



**MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE**

**SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ
DES TRANSPORTS,
DE LA MER ET DE LA PÊCHE**

**CGEDD
N° 009149.01**

**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF
ET DU NUMÉRIQUE**

**MINISTÈRE DES FINANCES ET
DES COMPTES PUBLICS**

**CGEFI
N° 13.06.39**

Rapport

Evolution de la gouvernance des ports intérieurs

Jean-Paul Le Divenah,
Inspecteur général de l'Administration
du développement durable

François Renvoisé,
Ingénieur général des Ponts,
des Eaux et des Forêts

Christian Formagne,
Administrateur civil (HC)

Pierre Uhel,
Contrôleur général
économique et financier

Juillet 2014

Table des matières

AVANT-PROPOS.....	5
SYNTHÈSE.....	7
INTRODUCTION.....	9
I– LES PORTS INTÉRIEURS : DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	11
I-1-Une grande diversité des situations géographiques, économiques, juridiques.....	11
I-2-Des frontières floues avec les ports privés ; une intermodalité peu intégrée.....	14
I-3-Un modèle économique complexe, fragile et de plus en plus diversifié.....	15
I-4–Voies Navigables de France : un acteur incontournable qui se cherche encore.....	20
I-5–La Compagnie Nationale du Rhône : un cas particulier.....	23
II– DES INITIATIVES ET DES RÉFLEXIONS LOCALES FOISSONNANTES.....	25
II-1-Des coopérations intra-bassins très inégales.....	25
II-2-Des réflexions stratégiques et institutionnelles initiées en Lorraine et en Alsace.....	31
III– UNE GOUVERNANCE AU SERVICE D’UN DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	37
III-1-Le transport fluvial : une évidence écologique.....	37
III-2-Une approche globale par bassin.....	38
III-3-L'élaboration préalable d'un projet stratégique.....	40
III-4-Des pistes de réflexions institutionnelles.....	41
IV– PROPOSITIONS.....	51
IV-1-Les ports intérieurs de demain : vers des installations et un urbanisme modernes et de qualité, au service du développement durable.....	51
IV-2-Une nécessaire évolution des périmètres géographiques.....	52
IV-3–Des principes de réformes de gouvernance ambitieux mais simples.....	53
IV-4–La pleine propriété dans le cadre de l'établissement public : une solution séduisante, mais qui se heurte à des difficultés.....	54
IV-5–La mise à disposition du domaine public : l'impératif d'un régime concessif modernisé.....	56
IV-6–Voies Navigables de France.....	59
CONCLUSION.....	61
ANNEXES.....	63
1 – Lettre de mission des ministres.....	65
2 - Note de cadrage de la mission.....	69
3 – Extraits du Code des transports relatifs aux missions de VNF.....	73
4 - Extraits du Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et Voies navigables de France 2011 – 2013.....	75
5 - Note du Directeur général de VNF de présentation de sa politique portuaire.....	79
6 - Note du 13 juin 2014 de la Direction des Affaires juridiques – Sous-direction du Droit public et du Droit européen et international du Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique.....	83
7 - Télégramme diplomatique de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne valant compte-rendu de la réunion du 18 juin 2014 de la mission avec la DG Concurrence (unités E3 et F2).....	93
8 - Personnes rencontrées.....	97
9 – Glossaire.....	103

AVANT-PROPOS

Par lettre de mission en date du 17 juin 2013¹, le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche ont chargé le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD) et le Contrôle Général Économique et Financier (CGEFi) d'une mission d'étude et de propositions sur la gouvernance des ports intérieurs. Le vice-président du CGEDD a désigné à cette fin Jean-Paul Le Divenah, Inspecteur général de l'Administration du Développement durable et François Renvoisé, Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts. Le chef du service du CGEFi a désigné Christian Formagne, Administrateur civil et Pierre Uhel, Contrôleur général économique et financier.

Dans un premier temps, les missionnaires se sont attachés à préciser les contours de leur mission à partir des termes et ambitions, très larges, de la lettre de mission dans une note de cadrage², avalisée par le cabinet du ministre des Transports en novembre 2013 :

- limitant l'étude aux ports de commerce situés sur les voies fluviales à grand gabarit dans les bassins de la Seine, du Nord-Pas de Calais, de la Moselle, du Rhin et du Rhône-Saône ;
- reportant l'examen du bassin Saône-Rhône à la seconde étape de la mission ;
- aménageant le calendrier avec un rapport d'étape attendu en janvier 2014 et un rapport définitif en mai 2014. Dans ce cadre, les missionnaires ont rencontré des acteurs aux niveaux national et local dans chacun des bassins concernés³ en commençant par l'Alsace, dont les réflexions et attentes sur une Société Portuaire Fluviale (SPF) sont à l'origine de la mission.

Le rapport d'étape, remis en mars 2014, visait à établir un premier état des lieux et une première analyse des ports intérieurs permettant de dégager les grandes problématiques auxquelles ils sont confrontés en se focalisant sur les modes de gouvernance. Le rapport d'étape, dans cette perspective, se voulait d'abord un outil d'aide à la réflexion et aux échanges sur des pistes qui ont été approfondies dans les travaux ultérieurs que la mission a menés.

Le présent rapport se situe dans la droite ligne du rapport d'étape dont il corrige les imprécisions et approfondit les problématiques de gouvernance.

1

Lettre de mission en annexe 1.

²Note de cadrage en annexe 2.

³Liste des personnes rencontrées en annexe 8. La CCI de Metz n'a pas souhaité rencontrer la mission (Cf ci-dessous, note 51).

SYNTHÈSE

Alors que les ports maritimes font l'objet d'une attention soutenue des pouvoirs publics depuis une dizaine d'années, les ports intérieurs font figure de grands oubliés. Il n'existe d'ailleurs pas de définition du terme « ports intérieurs ».

Pourtant, ils représentent des enjeux considérables dont leur gouvernance n'est qu'une résultante. C'est d'ailleurs l'esprit de la lettre de mission adressée par les ministres au CGEDD et au CGEfi : il s'agit « *dans un premier temps [de dresser] un état des lieux des forces et faiblesses du mode de gestion actuel [des] ports intérieurs et identifier les enjeux auxquels ils doivent répondre ainsi que les freins à leur développement* ».

Un premier enjeu fondamental des ports intérieurs est leur place dans une stratégie globale des transports. Le fer et la route, longtemps privilégiés, se heurtent à des contraintes de plus en plus fortes, qu'il s'agisse d'environnement ou tout simplement de saturation. La voie d'eau constitue à cet égard une solution évidente pour répondre à ces contraintes, ce qui suppose bien évidemment des ports bien reliés (multimodaux) et efficaces.

Un second enjeu est celui du foncier. Les ports intérieurs sont soit attributaires (cas des établissements publics) soit occupants (cas majoritaire des concessions) de parcelles du domaine public auxquelles ils ont souvent agrégé des terrains dont la nature juridique au regard du droit domanial n'est pas toujours claire, d'où des discussions parfois âpres entre les concessionnaires et le concédant (VNF pour le compte de l'État). Mais surtout, ces terrains voient leur vocation industrialo-portuaire mise en cause par la volonté de nombre de collectivités locales de récupérer tout ou partie de ces surfaces à des fins d'urbanisation.

Un troisième enjeu, non sans lien avec les problématiques de domanialité, est celui de l'équilibre économique des ports intérieurs. On constate aujourd'hui que, paradoxalement, moins les ports intérieurs ont d'activité portuaire, plus ils sont rentables. D'où des arbitrages délicats pour les structures gérant les ports intérieurs entre leur vocation de plate-forme portuaire et leur rentabilité qu'ils trouvent dans l'exploitation de leur domaine foncier.

Un quatrième enjeu, qui nous rapproche de la gouvernance, est celui des responsabilités respectives des divers intervenants. L'État est concerné au premier chef par les établissements publics qui dépendent de lui : ports de Paris et de Strasbourg, mais aussi VNF à qui le domaine public a été confié (hors Paris, Strasbourg et Rhône) ; les régions au titre de leurs compétences en matière économique et de stratégies régionales ; les départements, les communes et leurs regroupements, sur le territoire desquels se situent les ports intérieurs ; les organismes consulaires au titre de leurs responsabilités en termes de développement économique et de gestionnaire de la plupart des ports. Dans la pratique actuelle, la gestion des ports se situe au niveau des CCI territoriales (CCI-T), les schémas sectoriels de transport dans lesquels s'insèrent les ports fluviaux étant du ressort des chambres régionales (CCI-R). Il en résulte un enchevêtrement de compétences et de visions politiques pas toujours convergentes qui ne favorisent pas des vues stratégiques cohérentes et à long terme.

Un cinquième enjeu, découlant du précédent, est celui du territoire pertinent à prendre en compte. Les découpages actuels des concessions, et aussi la circonscription du port de Strasbourg, correspondent à des logiques de découpages territoriaux anciens : ville de Strasbourg puis département du Bas-Rhin pour le PAS ; circonscriptions des CCI-T pour les ports sous concession. Ces découpages ne répondent pas aux situations actuelles et prévisibles des ports intérieurs et aux logiques économiques qui se

situent davantage à l'échelle du bassin. Une exception à cet état de fait se trouve dans le bassin du Rhône pour lequel la CNR est concessionnaire de l'ensemble du domaine public fluvial.

Le sixième enjeu, enfin, est celui de la gouvernance stricto sensu des ports intérieurs, c'est-à-dire leur structure juridique, leur mode de gestion et l'organisation de leurs organes dirigeants. Les deux plus grands ports intérieurs, Paris et Strasbourg, sont des Établissements publics de l'État, dont le statut est hérité de l'après Première guerre mondiale pour Strasbourg ou a été promulgué en 1968 pour Paris. Mais, aujourd'hui, le mode dominant est celui de la concession de parcelles du domaine public à des CCI-T. Système ancien mais qui a fait ses preuves, il est d'autant plus critiqué que beaucoup de conventions, signées dans les années 60, arrivent à échéance et que se posent donc de délicats problèmes de renouvellement... C'est dans ce contexte que les élus alsaciens, reprenant pour partie des réflexions amorcées dans la région Lorraine, ont interpellé le gouvernement sur un projet de création par voie législative d'un instrument juridique nouveau : la Société portuaire fluviale (SPF) qui pourrait se substituer aux modes existants de gestion.

A l'issue des investigations de la mission, il apparaît que les enjeux stratégiques et économiques fondamentaux ont tendance à être occultés derrière les réflexions sur la gouvernance, alors même qu'ils devraient en être la base. La gouvernance est une conséquence de la nature juridique du domaine concerné et de ces enjeux fondamentaux.

Quatre options ont été examinées par la mission :

- un déclassement du domaine public fluvial suivi de sa cession ou de son apport à une structure de droit privé (à capitaux publics ou privés). La mission ne propose pas de retenir ce schéma en raison des enjeux pesant sur la domanialité des ports fluviaux ;
- la création d'établissements publics nationaux ou régionaux, à qui le domaine public fluvial serait apporté sur l'ensemble d'un bassin de navigation. Sous réserve d'évolutions législatives liées aux futures lois de décentralisation, l'établissement public Port de Paris aurait vocation à rester national. L'établissement public Port de Strasbourg pourrait évoluer vers un établissement public « Grand Port d'Alsace » soit national, soit régional si l'ensemble portuaire alsacien était unifié ou pourrait rester le port du Bas-Rhin dans le cas contraire. Dans tous les cas de figure, le mode de gouvernance des établissements publics pourrait être calqué sur celui des Grands Ports Maritimes (GPM). La jurisprudence européenne « La Poste » ouvre cependant une incertitude juridique d'ensemble sur les EPIC, incertitude qui devra être levée préalablement ;
- une réforme profonde du système concessif, sur la base d'un cahier des charges modernisé et de périmètres de concessions étendus à l'échelle du bassin. ;
- dans le cadre de ce régime concessif, création législative de « société des gestion des ports intérieurs » (SoGerRPI) sur le modèle des sociétés aéroportuaires prévu pour les grands aéroports régionaux. Cette formule est flexible, à la fois dans son périmètre géographique et dans la composition de son capital social.

Ces options influenceront sur le rôle futur de VNF qui paraît en toute hypothèse devoir accentuer son recentrage sur ses missions stratégiques (élaboration des politiques stratégiques, suivi des concessions).

En tout état de cause, la mission préconise une approche souple et ouverte : il n'y a pas de solution miracle et plusieurs types de gouvernance peuvent coexister en fonction des circonstances locales et de la volonté de l'État : établissements publics régionaux ou nationaux et concessions modernisées, la société de gestion portuaire, notamment, s'inscrivant dans un tel schéma concessif.

L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DES PORTS INTÉRIEURS

RAPPORT

INTRODUCTION

Alors que les ports maritimes ont récemment fait l'objet d'une profonde modification de leurs statuts, les ports intérieurs ont été jusqu'à présent maintenus dans un statu quo. La complexité du sujet maritime, la moindre importance des enjeux économiques, la diversité des situations et des enjeux, les différences entre les deux catégories de ports expliquent probablement cette temporisation.

Mais les contrats de concession en vigueur dans plusieurs ports intérieurs viennent à échéance à court terme (2016 pour certains ports rhénans et 2018 pour les ports publics mosellans) et les statuts des établissements publics (Ports de Paris, de Strasbourg et de Colmar) demandent à être modifiés. En outre, les mutations économiques subies par certains territoires (Nord-Pas-de-Calais, Lorraine), les décisions gouvernementales visant à favoriser un transfert modal vers la voie d'eau, la nécessité de répondre à une concurrence commerciale puissante, le développement plus important des ports et voies d'eau chez nos voisins européens plaident fortement en faveur d'une prise en compte rapide de ces enjeux par la puissance publique. Enfin, leur importance dans les systèmes logistiques et de transport ne peut que croître du fait des contraintes environnementales et de saturation pesant sur le fer et la route.

Tel est le sens de la mission confiée conjointement au CGEFi et au CGEDD. Celle-ci, par la diversité des sujets à traiter, montre l'importance du dossier et peut se résumer ainsi :

- établir un état des lieux, des forces et des faiblesses des modes de gestion actuels des ports intérieurs exerçant une mission de service public ;
- identifier les enjeux auxquels ces ports doivent répondre, les freins à leur développement et à leur adaptation aux conditions actuelles de transport ;
- proposer les mesures aptes à lever ces difficultés et à permettre aux ports de réaliser pleinement leur potentiel ;
- faire toute proposition de nature à renforcer leur dynamisme et leur efficacité.

S'agissant de la portée de la mission, les missionnaires se sont attachés à mesurer les impacts économiques, sociaux et environnementaux de nature à influencer sur le mode de gouvernance des ports intérieurs. En somme, l'objectif de la mission était de proposer un ou plusieurs instrument(s) de gouvernance qui permette(nt) à la fois de concilier développement durable, efficacité économique, lisibilité et pertinence des structures. La mission estime, dans cette perspective, que la gouvernance est un outil qui doit être adapté à ces finalités, et certainement pas une fin en soi.

Sur le plan géographique, la mission analysera la situation des bassins suivants : Rhin, Moselle, Nord-Pas-de-Calais, Seine et, de façon moins approfondie, Saône-Rhône. Ces bassins concentrent la quasi-

totalité des trafics fluviaux commerciaux français, étant entendu que le tourisme fluvial n'entre pas dans le cadre de la mission.

Le présent rapport fait suite à un rapport d'étape remis en mars 2014. Il s'efforce, à partir des visites effectuées, des entretiens réalisés et des nombreux documents recueillis par la mission :

- d'approcher la diversité des ports intérieurs français ;
- d'analyser les démarches entreprises par les acteurs de terrain dans les bassins fluviaux étudiés ;
- d'étudier les pistes de réflexion de nature à favoriser une gouvernance au service du développement durable ;
- de proposer des modes de gouvernance répondant aux enjeux mis en évidence.

I- LES PORTS INTÉRIEURS : DE QUOI PARLE-T-ON ?

Le lecteur du présent rapport qui voudra acquérir ou approfondir une connaissance de l'ensemble des sites portuaires publics et privés pourra consulter le « Guide des ports intérieurs » de décembre 2012, édité par VNF, l'Association française des ports intérieurs (AFPI) et Navigation Ports & Intermodalité (NPI), accessible à l'adresse suivante :

http://www.vnf.fr/vnf/img/cms/Tourisme_et_domainehidden/guide_ports_interieurs_201212201512.pdf

I-1- Une grande diversité des situations géographiques, économiques, juridiques

Les ports intérieurs sont des éléments essentiels du développement du trafic fluvial. Souvent reliés aux ports maritimes et dépendant bien évidemment des caractéristiques du réseau de voies navigables, ils constituent des nœuds importants du système de transport. Connectés au réseau routier et au réseau ferroviaire, ils sont en mesure de favoriser l'interconnexion entre les modes massifiés et l'intégration du transport fluvial dans la chaîne logistique.

I-1-1- L'absence de définition des ports intérieurs publics

Il n'existe pas de définition juridique ou opposable d'un port intérieur public. Si l'on essaie de se prêter à un exercice de définition la plus générale possible, on peut considérer qu'un port intérieur est constitué par l'ensemble des biens fonciers et des installations placés ou non sous la main d'une même autorité gestionnaire et aménageuse, situés au bord du réseau de voies navigables et occupant au moins en partie le domaine public fluvial. Il a pour objet de permettre le développement d'activités industrielles, logistiques et de transport de fret. Il s'agit ainsi en quelque sorte d'une plate-forme industrielle, logistique et intermodale dont l'un des modes de transport de fret la desservant est le transport fluvial, sans que ce dernier soit forcément pour autant le mode de transport principal. Son « épaisseur », i.e. sa dimension dans l'axe perpendiculaire au bord de la voie d'eau, est très variable ; la plate-forme proprement dite est en effet parfois réduite à une bande très étroite permettant un déchargement sans stockage. On parle alors de port linéaire. Mais, dans tous les cas, le port dispose d'un plan d'eau afin de permettre le stationnement et le chargement-déchargement de bateaux fluviaux, sans pour autant gêner la circulation générale sur la voie navigable attenante.

On distingue les ports intérieurs publics ou ports intérieurs exerçant une mission de service public, dont la gouvernance fait l'objet de la présente mission, et les ports intérieurs privés suivant que les trafics qui sont assurés se développent pour compte de tiers ou pour compte propre. Chaque port, qu'il soit privé ou public, occupe une partie du domaine public fluvial (bords à quai et plans d'eau au minimum), cette occupation ne constitue donc pas un critère discriminant.

Les notions de port intérieur et de port maritime ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Pour qu'un port maritime soit aussi un port intérieur à même de recevoir des bateaux fluviaux, il suffit que les darses maritimes soient reliées au réseau de voies navigables, par un fleuve aménagé ou par un canal, et autorisent de ce fait l'exploitation des bateaux fluviaux dans les conditions normales de sécurité. C'est donc le plus souvent le cas des ports maritimes d'estuaire ou des ports maritimes situés sur un fleuve.

Certains ports intérieurs sont par ailleurs susceptibles de recevoir des navires fluvio-maritimes, en général de petits cargos dont les caractéristiques leur permettent de naviguer en pleine mer, mais que leurs valeurs de tirant d'eau et de tirant d'air autorisent à remonter un fleuve à l'intérieur des terres (exemple de l'axe Rhône-Saône jusqu'à Pagny ou de la Seine jusqu'à Gennevilliers)

De manière plus générale, la typologie des ports intérieurs présente une grande variété de caractéristiques, notamment sur les plans juridique, économique et fonctionnel.

Sur le plan organique, les ports intérieurs publics peuvent être définis comme des établissements actuellement organisés sous l'une des formes suivantes :

- concession ;
- établissement public.

Les deux ports autonomes de Paris (Ports de Paris ou PdP) et de Strasbourg (PAS), sont des établissements publics de l'État (EPIC ou EPA). Le premier a un statut proche de celui des anciens ports autonomes maritimes. Sa création en tant que port autonome a correspondu à la volonté de mettre un terme à la concession de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris qui remontait à la fin des années 1920. Ce port autonome a d'ailleurs connu une externalisation très rapide de la manutention. Le second port autonome représente à lui seul une catégorie d'établissement public, conséquence du retour de l'Alsace à la France en 1918, et est de fait sous le double contrôle de l'État et de la ville de Strasbourg⁴.

Dans la quasi-totalité des cas (le port de Pagny, géré par une société d'économie mixte (SEM), étant une exception) les concessions portuaires sont gérées par des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCI-T). Le ressort géographique des ports en concession est en général limité à la circonscription territoriale de celles-ci (parfois moins comme à Metz). Elles ont de ce fait tendance à privilégier l'intérêt de leur seul périmètre géographique au détriment d'une approche plus globale de bassin. Le périmètre peut aller jusqu'au département (PAS, dans un cadre non concessif) et même au bassin fluvial dans le cas particulier de la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Cependant, les ports situés dans le périmètre de la concession de la CNR (i.e. Le Rhône) sont, le plus souvent, sous-concédés par cette dernière, ou sont, plus rarement, en gestion directe par la Compagnie (port de Lyon).

La majorité des ports intérieurs publics correspond au statut de port concédé par Voies navigables de France (VNF). Les concessions les plus anciennes avaient pour concédant initial l'État, mais l'établissement public VNF a été subrogé à l'État lors de sa création en 1991. Les concessions conclues depuis cette dernière date ont bien évidemment pour concédant le même VNF.

Le plus souvent ces concessions ont des durées très importantes, de l'ordre de 50 ans ou plus. L'assiette de la concession est souvent entourée d'un foncier, possession en propre de la même CCI. La surface de cette zone extérieure peut être égale jusqu'à plusieurs fois la surface de l'assiette de la concession. L'absence d'expertise juridique, les circonstances très variables de son achat par le concessionnaire ne permettent pas toujours de préjuger de son caractère de bien de retour ou de reprise en fin de concession.

I-1-2-- Des disparités économiques et fonctionnelles

Les principaux ports fluviaux étaient en 2009 : Paris (20 Mt), Strasbourg (8 Mt), Rouen (5,2 Mt pour sa part fluviale), Le Havre (4,8 Mt pour sa part fluviale), Mulhouse (4,2 Mt), Dunkerque (2,4 Mt pour sa part fluviale), Marseille (2,3 Mt pour sa part fluviale), Metz (1,9 Mt), Thionville (1,8 Mt), Lyon (1,2 Mt) et Frouard (1,0 Mt). Le port de Paris est même le deuxième port intérieur européen derrière Duisburg, mais à l'inverse, de très nombreux ports correspondent à des tonnages très limités et peuvent en fait correspondre à un ou deux transports fluviaux de « niches ».

⁴ Cf. description détaillée ci-dessous, III-4.2-2.

Enfin, sur le plan fonctionnel, les ports intérieurs assurent les missions suivantes :

- gestion du domaine public incluant les terrains situés au bord de la voie d'eau appartenant à l'État ou à VNF ;
- gestion des terrains dont la limite est fixée par arrêté préfectoral. Ces terrains incluent les espaces nécessaires à l'exploitation du port ainsi, le cas échéant, que des zones accueillant ou pouvant accueillir des activités économiques en lien ou non avec la voie d'eau ;
- gestion des outillages nécessaires à l'activité portuaire ;
- établissement de partenariats avec des transporteurs, des chargeurs et d'autres ports y compris à l'étranger ;
- toutes les actions de nature à favoriser le transport fluvial.

Du point de vue fonctionnel, les ports se distinguent tout d'abord par le gabarit de la voie d'eau qui les dessert et commande les caractéristiques maximales des bateaux qui viendront y accoster. Une deuxième source de diversité fonctionnelle concerne la nature du fret qui part du port considéré ou qui y arrive : produits de construction, céréales, produits pétroliers, charbon, minerais, containers, produits industriels, marchandises générales, etc. Bien évidemment les équipements des quais sont fonction de la nature des frets. L'activité de quelques ports se caractérise en outre par le fait que s'y est développée une très importante activité d'aménageur et ⁵de gestionnaire de zones d'activité, celles-ci faisant ou non partie du domaine public fluvial⁶.

Enfin, une troisième source de diversité concerne le fait que l'ensemble des installations du port est, soit d'un seul tenant, soit au contraire réparti en plusieurs implantations disjointes qui peuvent être séparées de quelques dizaines de kilomètres. Le premier cas est de loin le plus fréquent pour les ports de dimension modeste. Mais à l'inverse, Ports de Paris (PdP) a son activité répartie sur soixante-dix sites sur la Seine, l'Oise, la Marne, le Loing ; ses sites les plus importants sont situés à Gennevilliers, Limay et Bonneuil-sur-Marne, et s'y ajoutent les ports linéaires situés dans et hors Paris intra-muros, souvent dédiés aux produits de construction. Le Port de Strasbourg a, quant à lui, récemment diversifié ses implantations avec le nouveau site de Lauterbourg qui vient compléter le site historique de Strasbourg et les sites de Seltz-Beinheim, Forts-Louis-Drusenheim, Offendorf-Gamsheim et Markolsheim. Ports de Lille est implanté sur une quinzaine de sites, le port de Mulhouse est sur trois sites, etc. Il convient d'ailleurs de noter que, souvent en termes d'usage, un grand nombre de sites des ports multi-sites utilise l'appellation de « port » et porte de fait historiquement le nom de port de N... (port de Grenelle, port de la Bourdonnais, port de Gennevilliers...).

En dernier lieu, quelques ports associent à leurs activités classiques des activités moins habituelles. Il en est ainsi, pour le Port de Strasbourg, des bateaux touristiques « Batorama » ou de la gestion par le Port de Paris des conventions d'occupation temporaire pour des bateaux logements.

I-1-3-Un point commun : l'enjeu foncier et urbanistique

La plupart des ports sont confrontés à un double enjeu, l'enjeu transports bien évidemment, mais aussi l'enjeu foncier. Une vraie difficulté pour les gestionnaires de ces ports réside en effet dans la préservation de leurs capacités de développement eu égard au droit de l'urbanisme. Il est en effet

⁵ Ces chiffres concernent le trafic fluvial stricto sensu. Il est à noter que le trafic total, toutes modalités de transport confondues, peut être beaucoup plus important, un « port » étant par définition un nœud intermodal. Dans tous les cas, le trafic fluvial génère un trafic, souvent routier, de pré et post acheminement. La mission, faute de statistiques pertinentes, n'a pu classer les ports selon l'intensité relative en trafic fluvial.

⁶ Cf. ci-dessous, I-3.

primordial pour l'avenir du port que ses fonctions soient reconnues de manière complète et précise dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) des collectivités locales d'accueil. La mission a noté que les contraintes environnementales qui pèsent sur les ports fluviaux, notamment ceux qui sont enclavés, sont lourdes, à l'instar d'ailleurs de celles pesant sur les GPM. Ses interlocuteurs ont unanimement noté le rôle de frein au développement joué par ces contraintes. Ce qui est parfois désigné par le terme d' « acceptabilité sociale » d'un domaine portuaire caractérisé par des nuisances spécifiques en termes de bruit ou de trafic accentue encore plus ce sentiment de blocage ressenti par les responsables : cette acceptabilité est parfois faible, notamment pour les zones enclavées en milieu urbain.

I-2-Des frontières floues avec les ports privés ; une intermodalité peu intégrée

La présente mission ne porte pas sur les ports privés. On rappellera néanmoins que ces derniers peuvent représenter dans certains bassins un trafic important, absolument non négligeable par rapport au trafic des ports publics (de l'ordre de la moitié sur la Moselle, par exemple). Les ports privés sont le plus souvent des ports en mono-activité ; très nombreux sont en particulier les ports privés pour les granulats.

La distinction entre ports publics et ports privés est d'ailleurs moins évidente qu'il n'y paraît et on pourrait souvent qualifier de floue la frontière entre ports publics et ports privés.

Il peut arriver qu'un port privé soit contigu à un port public, ce qui a bien sûr pour première conséquence la mise en commun de la plus grande part des infrastructures terrestres, routières ou ferroviaires ; ce cas se présente notamment à Thionville.

De même certains ports publics abritent sur de très longues périodes un petit nombre de trafics correspondant à la demande d'un opérateur industriel important pour l'économie locale, une grande partie des linéaires de berges et des terrains attenants lui est ainsi allouée pour son seul usage. Tel est le cas du Port de Colmar dont près de la moitié de l'activité correspond au transport fluvial du recyclage de cannettes d'aluminium par la société Constellium. En ce qui concerne les phénomènes d'intermodalité, ainsi qu'il a déjà été indiqué, un port intérieur est notamment une plate-forme intermodale dont l'un des modes est le transport fluvial. Le mode routier est bien évidemment toujours présent alors que la voie ferrée dessert elle aussi dans de nombreux cas la plate-forme. Enfin quelques ports sont de plus desservis par un oléoduc. Il n'apparaît pas qu'ait été menée dans une grande majorité de cas de réflexion stratégique globale visant à organiser l'intermodalité (un exemple contraire : les réflexions lorraines sur le projet de plate-forme tri-modale sur la Moselle⁷). Le plus souvent, c'est le jeu de la concurrence, dictée par la route, qui déterminera la part respective de chacun des modes de transport, et il n'existe pas de document, quelle que soit la structure juridique du port, fixant un objectif de répartition.

Si l'on veut donner une importance effective à la part du transport fluvial, des réflexions doivent être engagées ou poursuivies dans au moins trois directions :

- l'organisation du plan-masse du port doit être arrêtée de manière à ne pas désavantager l'un des modes de transport et, en particulier, le transport fluvial par des difficultés d'accès ou de manutention, dans la limite bien évidemment des contraintes d'organisation et d'exploitation ;
- mis à part les rares cas où la marchandise à transporter a son origine ou sa destination dans un site situé bord à quai, l'emploi du transport fluvial nécessite une rupture de charge supplémentaire qui ne peut être amortie que pour autant que le transport fluvial corresponde à une distance assez élevée. Il

⁷ Cf. ci-dessous chapitre II-1-2.

est donc essentiel de pouvoir déterminer l'ensemble des facteurs susceptibles de conduire à des diminutions des prix de rupture de charge, ou du moins à leur stabilisation ;

- de manière générale les opérateurs de transport routier ou ferroviaire disposent d'une plus grande puissance d'intervention que les opérateurs de transport fluvial ; de ce fait, notamment quand le transport fluvial est en phase de développement, les autorités concernées doivent s'assurer qu'il n'existe pas de phénomène de dumping des modes alternatifs au transport fluvial.

I-3-Un modèle économique complexe, fragile et de plus en plus diversifié

Il est difficile d'établir un modèle économique pour l'ensemble des ports intérieurs français. La diversité des situations est telle qu'aucun modèle homogène ne permet d'élaborer une synthèse simple.

Il est cependant possible de repérer quelques éléments structurels communs aux ports fluviaux les plus importants, sinon à tous, à partir de l'analyse de la situation des deux grands ports autonomes fluviaux, Paris et Strasbourg. Des éléments communs ou analogues peuvent être ensuite diagnostiqués dans un deuxième ensemble, les ports à concession et de dimension moyenne, soit une dizaine en tout. Les ports de dimension économique faible ou infime, n'atteignent pas le seuil qui permet à la fois d'atteindre rentabilité et capacité d'autofinancement (CAF) ainsi qu'impact macro-économique de développement durable significatif.

I-3-1-Une mutation du métier d'exploitant portuaire à ceux de gestionnaire foncier et de logisticien

Pour fixer les ordres de grandeur et sans oublier les spécificités des deux types d'activités comparés, les ports fluviaux de Paris (PdP) et de Strasbourg (PAS) ont une dimension économique qui les situe au même niveau que les tranches moyenne et inférieure des grands ports maritimes (GPM). Avec un produit d'exploitation 2012 de 82 M€, PdP a un volume d'activités proche du GPM de Nantes Saint-Nazaire ; Strasbourg, avec 34 M€ de produits d'exploitation en 2012, de celui du GPM de Bordeaux.

La rentabilité des deux plus grands ports fluviaux français peut être jugée satisfaisante.

La situation financière de PdP, avec un résultat net 2012 de 18,4 M€, un fonds de roulement de près de 20 M€ (soit 86 jours de chiffre d'affaires), un endettement limité et une charge d'endettement maîtrisée à environ 1 M€, est particulièrement confortable.

Le PAS est dans une situation un peu moins florissante, même si le résultat net déficitaire de 2012 résulte d'une dotation exceptionnelle de près 9 M€ pour provisionnement des charges de retraite du personnel⁸. Les produits d'exploitation du PAS ont augmenté en 2012 de 5,2 % mais la pérennité de cette progression n'est pas assurée, du fait de perspectives de trafic non consolidées et de la non rentabilité de l'exploitation portuaire technique stricto sensu. Par ailleurs, le PAS n'a pas encore acquis un niveau de maîtrise de ses principales charges lui garantissant des leviers de rentabilité internes assurés. L'activité de tourisme fluvial (Batorama) est un centre de coûts nets et non de bénéfices (1€ de déficit par passager en 2012), ce qui est difficilement compréhensible et rend sa réforme urgente. Les charges de personnel, surtout celle des retraites, s'alourdissent. L'aménagement du site aval de Lauterbourg avec construction d'un terminal conteneur lourd, et une exploitation portuaire qu'il n'a pas été possible de filialiser ni de concéder jusqu'ici, représente un investissement lourd sans horizon

⁸ Une spécificité du PAS est qu'il assume sa propre caisse de retraite dans le cadre d'un régime spécial de retraite. L'actualisation des besoins a fait ressortir en 2012 une insuffisance de 14,8 M€ comptabilisée à hauteur de 8,9 M€ en 2012, en application de la règle dite du corridor qui permet d'étaler les pertes actuarielles sur la durée de vie active résiduelle moyenne (cf. rapport de la MEEF Alsace).

de rentabilité clairement visible. A l'inverse, l'absence d'endettement de long terme du PAS et une situation patrimoniale foncière de dimension exceptionnelle lui donnent des marges de manœuvre évidentes.

Au final cependant, cette situation économique et financière moins confortable du PAS comparée à celle de PdP s'explique par une mutation moins accusée du métier traditionnel d'exploitant portuaire vers ceux de logisticiens et de gestionnaire de foncier.

L'économie de l'exploitation portuaire est en effet d'une rentabilité fragile, même fondée sur une manutention très moderne de l'activité conteneur. Le PAS enregistre ainsi une perte de 7 € par équivalent vingt pieds (EVP) (conteneur) et l'augmentation en volume de ce type de trafic peut aller de pair avec une activité déficitaire en valeur. La tarification de la manutention conteneur est extrêmement faible du fait d'une concurrence par les prix, intense le long du Rhin⁹. L'échec de l'appel d'offres pour la manutention conteneur du site de Lauterbourg illustre cette difficulté structurelle. La capture de la valeur ajoutée dans la chaîne logistique et de transport s'effectue à l'évidence très mal au stade manutentionnaire. Les effets d'échelle jouent par ailleurs, avec une obtention du point mort de l'investissement, notamment en portique conteneur, dépendant fortement du trafic. En tout état de cause, la rentabilité de la manutention fluviale en Europe ne peut être assurée sans financement public important de l'infrastructure, financement nécessaire pour abaisser des coûts fixes trop élevés même avec un trafic de grande ampleur comme celui réalisé par les ports allemands du Rhin. L'Allemagne semble être le pays réalisant en effet le taux de subventionnement public de l'infrastructure portuaire le plus élevé en Europe (une proportion de 80% a été indiquée à la mission sans que celle-ci ait été en mesure de vérifier ce chiffre).

La pression concurrentielle est moins aiguë le long du bassin de la Seine, où les sociétés de manutention PTSA et sa filiale TDS détiennent le monopole des terminaux conteneurs en Île-de-France, ce qui d'ailleurs soulève à l'inverse le problème du respect du droit de la concurrence et notamment celui de la non-discrimination. PTSA a comme actionnaire principal PdP mais les GPM de la Manche ainsi que des transporteurs fluviaux et maritimes sont associés au capital. Cette présence dans l'activité de manutention le long de la Seine assure un « maillage » qui favorise potentiellement un flux régulier de trafic fluvial, et son absence dans le cas du PAS constitue un handicap spécifique. Un « maillage » à la fois technique et commercial de ce type semble être en effet l'une des clés de la réussite du modèle portuaire fluvial à l'allemande, car il associe des ports maritimes comme Rotterdam ou Anvers et des transporteurs maritimes et fluviaux avec les ports fluviaux allemands. Rotterdam impose, selon certaines sources, un quota de transport fluvial pour les transbordements maritimes de 40 %. Quoiqu'il puisse en être de ce type de quotas, il est indéniable que l'implication du port maritime de débouché dans l'activité de son hinterland fluvial constitue un élément clé de réussite du portuaire fluvial. L'un des « tests » d'une attitude positive des GPM serait la réforme de la tarification du transbordement vers le fluvial. C'est tout l'enjeu du débat actuel sur les « *terminal handling charges* » (THC) pour lesquels on doit constater une pénalisation du transbordement fluvial, avec des coûts supérieurs à ceux du transbordement maritime.

Quoi qu'il en soit de la fragilité de la rentabilité de l'exploitation technique portuaire – ou de la nature des moyens pour l'obtenir - un modèle d'affaires de l'économie portuaire fluviale incluant les objectifs du développement durable et les transferts inter-modaux route/fer implique que des métiers rentables puissent subventionner l'activité d'opérateur portuaire au sens restreint et traditionnel du terme. Le fait que le développement durable peut être affecté par des défaillances de marché, dues à des horizons de rentabilité trop longs ou une mauvaise intégration des externalités dans le calcul économique privé,

⁹ Une enquête de la Commission européenne est en cours sur le fonctionnement et l'imposition des ports fluviaux, au regard des règles en matière d'aides d'État.

justifie le subventionnement public, notamment d'investissements initiaux et implique le recours à la mutualisation des rentabilités des différents segments de l'économie portuaire.

La Commission a reconnu la spécificité de l'économie portuaire en acceptant le principe du financement public éventuellement majoritaire des infrastructures portuaires fluviales, sous certaines conditions et sur le fondement de l'intérêt écologique. La direction générale de la concurrence (DG) de la Commission a mis en place dans la période récente des critères d'acceptabilité des aides d'État en matière de transport fluvial notablement plus larges que dans d'autres secteurs économiques, même si le nombre de décisions est très limité (deux dans les trois dernières années). Dans une décision de 2013 port fluvial de Königswusterhausen, la DG Concurrence a jugé compatible avec le droit européen un financement public à hauteur de 75% du coût total du projet. La décision a été prise sur la base de l'article 93 du Traité fondateur de l'Union européenne, c'est-à-dire au titre de la « *coordination des transports* » au sein de l'Union. L'intérêt écologique du transport fluvial doit justifier la subvention. Un plan d'affaires doit donc accompagner la notification, démontrant l'utilité écologique du projet, en mesurant l'impact du changement modal de la route vers le fluvial réalisé grâce à cet investissement (comparaison des trafics avec ou sans investissement).¹⁰

Le financement public des infrastructures peut cependant être limité de facto par de très fortes contraintes budgétaires, ce qui est le cas de la France comparée à l'Allemagne. Un relais, ou un substitut, par mutualisation des rentabilités des anciens et nouveaux métiers de l'économie portuaire fluviale est donc nécessaire pour pouvoir desserrer ou du moins contourner cette contrainte budgétaire française. Une telle mutualisation existe déjà dans un certain nombre de cas. L'extension à d'autres sites portuaires comme son approfondissement est un impératif. On peut noter l'exemple remarquable des ports gérés par la CNR¹¹. La CNR mutualise les profits tirés de l'activité hydro-électrique en faveur du transport fluvial ainsi que l'activité agricole et l'aménagement régional d'intérêt général. La CNR a pu ainsi financer à hauteur de 70 % la construction sur le port Édouard Herriot de Lyon d'un terminal conteneur d'un coût total de 20 M€ (le solde avait été financé par le FEDER). Le modèle CNR est quasi-unique (avec la Tennessee Valley Authority), mais il offre un cas de mutualisation exemplaire.

PdP est allé fort loin dans la diversification de ses métiers en externalisant l'exploitation portuaire traditionnelle et la manutention et en devenant à part entière aménageur foncier, gestionnaire immobilier de locaux et finalement opérateur logistique terrestre. PdP disposait, il est vrai, de dotations initiales favorables avec plus de 1000 hectares de domaine propre et plus de 1 million de m² d'entrepôts, de bureaux et de locaux de toute nature. Il tire maintenant plus de 95 % de son chiffre d'affaires de ses loyers et de redevances amodiataires de prestations de services. L'établissement public a adopté une réforme de la tarification du foncier bâti qui lui donne une réelle souplesse pour maximiser le taux d'occupation, objectif décisif de rentabilité opérationnelle (à elle seule la gestion de l'immobilier génère un quart des recettes d'exploitation). La gamme des prestations de service s'étend désormais des plus classiques (fourniture d'eau et d'électricité) aux plus innovantes (rôle logistique terrestre dans des opérations co-réalisées avec la ville de Paris ou des opérateurs privés comme le distributeur Franprix). L'activité portuaire stricto sensu est devenue quasi-marginale pour le chiffre d'affaires et elle a été, de plus, spatialement externalisée vers des sites relativement peu urbanisés. L'évolution du personnel de PdP illustre cette évolution : employeur principalement de cols bleus actifs sur les quais à l'origine, l'établissement est maintenant devenu un employeur principalement de cols blancs, avec bureaux d'étude et de gestion foncière.

¹⁰ Cf compte-rendu d'une rencontre avec des représentants de la DG Concurrence, en annexe 7

¹¹ Cf ci-dessous, I-5

Le PAS a connu une évolution analogue à celle de PdP, mais moins accusée, ce qui explique sans doute en partie sa situation financière moins confortable. Les revenus tirés de la gestion de son domaine (loyers immobiliers, recettes d'amodiation, redevances etc.) représentent environ 58 % des recettes d'exploitation. On peut y ajouter les recettes provenant de l'activité de tourisme fluvial effectuée à ce jour en exploitation directe (étonnamment déficitaire comme noté plus haut), soit environ 17 %. Il n'est pas moins que plus de 23 % des produits d'exploitation du PAS proviennent de l'exploitation portuaire directe, ce qui constitue une différence majeure avec PdP. La gestion tarifaire du foncier et de l'immobilier n'est guère pro-active (les tarifs d'amodiation restent modestes, les loyers peu flexibles). Enfin, les possibilités de développement spatial du PAS sont particulièrement limitées par la pression foncière et les contraintes environnementales, notamment dans les parties enclavées à Strasbourg même. La ville a des projets d'aménagement urbain ambitieux et pressants. Les réglementations environnementales sont très fortes dans ces zones. L'acceptabilité sociale et écologique d'un port urbain, avec sa dimension d'activité industrielle, est devenue un point sensible strasbourgeois, même si une véritable culture du transport fluvial existe plus fortement en Alsace et à Strasbourg qu'ailleurs. A l'instar de PdP, le PAS vise donc à se développer hors espaces urbains denses et il est devenu dans les faits un port multi-sites, échelonnés sur la rive rhénane du Bas Rhin, comme l'illustre l'extension de Lauterbourg.

Il est à noter que cette évolution, inégale mais commune aux deux ports autonomes, s'est effectuée dans le cadre juridique de l'établissement public. Certes ces deux établissements sont particuliers - voire sui generis dans le cas du PAS - et connaissent des difficultés de gouvernance, et même des archaïsmes¹². Ce statut, que la mission estime par ailleurs nécessaire de réformer pour les raisons développées dans la partie III, n'a pas donc pas empêché une évolution remarquable et profonde de leur modèle d'affaires.

I-3-2-La concession : un modèle économique en évolution

Ce rapport analyse plus bas les principales caractéristiques – et inconvénients - du modèle concessif¹³. Au-delà de difficultés d'analyse comptable pour des services industriels et commerciaux non juridiquement individualisés au sein des CCI-T, l'élément essentiel est que le modèle concessif des ports fluviaux n'a pas pour vocation à maximiser la rentabilité financière, ni même à optimiser la capacité d'autofinancement (CAF), sur l'ensemble de la période de concession. Les CCI rencontrées par la mission sont conscientes de gérer un bien public au service des entreprises.

La garantie pour le concessionnaire du retour des biens propres et du fonds de roulement net ne paraît pas être suffisante pour éviter des comportements de gel des investissements en fin de période de concession (le « syndrome des dix dernières années »). En effet, tout se passe comme si le calcul économique sous-jacent du concessionnaire était effectué en valeur de marché, alors que le remboursement des éventuels amortissements de caducité est effectué sur la base de la valeur comptable nette. Le concessionnaire en fin de concession se préoccuperait donc d'un équipement qui aurait une valeur économique résiduelle différente, réelle ou supposée, et dont il ne bénéficierait pas en cas de changement de concessionnaire. Par ailleurs, le principe du retour du profit à la concession portuaire est un garde-fou sans doute indispensable dans une activité où la gestion foncière active peut constituer un facteur de rentabilité essentiel mais il peut être jugé par ailleurs comme constituant un frein à cette maximisation.

Mais, même sous le régime concessif classique, une évolution vers la diversification de l'activité portuaire stricto sensu se décèle.

¹² Cf. ci-dessous, III-4-2-2.

¹³ Cf. ci-dessous, III-4-1.

Si l'on prend l'exemple de Ports de Lille (PdL), 8 sites portuaires en concession directe et unifiée à la CCI Grand Lille, les redevances d'entrepôts représentaient 45 % des recettes d'exploitation du compte financier consolidé de ces 8 sites et les loyers fonciers et immobiliers 30 %. A hauteur de 75 %, les recettes d'exploitation de PdL sont donc celles d'une société d'aménagement et de gestion foncière. Si l'on y ajoute les 13 % de recettes en prestations de services divers, PdL n'apparaît d'ores et déjà plus comme une entité strictement portuaire. PdL maintient une activité directe d'opérateur manutentionnaire, mais les recettes tirées de cette activité portuaire pure ne représentent plus que 11% des recettes d'exploitation.

Ce cas de port concessif de dimension économique moyenne fournit donc une illustration d'une évolution largement répandue de l'économie portuaire fluviale vers les nouveaux métiers de développeur foncier et de prestataires de service, indépendamment des formes juridiques. L'exploitation portuaire tend à ne plus être le cœur de l'activité.

De la même façon, les ports mosellans de Nancy, Metz et Thionville, dont la situation financière est bonne, ont sous-traité l'activité de manutention portuaire à des entreprises privées.

Certaines conditions sont nécessaires au développement optimal de ce modèle d'affaires. En premier lieu, une réserve foncière et immobilière à exploiter et gérer. Les situations sont extrêmement variées à cet égard. Le domaine public fluvial des concessions est normalement de dimension limitée. Par contre, la propriété du concessionnaire, le domaine foncier propre aux CCI ou sociétés concessionnaires peut être notable, à l'instar de la situation à Colmar¹⁴ ou à Mulhouse-Ottmarsheim. Encore faut-il que ce domaine foncier soit exploitable, et les contraintes environnementales peuvent en limiter considérablement l'exercice, comme le montre le même exemple de Colmar.

Les diverses stratégies foncières, et intérêts, des parties prenantes, ou plus précisément le point d'équilibre entre ces intérêts, constituent un deuxième facteur de développement, ou de blocage. Les collectivités territoriales ont des exigences foncières fortes, soit en urbanisation soit en aménagement de loisirs, et leur articulation optimale avec les préférences des CCI pour l'implantation industrielle dans les zones concessives n'est pas spontanée. Le cas des parties enclavées en zones urbaines lilloises de PdL constitue un cas particulièrement éclairant d'une recherche difficile de ce point d'équilibre. La volonté de VNF de développer le fluvial se trouve parfois en conflit plus ou moins ouvert avec les politiques des municipalités ou des agglomérations. Ce critère d'équilibre à trouver au sein de la gouvernance des ports fluviaux entre les intérêts non spontanément harmonisés des diverses parties prenantes a amené la mission à écarter certaines solutions et à préconiser d'autres¹⁵

La dernière condition du développement d'un nouveau modèle portuaire efficient et fondé sur la mutualisation des rentabilités, est celui d'un seuil économique minimal. Le nouveau modèle portuaire fluvial repose sur une capacité de gestion foncière et de maximisation de la rentabilité qui ne peuvent être réalisées sur l'ensemble des sites portuaires fluviaux français. Ce point explique que la mission recommande le regroupement des sites¹⁶. Les périmètres de regroupement peuvent et doivent être flexibles, pour s'adapter aux réalités locales et aux « mutualisations » possibles.

¹⁴ Cf. ci-dessous, III-4-2-3.

¹⁵ Cf ci-dessous, IV

¹⁶ Cf ci-dessous, IV

I-4-Voies Navigables de France : un acteur incontournable qui se cherche encore

I-4-1-Un statut et des missions en évolution

Voies Navigables de France (VNF) a été créé en 1991 sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC) doté de ressources propres, à partir de l'ancien Office national de la Navigation (ONN) lui-même installé en 1912. Il est devenu à la suite de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012, un établissement public à caractère administratif (EPA) chargé de gérer la majeure partie du domaine public fluvial et du réseau de voies navigables.

La tutelle de l'État est exercée par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE).

En 2012, VNF a vu ses structures régionales modifiées. L'ensemble du personnel des directions territoriales interrégionales a désormais le statut de personnel de VNF et non plus de personnel de l'État, alors que leurs anciens services administratifs d'appartenance – les services de navigation de l'État – étaient jusque-là en effet simplement mis à la disposition de VNF. De plus les directeurs des établissements publics portuaires (Paris et Strasbourg) ne sont plus directeurs des directions interrégionales du même bassin.

L'établissement public est notamment en charge de l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion du réseau de voies navigables ainsi que de leurs dépendances en développant un transport fluvial complémentaire des autres modes de transport, contribuant ainsi au report modal par le réseau principal et par le réseau secondaire.

Il ne gère pas la totalité des 8 000 km de voies d'eau navigables de France, certaines étant en effet placées sous la responsabilité de collectivités locales (les canaux bretons) ou d'autres établissements publics (les grands ports maritimes du Havre et de Dunkerque notamment), ou encore de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) pour le Rhône.

Le patrimoine géré par VNF comprend 6 700 km de voies navigables (dont 3 800 km de canaux et 2 900 km de fleuves et rivières), 494 barrages, 1 595 écluses, 74 ponts-canaux, 35 tunnels-canaux, 3 756 km de digues, ainsi qu'un domaine foncier de 800 km². Le territoire desservi est situé principalement dans le Nord-Est et représente environ un quart de la superficie du pays. Une expérimentation de la décentralisation des canaux de Bourgogne auprès de la Région s'est achevée fin 2012 sans que le processus se poursuive. Le réseau concerné est à nouveau géré par VNF (direction territoriale Centre-Bourgogne).

La très grande majorité du réseau est composée de voies navigables de petites dimensions, notamment celles au gabarit Freycinet. Les voies à grand gabarit (plus de 1 000 t) ne représentent qu'une longueur de 1 600 km (30 % du réseau utilisé) et ne sont que partiellement reliées au reste de l'Europe. Les missions de VNF figurent dans le Code des transports¹⁷ qui lui donne un rôle essentiel pour le développement du trafic fluvial, et sont précisées dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et Voies navigables de France pour la période 2011 – 2013¹⁸.

¹⁷ Cf. annexe 3, articles du code des transports relatifs à VNF.

¹⁸ Cf annexe 4, extraits du contrat d'objectifs et de performances 2011-2013

VNF est ainsi subrogé à l'État dans son rôle de concédant du domaine public fluvial dont il assure la gestion, tant pour les concessions antérieures à sa création que pour les concessions qui ont pu être délivrées ou renouvelées depuis cette dernière.

Concernant plus particulièrement les ports intérieurs, VNF peut :

- assurer, y compris par l'intermédiaire de sociétés, l'exploitation de ports fluviaux et de toutes installations propres à favoriser le développement de la navigation intérieure ;
- gérer toute participation de l'État dans les entreprises ayant une activité relative à la navigation intérieure ;
- valoriser le domaine de l'État qui lui est confié ainsi que son domaine privé en procédant à des opérations d'aménagement ou de développement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci. L'établissement a l'obligation de conserver une fraction du domaine en réserve en vue de futurs aménagements utiles au trafic fluvial ; gérer et exploiter, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, ces mêmes domaines. Ce dernier point est important : il empêche VNF d'être minoritaire dans une structure publique ou privée chargée de la gestion et de l'exploitation du domaine public fluvial.
- créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes en vue de réaliser toute opération utile à ses missions ;
- arrêter puis réaliser l'ensemble de ces missions dans une perspective de concourir au développement durable et à l'aménagement du territoire.

De par ses statuts, VNF dispose donc d'une grande latitude de moyens d'intervention. Selon les termes, généraux, de l'article L4311-2 du code des transports l'établissement peut « *assurer, y compris par l'intermédiaire de sociétés, l'exploitation de ports fluviaux...* ». La répétition dans les textes statutaires de la possibilité de recours à une gamme très large d'instruments ne rend que plus frappant le fait que VNF, tout au long de son histoire, n'a recouru qu'au seul instrument de la concession, à quelques rares exceptions près pour de petits ports. S'agissant du périmètre géographique potentiel d'application, la formule « exploitation de ports fluviaux » est suffisamment flexible pour autoriser juridiquement les regroupements portuaires, notamment par bassin. La mission reviendra de manière détaillée dans les parties III et IV sur cet impératif de regroupement.

A la lecture des statuts, il apparaît que le rôle de VNF pourrait aller jusqu'à la gestion directe des ports intérieurs (localement voire au plan national dans une interprétation large de ces textes). VNF n'a pas à ce jour exploité cette possibilité. Les raisons qui expliquent cette abstention sont fortes. La création d'une « Société portuaire fluviale française » unique ou d'une régie directe pour l'ensemble des ports de France ne permettrait évidemment pas d'associer les parties prenantes indispensables, en premier lieu les nombreuses collectivités territoriales et CCI concernées. Une direction unifiée au niveau national serait, de manière non moins évidente, inefficace, s'agissant d'un pilotage centralisé d'une grande diversité de situations locales spécifiques. Quel que soit son périmètre géographique d'application, l'exploitation directe se heurte par ailleurs à l'insuffisance ou l'inadaptation des ressources humaines dont dispose VNF pour une telle tâche. La création de filiales locales supposerait, selon ses statuts, que VNF soit majoritaire et se heurte in fine aux mêmes objections ainsi qu'à la nécessité de recourir à un appel d'offres en cas de filiales ouvertes à des tiers (arrêt du CE, département des Côtes d'Armor¹⁹). La mission ne recommande donc pas de recourir à ces options qui ne lui paraissent cohérentes ni avec la situation des ports intérieurs ni avec les missions fondamentales de VNF. Depuis la création de VNF l'État a positionné cet établissement public comme son « bras

¹⁹ cf ci-dessous, III-4-1-2

armé » pour la mise en œuvre de sa politique de transport fluvial, des contrats successifs État – VNF étant à cette fin négociés et conclus avec une fréquence comprise suivant les périodes entre trois et cinq ans. La politique portuaire constitue à l'évidence un élément majeur de cette politique du transport fluvial. C'est ainsi que le dernier contrat d'objectifs et de performance entre l'État et VNF 2011-2013 enjoint à l'établissement public de développer les synergies avec les ports maritimes et de dynamiser l'activité des ports intérieurs, d'une part, et d'affirmer les politiques domaniales en vue de valoriser le domaine public confié d'autre part²⁰.

Il a confirmé et mis l'accent sur la politique de VNF en matière de politique portuaire en enjoignant à l'Établissement public d'intensifier la politique commerciale et partenariale au service des usagers et des territoires desservis, de développer les synergies avec les ports maritimes et dynamiser l'activité des ports intérieurs. S'agissant de ce dernier élément, VNF doit notamment s'attacher à obtenir des schémas directeurs portuaires par bassin, et dynamiser les concessions pilotées par VNF. Il devra également mettre l'accent sur ses politiques domaniales en vue de la valorisation du domaine public fluvial confié par une optimisation des conventions d'occupation temporaire, une révision des tarifs et la mise en concurrence des occupations domaniales accueillant des activités industrielles ou commerciales, et, enfin, développer des opérations foncières et d'aménagement à fort potentiel.

On doit constater que le caractère pluri-modal de la politique de l'État en matière de transport de fret ne donne pas réellement lieu à un échange entre lui-même et l'établissement public, souvent perçu d'ailleurs comme l'élément central du lobby de la voie d'eau.

I-4-2-Une vision ambitieuse

La politique portuaire de VNF, s'inscrivant dans le dernier contrat d'objectif et de performances, a fait l'objet d'une présentation à la mission par son directeur général²¹ qui peut être résumée ainsi :

Cette politique constitue un volet important de son action. L'établissement public a ainsi entrepris depuis de nombreuses années de développer des partenariats avec l'ensemble des acteurs économiques et territoriaux portuaires, redimensionnant souvent le périmètre des espaces portuaires concédés et s'attachant à associer les collectivités concernées et des investisseurs privés. Il convient d'ailleurs de rappeler que 30 % des tonnages transportés sur les voies navigables françaises sont issus des ports fluviaux concédés par VNF.

Ces démarches doivent favoriser l'émergence de pôles portuaires plutôt que des sites isolés et parfois concurrentiels en renouvelant la dynamique fluviale et portuaire, en suscitant l'élaboration partagée de schémas directeurs de bassin, puis en les déclinant en stratégie pluriannuelle sur chaque port. VNF a ainsi créé en 2010 des Commissions territoriales de bassin destinées à favoriser le dialogue entre les intervenants et a lancé des travaux visant à élaborer des schémas portuaires de bassin.

De même, VNF étudie le potentiel de certains terrains bord à voie d'eau pour, soit céder des actifs dans un nombre réduit de cas, soit procéder à des opérations de développement et de valorisation, permettant des transitions entre les villes et la voie d'eau dans le respect des impératifs des milieux urbains et du transport fluvial. VNF doit engager des actions visant à réaliser ce potentiel de valorisation.

Il est apparu à la mission que l'ambition de l'établissement public a été imparfaitement mise en œuvre.

En premier lieu, l'articulation des réflexions de VNF avec celles que peuvent mener des acteurs locaux n'apparaît pas toujours. Les schémas portuaires de bassin de VNF sont inégalement coordonnés avec

²⁰ Cf. annexe 4 - extraits du contrat d'objectifs et de performance 2011-2013.

²¹ Cf. annexe 5, note VNF.

les schémas directeurs élaborés par les autorités régionales et par les CCI-R.

En second lieu, vis-à-vis des concessionnaires, certaines tensions d'application sont quasi-inévitables s'agissant d'une politique nouvelle et ambitieuse. La volonté de VNF, direction nationale et directions territoriales, de s'impliquer davantage dans le suivi des concessions a suscité naturellement des réserves de certains concessionnaires, d'autant plus que le caractère imprécis, sinon réduit à leur plus simple expression, des cahiers des charges ne facilite pas l'exercice et n'a pas habitué l'ensemble des acteurs à une nouvelle culture du suivi opérationnel.

D'une manière générale, une certaine incompréhension se décèle chez nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission. Une insuffisante réactivité opérationnelle est souvent regrettée, notamment en matière d'approbation de contrats d'amodiation exorbitants du droit commun de la concession. Plus grave encore, il n'apparaît pas que VNF ait une stratégie domaniale affirmée.

Au-delà de ces incompréhensions, regrets ou inquiétudes il n'apparaît pas, selon la mission, que VNF soit doté des moyens humains lui permettant de mettre en œuvre une stratégie globale ambitieuse reposant sur une vision partagée par les échelons centraux et locaux de VNF ainsi que par ses tutelles, alors même que les problématiques de renouvellement deviennent cruciales. La mission n'a pas été informée de l'existence d'un compte d'exploitation analytique global des concessions (coûts et recettes pour VNF) ni de réflexions abouties sur les futurs cahiers des charges découlant d'une vision stratégique et économique à long terme.

Depuis sa création, VNF est en quelque sorte positionné comme le « bras armé » de l'État pour la mise en œuvre de sa politique de transport fluvial, des contrats successifs État – VNF étant à cette fin négociés et conclus avec une fréquence comprise suivant les périodes entre trois et cinq ans.

Pour la mission, la somme des missions statutaires et des objectifs du dernier contrat d'objectifs et de performance (COP) entre l'État et VNF 2011-2013 apparaît plus comme un inventaire du souhaitable que comme une hiérarchisation opérationnelle du possible, fixant des objectifs réalistes, c'est-à-dire compatibles avec les moyens humains dont dispose VNF. Le suivi opérationnel des contrats de concession réclame une véritable professionnalisation, avec intégration d'une culture financière à la culture technique des équipes territoriales. La gestion domaniale dynamique exige de même une professionnalisation : optimiser le foncier est un véritable métier. VNF a réalisé ponctuellement de remarquables opérations foncières (par exemple à Lyon) : la généralisation d'une telle compétence, de nature à la fois technique et de culture d'entreprise, n'est pas une évolution spontanée. Ces mutations ne s'improvisent pas et exigeront dans certains cas des recrutements de nouveaux personnels, qui ne peuvent qu'être gagés par la suppression d'autres postes dans le contexte budgétaire actuel. Le statut même d'établissement public administratif peut être un obstacle à une optimisation du foncier ou à une gestion portuaire directe ou par filiale, clauses des statuts restées, il est vrai, lettre morte jusqu'ici.

De la même façon, l'intensité de la relation entre VNF et l'ensemble des autres parties prenantes locales (autorités politiques et administratives régionales, monde consulaire...) est perfectible.

I-5–La Compagnie Nationale du Rhône : un cas particulier

Société anonyme d'intérêt général, la Compagnie Nationale du Rhône (CNR) a été créée en 1933 et a reçu de l'État en 1934 la concession du fleuve pour l'aménager et l'exploiter selon trois missions solidaires : production d'hydroélectricité, amélioration de la navigation, irrigation et autres usages agricoles. Son contrat de concession actuel court jusqu'en 2023. L'actionnariat de la Compagnie a été profondément modifié peu après la décision de l'État en 1997 de renoncer à la réalisation de la liaison fluviale à grand gabarit Rhin – Rhône. Son capital est ainsi désormais structuré autour de trois pôles :

- GDF SUEZ 49,97 % ;

- La Caisse des Dépôts et Consignations 33,20 % ;
- Les collectivités locales 16,83 %.

Concepteur et exploitant des centrales hydroélectriques, barrages et écluses du Rhône, la CNR a réalisé sur le fleuve des sites industriels et portuaires, des ports de plaisance, des haltes nautiques et des zones de loisirs. Compte tenu du caractère indissociable de cette concession triple, VNF n'a pas été subrogé à la CNR en tant que concédant des sites portuaires. On doit considérer que sur le domaine de la CNR, VNF assure un rôle plus limité qui est essentiellement celui d'un pôle d'animation et de promotion du transport fluvial. La CNR propose également, grâce à son expérience acquise sur le Rhône, des prestations en ingénierie fluviale en France et à l'international et a étendu son champ d'action à la construction et l'exploitation de champs d'éoliennes dans le nord et l'ouest de la France.

L'activité portuaire est marginale au sein de la CNR : elle ne représente que 1,5 % du chiffre d'affaires de celle-ci (dont 0,5 % pour le seul port de Lyon Édouard Herriot, PLEH). Elle exploite 18 plates-formes industrielles et portuaires entre Lyon et Arles, dont trois ont été sous-concédées à des CCI-T (ports de Salaize, Porte les Valence, Arles). A Lyon, la manutention a été confiée à une filiale, Lyon Terminal.

L'expérience de la CNR, concessionnaire de 27 000 ha entre la frontière suisse et Arles, montre que le système concessif est tout à fait compatible avec une concession de grande ampleur, même si les problématiques de fin de concession (investissements, contrats d'amodiation) se posent de la même manière que dans les autres concessions.

II- DES INITIATIVES ET DES RÉFLEXIONS LOCALES FOISSONNANTES

Force est de constater que les coopérations à l'intérieur d'un bassin sont récentes et encore balbutiantes, à l'exception de l'axe Seine où une expérience prometteuse a été lancée.

II-1-Des coopérations intra-bassins très inégales

II-1-1-Bassin de la Seine : les débuts prometteurs de HAROPA

Les trois ports du Havre, Rouen et Paris ont créé en 2012 un groupement d'intérêt économique (GIE) baptisé HAROPA (Le HAVre, ROuen, PARis). Devenu opérationnel en 2013, sa présidence est tournante entre les trois directeurs généraux des ports. Mettant en œuvre les préconisations du Conseil de coordination interportuaire créé par un décret du 19 mai 2009 pris en application de la loi portuaire de 2008, son objectif de « *faire de l'axe Seine un système logistique compétitif, durable et majeur* » se décline en trois grandes missions :

*«- renforcer l'efficacité des missions portuaires stratégiques pour devenir stratège animateur, ensemblier d'un système logistique performant et se rapprocher en cela des grands ports européens ;
- conduire des actions d'axe (i.e. l'Axe Seine) que les ports ne conduisent pas aujourd'hui ;
- être le lieu de réseau, de partage des expériences et des pratiques sur différents métiers et thématiques.»*

L'ambition affichée d'Haropa est finalement de faire fonctionner les trois ports comme un ensemble portuaire :

- disposant d'une stratégie et d'une bannière commerciales communes ;
- capable de présenter une offre de services élargie et cohérente avec un point d'entrée unique permettant de démarcher les clients sous une bannière unique (HAROPA) pour leur proposer des services intégrés : maritimes, logistiques, fonciers et de desserte.

Le GIE dispose de moyens non négligeables. Doté d'un budget de 12 M€ (personnel : 8,5 M€ ; dépenses extérieures : 3,5 M€) supporté par ses membres, il fait appel à une centaine de personnes prises dans les effectifs des ports qui sont mises à sa disposition (Le Havre : 50 ; Rouen et Paris : 25 chacun).

Haropa peut faire état de résultats concrets depuis son lancement. Ainsi :

- la récupération au profit des ports de la Vallée de la Seine d'un trafic de véhicules d'occasion originaires de la région parisienne à destination de pays d'Afrique qui transitait auparavant par Anvers ;
- la présentation d'une position commune des trois ports dans le cadre des réflexions menées par le député Rémi Pauvros sur le projet de canal Seine Nord Europe ;
- la présentation, à la demande des Conseils régionaux des deux régions concernées (Région Île-de-France et Région Haute-Normandie) dans le cadre de la préparation du contrat de plan État-Région (CPER) 2014/2020, d'un schéma des principaux investissements envisagés par les trois ports en les intégrant dans une stratégie globale à long terme ;

- une image de marque, HAROPA désormais reconnue, y compris à l'international. La transformation des représentants à l'étranger du GPM du Havre en représentants de HAROPA est une initiative remarquable à cet égard ;
- une dynamique de coopération se traduisant par des accords de partenariat avec les ports maritimes de la Manche (Cherbourg, Caen, Fécamp), les ports intérieurs en amont de PdP (Nogent-sur-Marne, Gron, les ports de l'Oise) et le port d'Elbeuf.

II-1-2-Bassin du Rhin : une coordination préfectorale et des projets éclatés de coopération portuaire

Par une lettre du 30 janvier 2011, le secrétaire d'État aux transports a demandé au préfet de la Région Alsace de piloter une réflexion avec les partenaires concernés sur l'évolution de la gouvernance des ports rhénans français (Strasbourg, Colmar, Mulhouse). Cette mission s'est concrétisée par la mise en place d'un comité de pilotage. Présidé par le préfet, il associe : le Conseil régional, les deux Conseils généraux des Haut et Bas-Rhin, la Ville et la communauté urbaine de Strasbourg, la Ville et la communauté d'agglomération de Mulhouse, les CCI concessionnaires des ports de Colmar et de Mulhouse, VNF.

Le comité de pilotage s'est réuni trois fois en 2011/2012. Il a :

- avalisé un schéma d'orientation portuaire du bassin du Rhin validé par toutes les parties prenantes, sur la base d'une étude financée par l'État, le Conseil général et VNF ;
- mené des réflexions sur la gouvernance des ports alsaciens, avec l'appui d'un cabinet d'avocats. Elles se sont orientées vers un schéma calqué sur les ports rhénans allemands et les sociétés aéroportuaires françaises : propriété publique du foncier ; gestion confiée à une société de droit privé à capitaux publics impliquant l'ensemble des parties concernées ;
- lancé des expertises financières des trois ports rhénans confiées à la Mission d'expertise économique et financière (MEEF) de la direction régionale des finances publiques (DIRFIP) d'Alsace.

Pour préparer et suivre les travaux du comité de pilotage, un comité technique présidé par le secrétaire général des affaires régionales et européennes (SGARE) a été mis en place. Il s'est réuni 6 fois en 2011/2012, deux fois en 2013 (juillet puis décembre pour présenter la situation alsacienne à la mission) et une fois en juin 2014 pour, à la demande du SGARE, que la mission présente les conclusions de son rapport d'étape.

Une partie des interlocuteurs locaux rencontrés par la mission considèrent qu'une pérennisation du comité de pilotage serait suffisante pour assurer une coordination entre les ports publics rhénans. Elle leur permettrait de poursuivre des projets de coopération renforcée avec Kehl et d'autres ports allemands pour Strasbourg et surtout Bâle et Weil-am-Rhein (port géré par une structure dont Bâle est le deuxième actionnaire derrière la Ville de Weil) pour Mulhouse à partir de la société commune Rheinport, projet transfrontalier entre les ports du Rhin supérieur. Ce projet, s'il va à son terme, permettrait de constituer, sous l'égide du port de Bâle, le 2^{ème} port sur le Rhin derrière Duisbourg qui serait directement concurrent de Strasbourg. Il permettrait aussi d'optimiser l'utilisation du foncier entre Bâle, qui manque de foncier disponible et qui pourrait reconverter à terme le port en une zone d'activité largement dédiée à Novartis, d'une part, et les réserves disponibles situées à Mulhouse d'autre part.

D'autres considèrent qu'il s'agit là d'un premier pas important mais insuffisant pour répondre aux défis auxquels les ports rhénans français doivent faire face et aux arbitrages entre les demandes d'investissement des trois ports dans le cadre du CPER 2014-2020.

II-1-3-Bassin de la Moselle : des ambitions mais une coordination portuaire toujours en pointillé

Dans le cadre des CPER 2000/2006 puis 2007/2013, une réflexion s'est engagée à l'initiative de l'État, la Région et VNF sur l'opportunité de créer un site multimodal et multi-site mosellan. A la suite d'études menées entre 2005 et 2010, une réponse favorable a été apportée.

Ces réflexions et travaux comportent d'indéniables aspects positifs :

- dès l'origine, ils ont été réalisés à l'échelle du bassin sur la base d'une approche concertée pour un développement progressif des ports lorrains ;
- la démarche participative se traduit notamment par la volonté d'inclure toutes les parties concernées sous l'égide de l'État (Préfet et VNF) et de la Région : collectivités locales, CCI-T, Réseau ferré de France, les ports publics et privés ;
- le processus a commencé à porter ses fruits : une convention-cadre relative à une première tranche fonctionnelle a été signée en juillet 2011 par l'ensemble des parties concernées. Elle portait le financement à 28 M€ pour approfondir un projet de développement concerté des trois ports lorrains publics (Nancy-Frouard, Metz-La Maxe, Thionville-Illange) et réaliser les travaux d'une première tranche (restructuration des espaces et des accès, aménagements pour l'installation de terminaux conteneurs). Cette convention-cadre a été déclinée par des conventions port par port (Metz-La Maxe : 14,1 M€ ; Thionville-Illange : 10,2 M€ ; Nancy-Frouard : 3,5 M€). Les études de faisabilité sont réalisées et les travaux devraient être achevés en 2015.

Mais ils présentent des lacunes :

- la mission n'a pas eu connaissance d'études de marché, tous ports et tous trafics confondus, et de plans d'affaires, à l'exception de perspectives macro-économiques sur les conteneurs pour Metz et Nancy-Frouard réalisées dans le cadre de l'étude d'opportunité de 2005 ;
- ils ne proposent pas de choix stratégiques entre les ports concernés qui pourraient tous disposer d'un terminal conteneur à terme, en particulier Metz et Thionville-Illange. L'étude de l'établissement public foncier de Lorraine (EPFL) de 2010²² mentionnait d'ailleurs en introduction que « *les travaux de définition et de programmation d'une offre logistique multimodale coordonnée à l'échelle de la Lorraine [...] n'ont pu aboutir [...] en raison de l'importance des travaux de concertation réalisés pour aboutir à un programme approuvé par l'ensemble des partenaires* » ;
- ils concernent finalement les seuls ports publics, excluant donc les ports privés, nombreux sur la Moselle (15 ports privés réalisant environ 50 % du trafic) et au futur parfois incertain (notamment l'approvisionnement d'EDF en charbon menacé à court terme et Arcelor-Mittal à Florange dont la nature et le volume des trafics évoluent fortement).

Des choix devront être faits dans le cadre du CPER 2014/2020. Ils devront notamment intégrer la création du syndicat mixte ouvert Europort par les collectivités locales du nord du département et la CCI-T, potentiellement concurrent du port public de Thionville-Illange dont la CCI-T est concessionnaire et le voisin immédiat²³. Le projet d'implantation d'un vaste site sino-européen ITEC

²² Étude de faisabilité d'une plate-forme tri-modale en Lorraine – Rapport final.

²³ Article 2 des statuts : « *le syndicat mixte Euro port a pour objet la création, l'aménagement, la gestion et le développement, dans le cadre d'une zone d'aménagement concerté, de l'espace portuaire Europort sis sur les bans des communes de Thionville-Illange, Uckange et Florange, et dont la vocation est de constituer une plate-forme logistique tri-modale et industrielle.* ».

proche de Thionville-Illange (Terra Lorraine) et la disparition prochaine du trafic de charbon pour EDF et du coke pour Arcelor sont également à prendre en compte.

En parallèle, VNF et la Région ont mené en 2008/2 des réflexions approfondies sur des schémas de gouvernance d'un ensemble regroupant les quatre ports publics de la Moselle, dont les fins de concession ont été ramenées à une date commune, le 31 décembre 2018²⁴. VNF a institué en 2011 une Commission territoriale laquelle a constitué une sous-commission, le comité des ports du bassin de la Moselle. Présidé par un Vice-président du Conseil régional, il s'est vu confier le rôle de comité de pilotage d'une étude ambitieuse lancée par VNF début 2013. Cette étude s'inscrit dans la continuité du CPER 2007-2013, prévoyant notamment la plate-forme multimodale. Elle s'articule autour de quatre étapes :

- Étape 1 : état des lieux des ports existants, présenté au comité de pilotage en septembre 2013,
- Étape 2 : développement des trafics, services aux usagers et aménagement, présenté au comité de pilotage en janvier 2014,
- Étape 3 : analyse financière du projet global, avril 2014,
- Étape 4 : stratégie de financement et gouvernance, juin 2014.²⁵

La mission, conviée à la réunion de présentation de l'étape 2, a pu constater l'absence de vision partagée sur les perspectives de trafic, en particulier les conteneurs, et sur l'organisation de la plate-forme multimodale. Elle relève aussi que la réflexion s'est à ce stade limitée aux ports publics et n'incorpore donc pas les ports privés, faute d'accord suffisant. Il lui apparaît, enfin, que la situation est confuse, notamment à Thionville-Illange, avec l'émergence du projet Europort et la présence du port privé d'Arcelor, Gepor, ainsi qu'à Nancy où les contours d'un terminal conteneurs restent flous.

Néanmoins, les esprits paraissent évoluer en Lorraine, du fait des contraintes économiques, du développement de l'activité conteneurs et de l'approche de la fin des concessions historiques :

- les CCI-T pourraient dès 2015 fusionner au sein de la CCI-Régionale et l'ensemble de leurs filiales (dont les sociétés gestionnaires de ports) pourraient être regroupées au sein d'une holding unique dès fin 2014 ;
- dans le prolongement de la quatrième étape de l'étude, à la demande de la commission territoriale, le Conseil régional de Lorraine et VNF organisent le 19 septembre 2014 une journée sur la gouvernance des ports de la Moselle où sera invité un panel très large d'élus, d'entreprises, de sociétés portuaires, de commissionnaires et de manutentionnaires. Son objet sera de faire partager les conclusions de l'étude et construire collégalement une vision de ce que pourrait être le système portuaire mosellan.

Cela étant, la mission n'a pu qu'être frappée par la faiblesse actuelle de la coordination entre les acteurs du trafic fluvial mosellan, les avancées de ces dernières semaines étant trop récentes et inabouties pour en tirer des enseignements. Ports publics du nord et du sud de la région, ports publics et ports privés, collectivités locales, structures consulaires, acteurs économiques ne peuvent être considérés comme étant en situation de coordination.

²⁴ Cf ci-dessous 2-2-2

²⁵ La mission n'a pas eu connaissance des rapports des étapes 3 et 4 de l'étude

II-1-4-Bassin du Nord : des essais plus que des réalisations

Le grand port maritime de Dunkerque (GPMD), la CCI Grand Lille et la SEM Delta 3 (qui gère une plate-forme multimodale à Dourges) ont créé un GIE, le groupement des acteurs régionaux portuaires (GARP) en 2011, devenu Nord Gateway fin 2012.

Le GIE se veut une réponse au projet de canal Seine Nord Europe qui a fait naître la crainte « *d'un risque de fuite massive des trafics générés depuis et vers les ports maritimes du Benelux et de la Normandie* » au détriment du GPMD²⁶. Son objet est la mise en commun de l'ingénierie des membres du GIE en matière de promotion commerciale, de communication, de lobbying, de veille stratégique et de marketing sectoriel.

Il est à noter que :

- le GIE ne dispose apparemment d'aucun moyen spécifique ;- les CCI d'Artois (port de Béthune) et de Saint-Omer (port d'Arques), qui se situent sur l'axe Lille-Dunkerque, ainsi que du Haut-Hainaut (vallée de l'Escaut) sont restées en-dehors du schéma²⁷ ;
- la mission n'a obtenu à ce jour aucun élément sur l'activité du GIE qui semble limitée à des présences sur des salons pour faire la promotion des membres du GIE. Une société par action simplifiée (SAS) a été créée en octobre 2013 à l'initiative du GPMD : Nord Port Shuttle (NPS) afin d'exploiter une ligne de conteneurs Lille-Dourges-Dunkerque. Son actionnariat est composé de deux entités publiques : GPMD (50 %) et la CCI Grand Lille (15 %) et de deux sociétés privées : la Compagnie fluviale de transports (25 %) et une filiale de CMA-CGM, Terminal de Flandres (10 %).

La ligne de conteneurs est entrée en service à titre expérimental fin 2013 pour une durée de trois ans avec une barge. S'il existe une commission territoriale animée par VNF, il n'y a pas de comité des ports ni de sous-commission de la commission territoriale systématisant une concertation entre les acteurs portuaires de la région. De même, il n'existe pas à ce jour de schéma directeur de bassin. Néanmoins, les CCI de la région (CCIR et CCI-T) ont adopté en 2011 un schéma sectoriel de gestion des équipements portuaires et aéroportuaires ambitieux proposant des stratégies de développement des équipements portuaires et aéroportuaires.

Au final, la concertation au sein du bassin est des plus limitée et se borne pour l'essentiel à quelques initiatives du GPMD pour protéger son « hinterland » et les relations apparaissent parfois tendues, par exemple entre la CCI Grand Lille, Lille Métropole Communauté Urbaine et VNF.

II-1-5-Bassin Saône-Rhône : entre l'emprise de la CNR et l'ambition du GPM de Marseille d'un hinterland fluvial

Le bassin Saône-Rhône présente la particularité d'avoir une organisation duale :

- les ports fluviaux de la Saône du nord de Lyon sont concédés pour l'essentiel par VNF aux CCI-T locales (le port de Pagny étant géré par une SEM) ;
- le domaine public portuaire du bassin du Rhône a été concédé à la CNR.

Créé en 2008 à l'initiative du grand port maritime de Marseille (GPMM), Medlink Ports est un partenariat promotionnel sans personnalité juridique et renouvelé annuellement par convention. Soutenu par Voies navigables de France, il regroupe :

²⁶ Préambule des statuts du GARP.

²⁷ La CCI Artois entretient toutefois des relations étroites avec la CCI Grand Lille

-9 plateformes tri-modales de l'axe Rhône-Saône : Pagny Terminal, Chalon-sur-Saône, Mâcon, Villefranche sur Saône, Lyon Terminal, Vienne-Sud/Salaise-Sablons, Valence, Avignon-le Pontet et Arles ;

-2 ports maritimes : GPMM et Sète.

Historiquement leader et principal financeur, le GPMM pilote ce partenariat qui a pour objet de :

- améliorer l'offre commerciale de la chaîne logistique « *door to door* » à maillon fluvial en favorisant la coopération et les bonnes pratiques entre l'ensemble des ports (maritimes et intérieurs) ;
- développer le trafic multimodal sur le bassin Rhône Saône Méditerranée à travers une marque reconnue nationalement et internationalement valorisant les offres de transport disponibles.

Medlink peut faire valoir quelques réalisations concrètes :

- actions de promotion pour faire connaître l'offre fluviale (site, présence à des salons, « *newsletter* », plan media,...) ;
- création de services clients : éco-calculateur (possibilité de calculer sur le site Medlink le gain d'un transport tout fluvial par rapport à un tout route) ; mise en place d'un conseil logistique gratuit pour les chargeurs ; mise en place d'une expertise en matière de grutage proposée aux ports intérieurs à tarif préférentiel ; labellisation des acteurs de la chaîne logistique ; ...

Son activité ne peut cependant qu'être limitée, du fait de l'absence de structure juridique fédérant ses membres - et gage de pérennité - ainsi que de moyens faibles (le budget 2013 est de 85 K€) et son institutionnalisation est indispensable à terme. La portée de cette initiative ne doit pas cependant être sous-estimée, car elle exprime la volonté du GPMM de développer un hinterland fluvial. Cette volonté serait récente, selon certains interlocuteurs de la mission mais elle est cruciale car la coopération entre les ports fluviaux et maritimes est importante pour le développement du transport fluvial.

Dans le cadre du CPIER, un schéma directeur de bassin²⁸ a été élaboré en 2010/2011. Le « Plan Rhône », associait les quatre régions concernées²⁹ sous l'autorité du préfet de région Rhône-Alpes, préfet coordonnateur de bassin. A son initiative, un comité des ports a été institué en 2011 dont la présidence a été confiée au président de la CCI-T de Villefranche sur Saône. Il comprend trois groupes de travail :

- usagers des ports : évaluation de l'offre multimodale de chaque site et de sa capacité à répondre aux besoins de la chaîne logistique
- investissements et schéma portuaire : élaboration d'un programme d'investissement à l'horizon 2020
- développement des trafics : les membres de ce groupe de travail sont les mêmes que dans Medlink à l'exception notable de la CNR, absente de Medlink ès qualité même si elle y est indirectement présente via Lyon Terminal.

Les groupes de travail ont remis leur rapport fin 2013. Le groupe « développement des trafics » a débouché sur un projet de constitution d'une agence de développement du trafic (ADT) qui devrait voir le jour début 2015 sous forme d'association ou de groupement d'intérêt public (GIP). Sa gouvernance serait organisée en trois collèges :

- les gestionnaires de ports (CNR, CCI-T) : 50 %

²⁸ De Pagny sur la Saône au port de Sète

²⁹ Bourgogne, Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon

- les utilisateurs : (armateurs, affréteurs,...) auraient la même représentation que les institutionnels : (collectivités territoriales, CCI non concessionnaires, organisations professionnelles) : 25 %.

Cette agence aurait un champ de compétence étendu à l'ensemble du bassin Saône-Rhône. Dotée d'un budget de l'ordre de 300 000 €³⁰, elle se substituerait au comité des ports et reprendrait le nom et les actions de Medlink.

Sur un plan technique, la mission note que la nouvelle organisation du budget opérationnel de programme (BOP) 123, ramené à l'échelon régional et non plus inter-régional et la suppression de l'enveloppe bassin gérée par VNF peuvent induire une complexité supplémentaire à la mise en place d'une politique efficace et concertée au niveau de l'ensemble du bassin Saône-Rhône

Deux autres points, illustrent la volonté de rapprochement des deux principaux acteurs industriels locaux :

- le GPMM a pris une participation de 16 % dans la société de manutention Lyon Terminal détenue majoritairement par la CNR et siège au Conseil d'administration ;
- la directrice générale de la CNR a été cooptée comme membre du Conseil de surveillance du GPMM en janvier 2014.

Le point essentiel est pour la mission la volonté des acteurs locaux y compris le GPMM, dans un bassin particulier du fait du poids de la CNR, d'unir leurs forces. La mission considère que cette impulsion doit être encouragée et la mise en place d'une structure forte de coopération disposant de moyens adéquats accélérée.

II-2-Des réflexions stratégiques et institutionnelles initiées en Lorraine et en Alsace

II-2-1-Une double réflexion de ces deux régions menée de manière indépendante

Dans deux Régions, la Lorraine, à la fin des années 2000, et l'Alsace, depuis 2011, des réflexions stratégiques et institutionnelles sur les perspectives de trafic fluvial ainsi que sur les évolutions institutionnelles souhaitables ont été développées. Les études en Lorraine ont été menées par la direction régionale de VNF, en coordination avec la Région, alors qu'en Alsace le préfet de Région, chargé d'une mission ministérielle de coordination et de prospective, ainsi que la Région ont organisé une réflexion initiée par certaines collectivités territoriales.

Un point commun aux deux Régions est que le transfert de domanialité portuaire fluviale rendu possible par la loi du 13 août 2004 de décentralisation n'a pas été effectué, alors même qu'elles manifestaient leur intérêt pour l'économie fluviale, vecteur du développement économique régional.

Cette double initiative recouvre des éléments communs (volonté de créer des instruments de gestion portuaire conçus comme facteurs de dynamisation de la gestion des ports et de développement du transport fluvial). Des différences importantes séparent cependant les deux approches.

Les études lorraines et alsaciennes sont toutes les deux favorables à la création d'instruments juridiques nouveaux dotés d'une appellation commune – la société portuaire fluviale (SPF) – mais avec des périmètres d'application et un régime de propriété foncière différents.

Les réflexions lorraines visent une mutation institutionnelle de grande ampleur, la création d'une SPF unique pour l'ensemble du bassin de la Moselle navigable grand gabarit alors qu'en contraste les réflexions alsaciennes, ambitieuses dans les innovations juridiques proposées, demeurent au final

³⁰ Par comparaison, le budget d'Haropa est de 12 M€

conservatrices dans le périmètre géographique d'application (non pas le niveau global du bassin rhénan français mais chacun des trois ports alsaciens pris séparément).

II-2-2-L'objectif des études lorraines : une gestion portuaire unifiée pour le bassin de la Moselle

Un objectif institutionnel ambitieux était d'emblée posé dans le document de synthèse « Étude d'un nouveau système portuaire innovant sur la Moselle »³¹ : « *faire de la Moselle un espace portuaire unique, géré par un opérateur unique* ». Cette réforme, radicale à bien des égards, était censée fournir l'instrument de valorisation du transport fluvial permettant de transcrire dans les faits et à l'échelle régionale les objectifs volontaristes fixés par la loi du 3 août 2009.

L'opérateur unique concernait en premier lieu les 4 ports publics de la Moselle, mais l'association des 15 ports privés était prévue, au moins de manière séquencée. Selon les auteurs des investissements onéreux (notamment création de plates-formes multimodales susceptibles de traiter un trafic conteneur « lourd ») étaient indispensables, et donc la recherche de partenaires privés, pour réaliser les objectifs ambitieux de développement de trafic fluvial évoqués dans les différents rapports.

Ces études ont donc recherché la ou les formes juridiques adaptées à cet opérateur mosellan unique. Les instruments classiques, comme la concession de service public, la convention d'occupation temporaire (COT), le bail emphytéotique administratif, la délégation de service public, le partenariat privé-public, le GIE ont été écartés pour une raison ou une autre (depuis l'obstacle de la compétence territoriale des CCI jusqu'à la contrainte dite de fédéralisme souple). Le statut de port autonome est apparu aux auteurs de ces études comme ne permettant pas d'associer des partenaires privés, comme d'ailleurs la formule du syndicat mixte ou celle de la société aéroportuaire (cette dernière implique un transfert de concession par des CCI et ne prévoit pas l'association des ports privés). D'une manière générale, tous ces instruments étaient jugés insuffisamment adaptés au « fédéralisme » recherché afin d'associer les partenaires potentiels nombreux mais de nature différente à la gestion de la société unique. Les études n'ont pas examiné explicitement le cas de la société portuaire maritime (SPM) prévue par la loi du 5 janvier 2006 ni dans un premier temps, celui du grand port maritime (GPM).

Au final, les études lorraines ont privilégié un cadre juridique innovant, à créer législativement, une société portuaire fluviale (SPF) ad hoc. La SPF est, d'après ces études, une société anonyme (SA), de droit privé soumise au code du commerce (et donc au droit de la concurrence). Son capital social réunit l'État et son opérateur VNF (majoritaires), les collectivités territoriales (région, département, communes et groupements), les CCI, les associés privés. Une procédure de création législative est prévue par les auteurs, notamment pour lever les obstacles des limites légales d'action économique des collectivités territoriales. Objet juridique complexe, cette SPF commerciale doit être, selon les consultants, dotée de prérogatives de puissance publique, évidemment exorbitantes du statut de droit commun des SA mais jugées indispensables (comme le droit d'expropriation). Le droit communautaire de la concurrence n'a pas été ignoré par ces études mais il est apparu aux auteurs que les contraintes européennes seraient levées si un appel d'offres était organisé en amont de l'association des partenaires privés au capital de la SPF.

Dans un stade ultérieur de réflexions, les études lorraines ont inclus l'établissement public de type GPM dans le champ des solutions de second rang, non optimales. L'un des principaux inconvénients de cette formule « second best », selon les auteurs d'une étude complémentaire de 2010, réside, outre l'absence de fédération des collectivités intéressées et des partenaires potentiels privés, dans un supposé tropisme administratif par nature dans la gestion de type établissement public.

³¹ Étude confiée en 2009/2010 par la Région et VNF au cabinet d'avocats GB2A.

A l'heure actuelle, le débat lorrain s'est quelque peu départi de ces réflexions institutionnelles. Il s'est déplacé vers la discussion d'une refondation du modèle d'affaire fluvial mosellan, modèle caractérisé par un déclin structurel des trafics traditionnels. L'urgence est de conforter l'existence des ports publics et non de mettre en place des schémas institutionnels ambitieux. Cependant, la référence à la société portuaire mosellane n'a pas été définitivement écartée, sans qu'elle fasse d'ailleurs l'objet d'un consensus local.

II-2-3-La préférence alsacienne pour le modèle dit rhénan

L'approche alsacienne est différente, malgré l'utilisation commune du terme société portuaire fluviale.

La voie fluviale revêt une importance toute particulière pour la région : un tiers des exportations régionales emprunte le Rhin ; la part modale fluviale du transport en Alsace s'élève à 10 %. Strasbourg et Mulhouse possèdent les deuxième et troisième ports français et ceux-ci contribuent à l'emploi respectivement de 13 000 et 9 000 personnes. Enjeu régional majeur, le fluvial alsacien est également un enjeu national stratégique, avec des flux représentant environ un quart du trafic national fluvial total et près de 50 % du trafic total de conteneur.

La réflexion alsacienne a procédé d'une manière coordonnée. Le préfet de Région avait été chargé en janvier 2011 par le ministre de l'écologie, des transports et du logement d'une mission de réflexion avec les partenaires concernés. Elle s'est développée autour de trois axes : un audit financier des ports effectué par la MEEF de la DRFIP d'Alsace, l'élaboration en 2012 d'un schéma portuaire pilotée par VNF et une réflexion sur la gouvernance. Institutionnellement un comité de pilotage réunissant les parties prenantes s'est mis en place³².

L'articulation de cette démarche publique avec les initiatives et réflexions des collectivités territoriales a pu s'effectuer jusqu'ici de manière satisfaisante, notamment avec la Région. Le constat de la nécessité de réformer la gouvernance des ports fluviaux est partagé par presque toutes les parties locales intéressées. Mais ce consensus recouvre des nuances et des motivations différentes. Le Port autonome de Strasbourg est un établissement public sui generis³³. Il n'est pas contesté que ses statuts exigent un toilettage, voire une réforme plus profonde, comme indiqué précédemment.

Les collectivités territoriales alsaciennes concernées par les ports à concession du Haut-Rhin ont utilisé l'opportunité offerte par la fin prochaine des concessions (actuellement échelonnée en 2016/2017, après report des échéances) pour engager une réflexion sur la réforme de la gouvernance de ces ports. La région a coordonné cet effort de réflexion à travers la commande et la discussion en 2012/2013 de rapports de consultance, essentiellement juridiques.

Un consensus local très large, comprenant les échelons territoriaux de l'État, s'est dégagé sur un double principe : pertinence du modèle dit « rhénan » ou « Landlord » pour les ports alsaciens et préférence pour la création par voie législative d'un instrument juridique ad hoc, la société portuaire fluviale (SPF). La SPF, propriétaire ou du moins maître de la jouissance de son foncier, serait l'instrument innovant qui permettrait de sortir du modèle concessif. Elle serait différente des modèles de société aéroportuaire régionale (SAR) ou de société portuaire maritime (SPM) comme de tous les autres outils existants d'intervention économique des collectivités territoriales reposant sur la concession.

Le modèle de référence dans les études et réflexions alsaciennes est celui des principaux ports allemands, gérés par des sociétés de droit privé. Il s'agit principalement de sociétés à capitaux

³² Cf ci-dessus, II-1.2.

³³ Cf ci-dessous, III-4-2-2.

entièrement publics, avec actionnaire unique - Land (cas de Mannheim), commune (cas de Karlsruhe) - ou non comme à Duisburg (trilogie État fédéral/Land/commune). La présentation courante du modèle rhénan décrit la société portuaire allemande comme une société propriétaire du foncier utilisé (Landlord), différente par nature d'une simple société d'exploitation³⁴.

La formule juridique de la société portuaire fluviale (SPF) ad hoc permettrait à celle-ci d'être maître de son foncier de même que du développement et de l'exploitation portuaires (les fonctions techniques telles que la manutention ayant vocation à être filialisées, conformément au modèle rhénan).

Les avantages attendus de la société portuaire fluviale de type alsacien sont ceux prêtés à la gestion par une société de droit privé : flexibilité accrue du personnel, adaptabilité améliorée de l'exploitation, réactivité renforcée aux modifications de marché. Une gouvernance resserrée et centrée sur la recherche de l'efficacité et la rentabilité serait en harmonie spontanée avec l'association des intérêts de l'ensemble des parties prenantes publiques participantes au capital. Contrairement aux études lorraines, les réflexions alsaciennes ne considèrent une éventuelle association de partenaires privés que dans des étapes ultérieures. Enfin, les inconvénients souvent attribués au régime concessif disparaissent (notamment les gels d'investissement en fin de concession), point spécifique aux ports du Haut-Rhin, Colmar et Mulhouse. Le PAS, propriétaire de son foncier, n'est en effet pas concerné par les problématiques de concession. L'ultime argument en faveur de la création de la SPF est celui d'une capacité de coopération internationale renforcée. Les partenaires allemands potentiels seraient perplexes devant les actuelles formes de gestion portuaire française. La forme juridique d'une société de droit privé serait une garantie de fiabilité accrue pour les partenariats. Les accords de participations au capital, croisés ou non, deviendraient possibles. La SPF constituerait ainsi, outre un instrument de gestion jugé plus efficient, un instrument de coopération internationale plus adapté³⁵.

II-2-4-Les limites des études régionales

Les rapports élaborés pour alimenter les réflexions alsaciennes et lorraines sont le plus souvent de très bonne qualité. Ils constituent en tout état de cause un point de départ et une source de références utiles. Ces études demeurent cependant marquées par d'importantes limitations.

En premier lieu, la référence dite rhénane se révèle dans la réalité très complexe et ne constitue en aucun cas un modèle simple. Les ports rhénans ne sont pas exploités et développés de manière exclusive par des sociétés de droit commercial. Le port suisse de Bâle est géré par le « Port of Switzerland » (PoS), établissement public non propriétaire de son foncier (lequel reste détenu par les deux cantons bâlois). Le PoS, agence d'exploitation du port, est également autorité de police fluviale. La liste des spécificités bâloises par rapport au « modèle rhénan » simplifié, tel que présenté dans les études, est longue et notons simplement ici l'exemption fiscale hors TVA. Le PoS passe des contrats d'exploitation portuaire de longue durée avec des sociétés privées. Au final, le cas bâlois est extrêmement proche du régime concessif français et fort éloigné du modèle de la SPF.

La diversité des situations des ports allemands du Rhin est par ailleurs remarquable.

Sur le Rhin moyen, le port de Mannheim est une société d'exploitation et non une société maître de l'ensemble de son foncier. Elle verse un loyer à un propriétaire, le Land de Bade Württemberg, qui est également son actionnaire unique. Il s'agit d'un exemple proche juridiquement de la quasi-régie (« *in house* ») mais avec autonomie de fait importante de la direction générale dans la gestion opérationnelle. Le port de Karlsruhe est bien une société maître de son foncier puisque l'actionnaire public unique, la ville de Karlsruhe, lui a transféré gracieusement l'essentiel des terrains portuaires. Sa

³⁴ La réalité paraît nettement plus complexe ; cf ci-dessous, II-2-3.

³⁵ Argument que l'on rencontre aussi en Moselle.

gouvernance avec un conseil de surveillance composé exclusivement de conseillers municipaux et de représentants syndicaux, illustre également un modèle de quasi-régie, là encore avec une forte autonomie de fait. Dans ces deux cas, il y a transfert des opérations portuaires (manutention), assurées par des sociétés d'exploitation technique amodiataires du foncier.

Un peu plus haut sur le Rhin, le port de Duisburg est une société de droit commercial à actionnaire public triple (associant État fédéral, Land et commune), riche propriétaire foncier. Mais ce port reste partiellement une société d'exploitation technique directe.

Si l'on ajoute à ces quelques exemples, le cas de l'établissement public local de Kehl, il faut bien admettre que ledit modèle rhénan des études se révèle en fait éclaté et ne constitue pas une référence homogène. Les exemples allemands ne fournissent en rien un exemple de simplicité. La séparation entre société propriétaire aménageuse et société exploitante n'est pas aussi tranchée que certaines études l'affirment. Il est inexact d'affirmer que le modèle rhénan soit sorti du régime concessif. Le cas bâlois relève du modèle concessif. Au final, il paraît difficile d'admettre que les partenaires allemands, et encore moins suisses, puissent être, de bonne foi, déconcertés par une complexité française qui constituerait un obstacle à la coopération transfrontalière. Le PoS serait particulièrement mal venu de juger le modèle concessif français comme un frein à la coopération transfrontalière.

Enfin, la question du rapport de force sous-jacent entre les partenaires potentiels de coopération transfrontalière n'est jamais posée dans les études alsaciennes, alors que le plus important port alsacien n'est, considéré isolément, que le sixième port rhénan. La société de coopération transfrontalière Rheinport a ses statuts en allemand comme faisant foi et un tribunal bâlois est compétent en cas de litiges: des détails de coopération que l'on peut considérer comme révélateurs...

Sur la base d'une référence rhénane en définitive floue voire insaisissable, les études existantes souffrent d'une triple limitation de leur portée : celle due aux difficultés juridiques, celle liée à l'absence d'un socle de modèle d'affaires sous-jacent, celle relative aux difficultés potentielles de gouvernance.

La SPF a certes fait l'objet d'études juridiques analytiques, notamment dans ses modalités de constitution. Les apports en capital seraient de nature différente selon les associés. L'État (c'est-à-dire VNF), la ville de Strasbourg ainsi que les CCI dans les cas des ports à concession opéreraient pour l'apport en nature du foncier et des équipements au capital social. Les collectivités territoriales intéressées devraient choisir l'apport en numéraire afin d'entrer dans le capital social.

Cependant, des éléments juridiques importants de la SPF ne sont pas encore fermement établis dans ces études pourtant fort détaillées. Le choix entre le transfert en pleine propriété ou le transfert en simple jouissance dans le cas des apports en nature du foncier public fournit un exemple de ce caractère inachevé. Le modèle Aéroports de Paris (ADP), avec déclassement législatif du domaine public et donc transfert possible en pleine propriété de ce foncier, est parfois évoqué, notamment parce qu'il permet de sortir du concessif, les autres modalités reposant sur l'occupation temporaire du domaine public. VNF apparaît, au niveau local, être favorable à l'option de l'apport en jouissance, mais les autres parties prenantes du débat n'ont pas encore explicitement approuvé cette modalité.

La nécessité d'associer dans la future SPF l'ensemble des collectivités territoriales concernées ainsi qu'éventuellement d'autres parties prenantes amène par ailleurs à favoriser dans les études l'option de la société par actions simplifiée (SAS), là encore sans que le choix soit définitivement tranché. La SAS, par sa souplesse statutaire, permet en particulier de dissocier répartition du capital et représentation dans les conseils dirigeants. Les possibles difficultés de gouvernance liées à une trop grande dilution de la responsabilité d'actionnaire ne sont cependant jamais évoquées, alors même que le principe d'une gouvernance resserrée, et donc plus efficiente, est l'une des justifications du choix de la société anonyme de droit privé par rapport au modèle concessif ou à l'établissement public. La

formule d'une SAS ne doit pas être, à l'évidence, le vecteur d'une gouvernance diluée, ou bloquée, ou même irresponsable. Il est difficile dans une perspective de recherche de gouvernance efficiente d'accepter une déconnexion radicale entre pouvoir décisionnaire et responsabilité financière.

Au-delà des considérations de technique juridique, une deuxième limite des études engagées jusqu'ici est le choix d'une perspective privilégiant l'analyse juridique, au détriment de l'approche par élaboration préalable d'un modèle d'affaires renouvelé ou réformé.

Pour la mission, la gouvernance est d'abord un instrument, un outil au service d'une stratégie et d'un modèle d'affaires, non l'inverse, et certainement pas un but en soi. Des études socio-économiques d'une très grande qualité ont été rédigées en parallèle des rapports juridiques, notamment à l'occasion de l'élaboration du schéma portuaire rhénan. Mais ces études relèvent de l'analyse macro-économique régionale et l'approche par filières est trop globale pour permettre une véritable étude de marché. La filière est de plus un cadre d'analyse à la pertinence limitée dans le cas de la logistique. Les choix logistiques des entreprises relèvent de logiques industrielles internes, ou commerciales, beaucoup plus micro-économiques que les déterminants de trafic repérables au niveau de la filière macro-économique.

La proposition de SPF ne repose pas sur le socle d'un modèle d'affaires repensé. Certes, la MEEF de la DRFIP d'Alsace a effectué une analyse financière prospective des trois ports alsaciens. Cette analyse financière est précieuse, car il s'agit du seul document disponible donnant un coup de projecteur financier prospectif à la réalité portuaire alsacienne. Mais même cette analyse ne fournit pas le modèle d'affaires renouvelé permettant de justifier économiquement la création de la SPF. Ce n'est d'ailleurs pas son objet. Certaines des hypothèses retenues limitent la portée de l'exercice (choix de la méthode de la valeur nette comptable et non de la valeur de marché pour la valorisation des actifs transférés par les apporteurs en nature ; absence de loyer à verser par la SPF dans le cas de l'apport en jouissance ; absence de redevance pour jouissance du domaine public ; scénarii exogènes de croissance du chiffre d'affaires dont la crédibilité n'est pas interrogée).

Troisième source de limitation de la portée de ces études, les conditions locales d'une gouvernance efficiente de l'opérateur portuaire à travers l'instrument de la SPF n'ont pas été évoquées, directement ou indirectement, par les auteurs des études. Pourtant le point est essentiel. Certaines collectivités locales peuvent être en situation de conflits d'intérêt entre les obligations d'associés au capital d'une SPF riche en foncier exploitable et les contraintes et ambitions foncières de l'aménagement urbain. L'harmonie des points de vue et intérêts de la pyramide des collectivités territoriales associées au sein de la SPF n'est pas, au vu du parcours d'enquête de la mission, assurée de manière automatique. Le risque d'affaiblissement de la gouvernance est d'autant plus grand que le pouvoir décisionnaire serait déconnecté de la responsabilité d'actionnaire. La forme de la SPF n'est pas une formule magique pour résoudre ces tensions structurelles potentielles et la question reste ouverte. Le principe d'une gouvernance resserrée susceptible de fixer le curseur au bon niveau entre les intérêts différents des parties prenantes a été retenu comme crucial par la mission³⁶.

Au final, malgré le nombre et la qualité de ces études juridiques, il s'en faut de beaucoup que les difficultés inhérentes à la formule de la SPF aient été examinées dans leur ensemble, a fortiori traitées. Un dernier élément crucial, son euro-compatibilité, fait l'objet d'un développement spécifique dans ce rapport³⁷.

³⁶ Cf ci-dessous, IV-3

³⁷ Cf ci-dessous, III-4-3

III– UNE GOUVERNANCE AU SERVICE D’UN DÉVELOPPEMENT DURABLE

III-1-Le transport fluvial : une évidence écologique

La lettre de mission sur la gouvernance des ports intérieurs souligne dès son premier paragraphe que les ports fluviaux « *sont des acteurs déterminants pour mettre en œuvre la politique de transition écologique et le nécessaire rééquilibrage modal* ».

Notons que le report modal (vers la voie ferrée ou la voie fluviale) constituait l’une des pierres angulaires du Grenelle de l’environnement en matière de transports :« *Pour le transport des marchandises, le développement de l’usage du transport fluvial (...) revêt un caractère prioritaire. (...) L’État soutiendra le développement des trafics massifiés de fret (...) fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime (...)*»³⁸.

C’est dans ce cadre, se fondant sur les travaux prévus pour le canal du Rhône à Sète (à ce jour 50 M€ de travaux ont été réalisés sur les 120 prévus par le contrat de plan État-région), que VNF ambitionne par exemple d’atteindre un tonnage transporté de 1 million de tonnes se substituant à l’équivalent de 300 000 camions.

Du point de vue de la protection de l’environnement en général et de l’émission de gaz à effet de serre en particulier, la voie fluviale apporte ainsi d’incontestables avantages. Quelques données permettent d’en faire l’illustration :

- un automoteur (péniche de 750 tonnes) consomme 2,7 fois moins de pétrole qu’un camion par tonne transportée, ce ratio passant à 3,7 pour un convoi poussé (1 350 tonnes)³⁹ ;
- en comparaison avec la route et le rail, ce mode de transport présente les coûts externes les plus bas : deux fois moins de pollution que le mode routier, absence d’accidents, bruit quasi inexistant au regard de la route mais aussi du fer, faible encombrement.

Plusieurs actions ont donc été entreprises pour encourager le transport fluvial de marchandises. Ainsi, VNF a mis au point un éco-calculateur qui permet aux chargeurs d’apprécier l’impact environnemental d’une logistique intégrant ou non le mode fluvial, sachant que depuis le 1er octobre 2013, les prestations de transport doivent faire l’objet d’un affichage sur la facture de la quantité de CO2 émise. L’établissement public porte également un important programme d’aides (pouvant atteindre 30 % des investissements) à la modernisation de la flotte fluviale et participe à des programmes de recherche au plan européen pour que les futures péniches intègrent innovation technologique, développement durable et performance économique.

Enfin, la loi d’orientation énergétique de 2005 a mis en place un dispositif national de certificats d’économie d’énergie et depuis 2011, les économies induites par le choix du transport fluvial sont désormais valorisées.

Si l’on ajoute à ces politiques les travaux menés par VNF pour améliorer la voie d’eau (investissements qui ne seront pas détaillés dans le cadre de la présente mission), il apparaît clairement une politique visant à faire de la voie d’eau, une alternative attractive en matière de transport, mettant en jeu les avantages environnementaux qu’elle présente.

³⁸ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l’environnement.

³⁹ Source : étude ADEME 2005.

Les options qui seront retenues dans le cadre de la gouvernance des ports intérieurs devront donc tout naturellement être cohérentes avec ces orientations.

III-2-Une approche globale par bassin

Outre l'approche environnementale qui vient d'être abordée, le choix d'un mode de gouvernance pertinent des ports intérieurs devra se fonder sur quelques principes conciliant tant les aspects économiques que la place et le rôle des parties prenantes impliquées par ces enjeux.

III-2-1-Des ensembles économiquement viables

Qui dit développement durable, dit modèle économique viable et durable. Comme on l'a vu précédemment, l'activité portuaire, en tant que telle, n'est structurellement pas équilibrée. Pour intensifier le poids de cette activité dans les comptes des gestionnaires des ports, la nouvelle gouvernance devra garantir un modèle économique viable, favorisant le développement des activités portuaires elles-mêmes.

Premier principe, le développement passe par la croissance du trafic fluvial, ce qui suppose le maintien, voire le développement d'une capacité d'accueil, d'une qualité de service optimale et d'une politique attractive en direction des chargeurs ainsi que des secteurs industriel et agricole. Dans certains cas, il pourra s'avérer nécessaire de développer ces compétences dans le cadre d'une filiale. Le mode de gouvernance retenu devra donc permettre le recours à une ou des filiales, si ce choix s'avère pertinent à un moment ou à un autre du développement économique d'un port.

Deuxième principe, la gouvernance des ports devra s'inscrire dans le cadre d'une logique de bassin. Cette observation concerne plus particulièrement les ports par lesquels transite un tonnage significatif et diversifié. Pour certains, l'idéal serait de pouvoir créer une entité unique, un établissement portuaire doté d'une compétence géographique étendue à l'échelle d'un bassin. Mais opérateurs et décideurs locaux ne sont pas tous prêts à s'engager dans une telle voie comme la mission a pu le constater. Il n'en demeure pas moins la nécessité a minima d'instituer une coopération renforcée⁴⁰ dont le modèle présenté précédemment pour le bassin de la Seine (HAROPA) peut servir de référence. On peut d'ailleurs supposer que, quelquefois, cette forme de coopération constituera un état transitoire. Après quelques années de pratique, les opérateurs et décideurs locaux auront pu mieux percevoir les avantages d'actions conçues et mises en œuvre au niveau du bassin fluvial, et finiront par être acquis au principe d'une complète gouvernance des ports par bassin.

Troisième principe, la future gouvernance devra être conçue pour encourager la coopération transfrontalière lorsqu'elle est possible, sachant qu'elle peut s'avérer indispensable, notamment en Alsace, dans le Nord-Pas-de-Calais ainsi que pour le bassin mosellan.

Quatrième principe, la voie d'eau doit répondre à des attentes de plus en plus complexes de la part de ses clients potentiels. Les conceptions logistiques obéissent désormais à des impératifs tant industriels, que commerciaux ou de transport. Les ports sont ainsi amenés à assurer des fonctions plus complexes qu'auparavant, ce qu'un site fluvial multimodal pourra plus aisément satisfaire qu'un port uniquement desservi par la voie d'eau, ou éloigné des autres infrastructures terrestres. Les besoins en question émanent de trois types d'acteurs :

Pour les opérateurs, la demande porte essentiellement sur :

- des halles couvertes ;

⁴⁰ Cf ci-dessus, II-1-1

- des terre-pleins pour colis lourds ;
- des pentes « roll on / roll off ».

Pour les industriels et les logisticiens, il s'agit d'obtenir :

- un foncier permettant leur implantation ;
- des espaces dédiés ;
- des plages horaires élargies.

Pour les transporteurs fluviaux, il s'agira de disposer par exemple :

- d'un linéaire d'accostage pour les bateaux en attente ;
- d'informations sur les contraintes techniques et de navigation en temps réel.

Les perspectives de développement et de coopération qui viennent d'être esquissées ne pourront pas s'improviser et ne prendront véritablement corps que si elles s'inscrivent dans une vision à moyen et long terme du développement des ports et de la voie d'eau.

Dès lors, il apparaît essentiel que les futurs gestionnaires des ports soient tenus, dans le cadre de la future gouvernance, d'élaborer un plan stratégique de développement mettant en avant les atouts et les moyens devant être mobilisés pour garantir ce développement.

Ceci suppose aussi que tous les acteurs concernés soient impliqués d'une façon ou d'une autre dans cette gouvernance, ce que la grande majorité des interlocuteurs rencontrés ont bien voulu reconnaître.

III-2-2-Une association équilibrée des différentes parties prenantes

Une gouvernance efficiente suppose une participation équilibrée des parties prenantes aux activités portuaires.

Comme on l'a noté, les modalités de représentation des différents acteurs sont très variables d'un territoire à un autre et d'un port à l'autre. Pour simplifier, deux catégories de ports peuvent être distingués. Le premier cas de figure est celui des ports autonomes. La participation des acteurs est assez large puisque les deux ports concernés (PdP et PAS) sont gérés sous l'autorité d'un conseil de surveillance composé de représentants de multiples entités (État, collectivités territoriales, usagers des ports, chargeurs, personnel, notamment)⁴¹. Dans les deux cas, néanmoins, les membres du conseil de surveillance tendent à être d'abord porteurs des intérêts de leurs mandants, ce qui est naturel mais ne favorise pas suffisamment le développement d'analyses privilégiant l'intérêt général des deux ports. En outre, il n'est réservé aucune place aux associations de protection de l'environnement dans la gouvernance de ces ports.

Le second cas correspond aux concessions. A l'inverse de la situation précédente, le nombre d'acteurs impliqués dans la gouvernance des ports est faible puisqu'il se résume, pour simplifier, au concessionnaire (c'est-à-dire le plus souvent la CCI) et au concédant (en général VNF ou la CNR dans le cas du Rhône). Les collectivités demeurent cependant impliquées en raison de leurs compétences en matière d'urbanisme et de développement économique.

Quel que soit le cas de figure, il apparaît nécessaire que l'ensemble des parties prenantes citées précédemment soient associées à la gouvernance des ports intérieurs :

⁴¹ Cf. ci-dessous, III-4-2

- l'État car il doit être le garant d'une vision stratégique du développement de la voie d'eau et de l'efficacité des ports fluviaux ;
- les collectivités locales car elles doivent concilier développement urbain et développement de l'offre de logements avec le maintien d'une activité portuaire, source d'activités économiques et d'emplois ;
- les acteurs économiques (CCI, chargeurs, industriels, bateliers) car la voie d'eau et les ports sont à leur service ;
- les associations environnementales car le développement de la voie d'eau peut constituer une opportunité de dialogue conciliant les trois piliers du développement durable ;
- les personnels, à l'instar des autres entités publiques.

En somme, la future gouvernance des ports intérieurs doit tenir compte des intérêts des parties prenantes, mais doit aussi au-delà s'inspirer des principes de la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Comme le précise la norme ISO 26 000 : « *Il est recommandé à l'organisation de déterminer qui a un intérêt dans ses décisions et activités de façon à ce qu'elle puisse comprendre les impacts qu'elle génère et comment les traiter. Bien que les parties prenantes puissent aider une organisation à identifier la pertinence de questions particulières vis-à-vis de ses décisions et activités, elles ne remplacent pas la société au sens large (...)* »⁴².

III-3-L'élaboration préalable d'un projet stratégique

Une bonne organisation institutionnelle de la gouvernance d'un port ne saurait à l'évidence suffire à assurer le succès dudit port. Il convient que l'ensemble des parties associées dans la gouvernance aient eu la possibilité de participer à l'élaboration concertée d'un projet stratégique pour le port qui doit notamment permettre de répondre aux questions suivantes :

- Quels objectifs de développement des diverses activités du port en distinguant le court terme du moyen et long terme ?
- Quels choix pour les principaux investissements en fonction du développement des activités ? Quelle répartition des recettes du port entre ces diverses activités ? Faut-il prévoir sur un certain nombre d'années un système de subventions entre ces dernières ?
- Les emprises portuaires sont-elles amenées à rester stables ou peuvent-elles évoluer ? Quels sont les principaux enjeux sur le plan foncier ? Peut-on compenser d'éventuelles cessions foncières par des acquisitions et assurer la préservation des capacités de développement eu égard au droit de l'urbanisme ?
- Les fonctions du port sont-elles reconnues de manière complète et précise dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) des collectivités locales d'accueil ?

Un tel projet stratégique ne doit pas forcément constituer un document extrêmement précis et analytique. Il doit plutôt revêtir la forme d'un document de synthèse, mettant clairement en avant quelques points essentiels avec un système de dates de rendez-vous pour faire à diverses reprises un constat partagé d'avancement.

⁴² Norme internationale ISO 26000. Lignes directrices relatives à la responsabilité sociale. Chapitre 3.3.3. Le rôle des parties prenantes dans la responsabilité sociale.

Bien évidemment la durée de validité d'un projet stratégique doit être posée avec soin et clairement précisée ; elle ne saurait être trop longue, sauf à ôter toute signification réelle au projet ; il paraît d'ailleurs expédient d'indiquer dans celui-ci les grandes lignes du mode d'élaboration du projet stratégique appelé à prendre la suite.

La forme du projet stratégique et surtout sa traduction contractuelle et opérationnelle dépendront bien sûr du mode de gouvernance retenu. En s'inspirant de la typologie objet du chapitre suivant⁴³, on peut estimer que dans le cas du modèle concessif, le projet stratégique revêtira la forme d'un cahier des charges et d'annexes faisant l'objet d'une mise au point entre concédant et concessionnaire. Dans le cas d'un établissement public le projet stratégique pourra gagner à prendre la forme d'un contrat de plan État ou collectivité locale de tutelle/établissement public. Dans le cas d'une société portuaire fluviale, on peut enfin imaginer que le projet prenne la forme d'un pacte d'actionnaires reprenant le cahier des charges de la concession. Ceci étant, quelle que soit la forme de la gouvernance, le projet stratégique devra faire l'objet d'un accord avec la ou les collectivités d'accueil du port pour assurer sa cohérence avec les documents d'urbanisme locaux.

On ne saurait enfin passer sous silence le fait que pour les ports du type concessif dont l'actuelle concession viendra très prochainement à échéance, l'élaboration d'un projet stratégique peut être rendue délicate par la proximité du renouvellement de la gouvernance et il faudra sans doute adapter en conséquence le mode d'élaboration du projet.

III-4-Des pistes de réflexions institutionnelles

A l'issue de son premier tour d'horizon, la mission considère que trois cas de figure, éventuellement cumulables, méritent d'être approfondis. Il est possible de conserver le modèle concessif et le modèle d'établissement public, mais en les réformant profondément. L'opportunité de créer un instrument juridique nouveau mérite d'être creusée.

III-4-1-Les concessions : un régime critiqué mais réformable

III-4-1-1-Un système juridique mis en cause

Actuellement, le système juridique le plus utilisé pour la gouvernance des ports intérieurs, la concession, subit une série de critiques dont l'émergence au niveau local paraît d'abord liée au fait qu'une série de ports intérieurs va voir, dans les prochaines années, s'achever son actuelle concession. Cela, à l'évidence, met en exergue plusieurs inconvénients que les divers acteurs ne prenaient pas ou prenaient peu en considération tant qu'une partie notable de la durée de la concession restait à effectuer. C'est d'ailleurs ce qu'indiquent les ministres signataires de la lettre de mission : « *En dépit de son ancienneté, le modèle de la concession présente des limites et n'offre plus toujours un cadre approprié pour répondre à des enjeux de développement qui se ramifient dans des territoires de plus en plus vastes* ».

Des élus locaux alsaciens ont ainsi exprimé leur inquiétude au Ministre des transports vis-à-vis de l'avenir des ports alsaciens dont la concession va s'achever très prochainement. Leur inquiétude est rendue particulièrement vive du fait qu'ils considèrent que les ports français ont un statut très différent de celui des ports allemands ou suisses du Rhin, ce qui rend leur gouvernance peu compréhensible par les décideurs étrangers, et tend à bloquer toute démarche de collaboration internationale entre ports du bassin rhénan. Ces élus demandent ainsi que l'on retienne pour le proche avenir, c'est-à-dire sitôt

⁴³ Cf ci-dessous, IV-5

échues les actuelles concessions, un système de société portuaire, plus semblable à ce qui existe tant en Allemagne qu'en Suisse⁴⁴.

L'examen d'un certain nombre de concessions permet de faire le constat que celles-ci présentent le plus souvent de nombreuses caractéristiques communes importantes.

Les concessions étudiées ont en effet d'abord une très longue période de validité, de l'ordre d'au moins cinquante ans. De ce fait, les différentes autorités concernées ont agi comme si le temps de la concession était infini. Cependant, l'échéance se rapprochant, la caractéristique de limitation dans le temps s'est enfin imposée aux partenaires, ce qui a eu pour effet que les investissements alors envisagés ne sont plus apparus susceptibles d'être amortis par l'exploitation de la concession et ne sont donc plus décidés⁴⁵. Une longue durée de concession donne ainsi un confort illusoire lequel n'est pas de nature à insuffler le dynamisme suffisant pour rendre la voie d'eau attractive. On peut donc, a contrario, considérer qu'en cas de concession plus brève, les concessionnaires auraient vraisemblablement été davantage conscients des échéances dans le temps et auraient été bien plus enclins à bâtir un plan d'investissements sur la durée totale de la concession, améliorant ainsi sa performance globale⁴⁶.

De même les cahiers des charges des concessions sont rédigés sans perspective stratégique ni projet contractuel, ce qui n'a pas non plus engagé les concessionnaires à retenir une démarche rigoureuse, globale et ambitieuse⁴⁷.

Par ailleurs les visites des missionnaires dans différents ports pour rencontrer leurs gestionnaires ont permis de constater une fréquente coexistence du domaine concédé et d'un domaine propre du concessionnaire. Il n'a pas été possible d'entrer en possession d'études juridiques abouties permettant de savoir si, en fin de concession, ce domaine pourra être qualifié de bien de retour (revenant gratuitement au concédant en fin de concession), de bien de reprise (susceptible d'être racheté par le concédant en fin de concession) ou rester domaine propre du concessionnaire (la propriété lui est acquise, quel que soit le sort de la concession)⁴⁸. L'étendue d'application de la jurisprudence de l'arrêt société Le Béton du 19 octobre 1956 du Conseil d'État n'a donc pu être mesurée par la mission pour l'ensemble des cas examinés par celle-ci. Cette jurisprudence est certes essentielle dans son principe pour déterminer si des aménagements des terrains propres du concessionnaire justifient l'affectation de ceux-ci à l'objet réel d'utilité générale, en l'occurrence l'activité portuaire, et donc leur incorporation au domaine public. Mais on peut cependant douter a priori d'une réponse unique pour l'ensemble des concessions, vue la diversité des contextes relatifs à ces aménagements.

Ainsi les missionnaires ont-ils pu découvrir un exemple à Colmar où le concessionnaire a acquis en début de concession un foncier important puisque d'une surface largement supérieure au domaine de la concession, et dont la majeure partie continue à servir à quelques années de la fin de concession, de réserve foncière ou encore de zone de compensation écologique répondant aux demandes

⁴⁴ Cf. ci-dessus, II-2-3.

⁴⁵ Cf. ci-dessus, I-3-2.

⁴⁶ Cf. ci-dessous, III-4-1-2.

⁴⁷ Un rapport de l'IGF de 1999 puis un rapport IGF/CGEFi/CGPC de 2005 sur les ports d'intérêt national relevaient déjà que « *les cahiers des charges, dans environ trois quarts des cas, s'inspirent d'un cahier des charges type défini par une circulaire du 30 janvier 1915. Le cahier des charges type est donc ancien et il est devenu largement inadapté (...). Ce cahier des charges est particulièrement elliptique en ce qui concerne les relations financières entre le concessionnaire et le concédant* » (rapport de 2005, p. 3).

⁴⁸ Voir notamment les arrêts du CE commune de Douai, 21 décembre 2012, et commune de Béthune, 27 février 2013 sur la définition des biens de retour

d'associations de protection de la nature opposées à des aménagements portuaires importants⁴⁹. On peut donc craindre que, si le système de la concession était maintenu, l'existence persistante de biens propres de l'ancien concessionnaire qui entourent dans certains cas le domaine de la concession ne contribue à vider peu ou prou de toute réalité la mise en compétition préalable à une nouvelle concession.

L'État, quant à lui, est peu présent dans ce système de concessions. C'est désormais VNF qui est l'autorité concédante tant pour les concessions conclues avant la création de VNF que pour les concessions conclues depuis. Il semble qu'en tout cas, quelle que fût l'époque, il a été ou il est peu actif pour orienter les projets stratégiques qui pourraient figurer dans les traités de concession.

Un autre point concerne les redevances versées par les occupants des parcelles concédées. Elles sont très souvent peu élevés, sinon symboliques, même dans des secteurs bien situés vis-à-vis des centres d'agglomération ou des principales zones d'activité. Il n'est pas évident que ces prix soient très représentatifs d'une réalité économique, à tel point qu'on ne peut écarter l'hypothèse qu'un jour, ces tarifs soient requalifiés au terme d'une procédure contentieuse d'aide d'État constitutive d'entraves à l'établissement d'une concurrence régulière.

Enfin, dans quasiment tous les cas, le concessionnaire est la Chambre de commerce et d'industrie territoriale. Cela n'est bien sûr en rien critiquable, mais à l'issue de différents entretiens, les missionnaires sont enclins à considérer que les CCI-T s'attachent souvent davantage à gérer leur concession dans une perspective de soutien de l'activité économique et industrielle générale que d'optimisation du compte d'exploitation de leur concession, la frontière entre les comptes de la CCI-T et ceux de l'exploitation du port pouvant être variable d'un cas à l'autre.

III-4-1-2–Un dispositif juridique évolutif, clarifié par la jurisprudence

Le régime concessif se caractérise par la mise à disposition d'un acteur économique d'une parcelle du domaine public via une convention d'occupation du domaine public. Si cette convention répond aux seules exigences du co-contractant pour la réalisation de son projet sans être destinée à satisfaire un besoin de la puissance publique, elle est exclue du champ de la commande publique. Il s'agit d'une convention d'occupation temporaire qui peut être passée de gré à gré sans publicité ni appel à la concurrence, comme noté dans la partie III-4-3 (jurisprudence Jean Bouin du Conseil d'État).

Mais si la convention comprend l'exécution de prestations pour le compte de la puissance publique ou si celle-ci impose des sujétions, telles qu'une exploitation navale ou la réalisation et l'utilisation d'importants équipements portuaires aux fins de développer le transport fluvial, elle s'analyse comme une délégation de service public (voir CE, 10 juin 2009, arrêt Port autonome de Marseille). Dans ce cas, elle entre dans le champ de la commande publique, d'où publicité, appel à la concurrence et durée limitée.

En fin de concession, l'ensemble des immobilisations reviennent à la puissance publique à titre gratuit (biens de retour) ou onéreux (biens de reprise).

Ces règles s'appliquent quelle que soit la structure juridique et capitalistique du co-contractant. Il a ainsi été jugé qu'une convention d'occupation du domaine public par une société d'économie mixte dont le propriétaire du domaine est membre, est assujettie aux règles de la commande publique (CE, 30 décembre 2002, arrêt Département des Côtes d'Armor).

⁴⁹ Cf. ci-dessous, III-4-2-3.

Enfin, l'exception d'origine jurisprudentielle européenne à l'obligation de mise en concurrence des contrats de quasi-régie entre une collectivité (ou un groupement de collectivités) et une entité gestionnaire est limitée⁵⁰. Elle repose sur l'existence d'un contrôle de l'entité par la collectivité analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et le gestionnaire doit réaliser l'essentiel (plus de 80 %) de son activité au profit de la ou les collectivités qui la détiennent. A l'évidence, les ports fluviaux gérés dans le cadre du régime concessif n'entrent pas dans la catégorie des contrats en quasi-régie.

III-4-1-3-Un dispositif possédant des vertus et ouvert aux améliorations

En premier lieu, la relation autorité concédante/concessionnaire permet à VNF, autorité concédante, d'être en mesure de jouer un réel rôle de garant des intérêts stratégiques de l'État et de faire le lien entre le port et le fleuve au bord duquel il se situe, sans négliger une gestion active du domaine public. Encore faut-il que VNF se donne effectivement les moyens de jouer ce rôle.

En second lieu, la mise en concurrence au moment des renouvellements n'est pas dénuée de qualités. Elle est l'occasion pour le concédant de procéder à des réflexions stratégiques d'où découleront les cahiers des charges des appels d'offres. Elle est aussi un moyen de mise sous tension du concessionnaire qui doit prouver sa capacité à conserver la concession. Parfois même, un changement de concessionnaire peut s'avérer fructueux.

En troisième lieu, la convention, ou l'autorisation d'occupation temporaire (AOT), semble bien adaptée pour des ports de taille modeste dont les enjeux sont essentiellement locaux et les besoins d'investissement limités.

Dès lors qu'on n'élimine pas le modèle concessif comme mode de gouvernance des ports fluviaux, la mission propose d'approfondir la réflexion pour en pallier les défauts les plus criants.

La mission a été frappée par l'émiettement des concessions sur des territoires proches. Par exemple, il y a trois concessions différentes à Mulhouse (Ottmarsheim, Île Napoléon, Hunningue) et deux à Metz. Dans le Nord-Pas de Calais, la CCI Grand Lille gère 15 concessions et est titulaire de deux contrats d'affermage ; la CCI Grand-Hainaut et la CCI Artois en gèrent 6 chacune.

La mission propose que, en liaison avec les autorités concernées, les renouvellements de concession soient l'occasion d'une modernisation de la cartographie des concessions pour lutter contre cet émiettement et favoriser des approches plus globales.

Ensuite, la mission a constaté que les conventions dont elle a eu connaissance sont anciennes (1928 pour les ports de Metz-Mazerolle et Thionville⁵¹ ; 1935 dans le cas de Lille ; le plus souvent années 60) et ont été renouvelées par avenants (ex. de Lille, renouvelée par avenant en 1985 jusqu'en 2035) ou consenties initialement pour des durées très longues (50 ans) qui arrivent à échéance (ex. des ports de la Moselle ou du Rhin). Au-delà d'un nécessaire toilettage juridique, les conventions devront être soutenues par une stratégie à long terme et incorporer des plans d'affaires comportant des objectifs économiques et des plans d'investissement cadencés.

⁵⁰ Cf ci-dessus, III-4-3

⁵¹ Les ports de Metz-Mazerolle et Thionville ont fait l'objet d'une concession à une société créée en 1928 par le groupe de Wendel afin de canaliser la Moselle : Camefimo, aujourd'hui contrôlée à 74 % par la CCI de Metz et 26 % par Arcelor-Mittal ; le port de Metz-Nouveau port a été concédé à la CCI de Metz qui l'exploite via une filiale, la Société du Nouveau Port de Metz. Une troisième société filiale de la CCI, la Société Ports de la Moselle, porte les moyens de l'ensemble. Les trois sociétés sont des SAS.

III-4-1-4-Une réflexion sur le modèle concessif induit un questionnement sur le rôle des CCI

Selon la loi de 2010 portant réforme du réseau consulaire, les CCI-T peuvent être chargées de la gestion de toute infrastructure, tout équipement ou service, notamment de transport, qui concourt à l'exercice de leurs missions. Ainsi, dans le respect des schémas sectoriels définis par la CCI-R, les CCI-T peuvent assurer « *une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires* » (art. L. 710 du code de commerce). Actuellement, toutes les concessions portuaires fluviales l'ont été directement ou indirectement au profit des CCI-T (la concession de Colmar a été accordée à un établissement public sans activité réelle qui a sous-concédé l'exploitation à la CCI-T ; les sociétés concessionnaires à Metz et Thionville sont contrôlées par la CCI-T de Metz, elle-même d'ailleurs partie prenante aux contrats de concession).

Cette situation, dans l'hypothèse d'un maintien du régime concessif, pose deux questions principales.

Tout d'abord, les circonscriptions portuaires correspondent aux circonscriptions des CCI-T concernées. Si l'on va vers un regroupement des parcelles de domaine public fluvial dans une logique de bassin, on dépasse la circonscription des CCI-T. Rien n'interdit dans les textes qu'une CCI-R se substitue aux CCI-T de sa région : selon la loi de 2010, les CCI-R exercent au sein de leur circonscription l'ensemble des missions du réseau des CCI-T. A ce titre, « *elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport* ». Cela suppose néanmoins que les schémas sectoriels de gestion des équipements soient modifiés en ce sens, ce qui pourrait avoir lieu dans le prolongement des élections consulaires de 2015. Cela suppose aussi que les moyens affectés à la gestion des infrastructures portuaires fluviales soient transférés aux CCI-R. Allant dans ce sens, la Région Lorraine a récemment initié un mouvement de fusion des CCI-T au sein de la CCI-R qui pourrait être effectif dès 2015 et les différentes sociétés contrôlées par les CCI-T, dont celles qui gèrent les ports fluviaux, pourraient être réunies au sein d'une société holding contrôlée par la CCI-R. Cet exemple montre bien qu'une adaptation des structures des CCI n'est pas impossible. Reste à voir comment seront intégrées les conséquences d'une éventuelle fusion entre l'Alsace et la Lorraine.

Ensuite, se pose la question des capacités financières des CCI, regroupées ou non, à prendre en charge le développement d'infrastructures portuaires fluviales. Les taxes pour frais de chambre ne peuvent juridiquement être utilisées que pour des missions de service public obligatoires, ce qui n'est pas le cas de ports gérés sous un régime de délégation de service public. Les CCI concessionnaires ou les structures qu'elles utiliseront pour ce faire devront donc disposer de ressources leur permettant de financer des investissements qui peuvent être lourds dans un contexte de transfert intermodal au profit du transport fluvial et de conteneurisation des installations. Au demeurant, il y a là une prise de risque pour les CCI qu'il ne faut pas sous-estimer.

III-4-2-Les établissements publics : des pistes de réforme

III-4-2-1-Ports de Paris : une évolution inaboutie

PdP a été créé par une loi du 24 octobre 1968, notamment modifiée par une loi du 23 juillet 2010 en ce qui concerne la gouvernance. Il est administré par un conseil de surveillance de 32 membres :

- 16 membres désignés par les collectivités territoriales (11), les CCI (1 désigné par la CRCI) et le personnel (4) ;
- 16 membres nommés par décret représentant l'État (6), les usagers du port et les personnes qualifiées (10, dont 2 désignés par les CCI). Le mandat des membres désignés par les collectivités territoriales court jusqu'à mi-2014 et les autres jusqu'à janvier 2015.

Le directeur général est nommé par décret.

Un décret du 4 mai 2012 a amorcé un rapprochement avec le statut des grands ports maritimes : institution d'un comité d'audit, dispositions destinées à prévenir les conflits d'intérêt au sein du conseil de surveillance, possibilité de conclure des transactions dans les conditions prévues par le Code civil. Néanmoins, la réforme est restée inaboutie et PdP continue d'être gouverné par un conseil de surveillance pléthorique dont les membres ont trop souvent tendance à être d'abord les porte-paroles d'intérêts locaux ou catégoriels.

Dans l'hypothèse où le statut d'établissement public serait conservé, la mission considère qu'il serait opportun d'aligner les organes de gouvernance du PdP sur les GPM :

- conseil de surveillance de 17 membres (5 représentants de l'État, 4 représentants des collectivités territoriales et leurs groupements, 3 représentants du personnel, 5 personnalités qualifiées nommées par l'État) ;
- directoire (Président nommé par l'État après avis du conseil de surveillance, membres nommés par le Président après avis conforme du conseil de surveillance) ;
- conseil de développement de 30 membres représentant les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements.

III-4-2-2-Le Port autonome de Strasbourg : une spécificité « baroque »

Le PAS dispose d'un statut hérité d'une convention entre la ville de Strasbourg et l'État datant de 1923 homologuée par une loi du 26 avril 1924. La convention a été modifiée par 5 avenants (4 par voie législative et 1 par décret). Son régime a été précisé par un décret du 27 septembre 1925 puis divers décrets et arrêtés, les derniers étant un décret et deux arrêtés en 2012. Ceux-ci ont étendu la circonscription du PAS à l'ensemble du département du Bas-Rhin et lui ont permis de prendre, céder ou étendre des participations financières.

Par ailleurs, un accord intergouvernemental validé par une loi a organisé en 1993 un échange d'administrateurs avec le port de Kehl.

Le PAS est administré par un conseil d'administration comprenant 21 membres :

- 6 membres désignés par la ville de Strasbourg ;
- 6 membres nommés par l'État ;
- 3 membres désignés par la CCI de Strasbourg, le Conseil général du Haut-Rhin et le Conseil régional d'Alsace ;
- 3 membres désignés par le port de Kehl ;
- 3 membres représentant le personnel.

Il est dirigé par un directeur général nommé par décret, choisi sur une liste de trois candidats établie par le conseil d'administration après avis de la Ville de Strasbourg.

Le dispositif normatif qui régit le PAS a été qualifié de « baroque » par le rapporteur du Conseil d'État, saisi pour avis en 2010, puisqu'il repose sur une base conventionnelle. L'assemblée générale du Conseil d'État avait alors considéré qu'il convenait de procéder à une réécriture des statuts du PAS dans le cadre de la révision du code des transports. Un premier travail de rédaction de la partie législative des statuts a d'ailleurs été entrepris. Cependant, le gouvernement n'a pas poursuivi dans cette voie, considérant que les délais de la discussion sur le code des transports n'étaient pas compatibles avec ceux que nécessiteraient des échanges avec la ville de Strasbourg.

Dans l'hypothèse du maintien du statut du PAS en tant qu'établissement public, une révision des statuts est indispensable pour :

- institutionnaliser le fait que le PAS est devenu le port du Bas-Rhin, ce qui implique de nouvelles relations avec les collectivités territoriales concernées, au premier rang desquelles la ville de Strasbourg ;
- moderniser la gouvernance du PAS, sur le modèle des GPM⁵² ;
- ouvrir ses possibilités d'action à l'ensemble de la région Alsace, sinon au-delà (Allemagne, Suisse...);
- actualiser les divers textes relatifs au PAS en distinguant dispositions législatives et dispositions réglementaires (articles 34 et 37 de la Constitution).

III-4-2-3-Colmar/Neuf-Brisach (Colmar) : une complexité « anachronique »

Le port de Colmar/Neuf-Brisach est de dimension modeste mais sa situation juridique est particulièrement complexe, comme la Cour des comptes l'a relevé⁵³. Il connaît un trafic de l'ordre de 2 Mt par an, concentré sur deux segments : aluminium pour une usine du groupe Constellium et céréales (approvisionnement d'une usine d'amidon et exportation de grains). L'Établissement public est concessionnaire du domaine public fluvial depuis 1965 pour une durée de 50 ans (prolongée d'un an) et a sous-traité l'exploitation à deux sous-concessionnaires : la Chambre de commerce et d'industrie de Colmar-Centre Alsace (CCICCA) et la Société de construction et d'exploitation de silos au port rhénan de Colmar-Neuf Brisach (SICA) qui exploite un silo à grains. Du fait de ces sous-concessions, l'activité de l'établissement public est réduite à la gestion du domaine :

- 8 ha de domaine public fluvial objet de la concession auxquels s'ajoutent 5,8 ha dont la nature juridique reste à préciser ;
- 280 ha (zone de Balgau, Nambshheim, Heiteren et Geiswasser, BNHG), dont 70 ha ont été classés « Natura 2000 » ; 120 ha se sont naturellement reboisés et leur éventuelle exploitation industrielle se heurte à de délicats problèmes d'environnement ; 160 ha restent à commercialiser.

Dans son rapport de 2011 sur les exercices 2004 à 2009, la Cour des comptes a rappelé le caractère d'Établissement public national de Colmar, alors même que ses « actionnaires » sont régionaux : CCICCA (4/12^{ème}), département du Haut-Rhin (3/12^{ème}), ville de Colmar (2/12^{ème}), SIVOM Hardt-Nord (2/12^{ème}), PAS (1/12^{ème}) et que son directeur est nommé par le préfet du Haut-Rhin sur proposition de la CCI. Elle a surtout fustigé le caractère « anachronique » du statut de Colmar. Il reste régi par des textes anciens « *qui ne correspondent plus à la réalité du fonctionnement et de l'activité de ce port* ». Il n'a pratiquement pas d'activité (il emploie 4 personnes mises à disposition par la CCICCA et refacturées) et est endetté du fait de l'opération BNHG.

Le schéma actuel n'est clairement pas satisfaisant même si les responsables locaux semblent s'en accommoder. La mission estime, de son côté, que les constatations faites par la Cour des Comptes plaident en faveur de profondes réformes pour ce port.

⁵² Cf ci-dessus, III-4-2-2

⁵³ Rapport particulier N° 61141, mars 2011.

III-4-3-La Société portuaire fluviale : des risques et des contraintes juridiques lourds

L'option de la création législative d'un instrument juridique nouveau, la SPF, a été évoquée dans la partie II-2-3 de ce rapport. Le caractère inachevé de la réflexion et surtout l'inadaptation d'une approche préliminaire de nature juridique a été souligné.

L'ampleur des spécificités et innovations attribuées à la SPF implique à l'évidence une intervention du législateur. Une loi doit rendre inapplicables en l'espèce les limitations d'intervention économique et financière pesant d'une manière générale sur les collectivités territoriales, puisque la SPF, société anonyme soumise au code du commerce, devrait comprendre par construction un actionnariat public incluant des collectivités territoriales. A l'instar de la loi du 20 avril 2005 pour les sociétés aéroportuaires ou de celle du 20 janvier 2006 pour les SPM (Sociétés Portuaires Maritimes), une loi doit autoriser les collectivités territoriales intéressées et leur groupement à prendre des participations dans une SPF par dérogation aux articles L.2253-1, L.3231-6, L.4211-1 et L.5111-4 du code général des collectivités territoriales. Il serait inopportun, selon la mission, d'établir l'irresponsabilité juridique des représentants des collectivités territoriales dans une société de type SAS s'obligeant dans les termes du droit commercial commun. Il apparaît par ailleurs difficile de doter la SPF de prérogative de puissance publique comme le pouvoir d'expropriation : les distorsions de concurrence potentielles en faveur d'une société gérant du foncier sont évidentes.

Pour échapper à la jurisprudence européenne de l'arrêt La Poste du 3 avril 2014⁵⁴, une telle société à capitaux publics doit éviter de créer une illusion pour le créancier de garantie de passif illimitée de la part de l'État et doit donc relever explicitement du droit commun de la faillite et de la mise en règlement judiciaire. Il est nécessaire par ailleurs, préalablement à toute procédure législative, d'obtenir un avis juridique autorisé sur la question de l'applicabilité du droit de la concurrence et de la jurisprudence du Conseil d'État aux questions de publicité et de recours à la procédure d'appel d'offres en cas de mise à disposition du domaine public à la SPF, sous la modalité de la simple jouissance. Selon la mission, la SPF reste dans ce cas soumis pleinement au régime de la domanialité publique. La personne publique apporteuse de foncier public sous la modalité de la jouissance doit normalement recourir à une convention d'occupation temporaire (COT) du domaine public, soumise à publicité et mise en concurrence, sauf exception définie par la jurisprudence Jean Bouin du Conseil d'État (CE 3 décembre 2010). Le contrat de COT est dispensé de cette double obligation s'il a pour objet réel non pas la satisfaction d'un besoin propre de la personne publique mais exclusivement la réalisation des intérêts d'un opérateur économique. Selon la doctrine, une telle convention est dans ce cas assimilable à un simple contrat de location immobilière. Une COT du domaine fluvial en faveur d'une SPF répond dans son objet réel à un service public d'exploitation du domaine fluvial et aux intérêts publics du développement durable et d'aménagement du territoire. Selon la mission, une telle COT ne paraît pas pouvoir bénéficier de l'exemption de l'arrêt Jean Bouin de 2010⁵⁵.

La mission note pour mémoire les limites étroites posées par le juge administratif national en matière d'aides indirectes ainsi que les éventuelles dérogations fiscales au droit commun des sociétés commerciales que certains auteurs des études envisagent en faveur des SPF. Le Conseil d'État a censuré les aides indirectes violant le principe d'égalité de traitement dans son arrêt Air France et CCI Marseille Méditerranée du 26 juillet 2011. Par ailleurs, les organismes actuels de gestion concessive bénéficient d'un régime fiscal dérogatoire. Il apparaît difficile de justifier un tel « privilège fiscal » pour des sociétés censées être commerciales et concurrentielles en matière d'aide d'État au sens de l'Union européenne.

⁵⁴ Cf ci-dessous, IV-4-3

⁵⁵ Cf ci-dessus, III-4-1-2

D'une manière générale en ce domaine, le respect des normes et contraintes européennes constitue en effet une deuxième source majeure d'obligations. Le recours à la loi pour créer un nouvel instrument d'intervention économique des collectivités territoriales augmente à l'évidence considérablement la visibilité vis-à-vis de Bruxelles d'une éventuelle création d'un cadre juridique SPF. L'obligation de notification paraît dans ces conditions devoir être évidemment strictement respectée.

La vérification européenne concerne le principe même de la participation publique au capital d'une société anonyme. Une telle participation, qu'elle soit d'État ou des collectivités territoriales, doit répondre au critère dit de l'« investisseur avisé en économie de marché ». Selon les termes toujours confirmés de la communication de la Commission du 17 septembre 1984, les participations publiques, lors de la création d'une nouvelle entreprise, doivent « appliquer les critères d'un apporteur de capital dans les conditions normales d'une économie de marché ».

La SPF doit donc être rentable, ce qui est d'ailleurs une nécessité évidente pour une société commerciale. Elle doit l'être sinon dès sa création du moins dans un horizon raisonnable d'obtention du point mort. Il y a donc nécessité d'élaboration préalable d'un modèle d'affaires crédible. L'impératif sera d'autant plus fort que l'éventuelle SPF doit remplacer un organisme à la profitabilité chancelante ou inexistante. Un plan d'affaires établissant la rentabilité potentielle d'une entité déficitaire est évidemment possible mais il doit être crédible et réaliste, ce qui est d'ailleurs à la fois une exigence juridique européenne et un impératif économique de base.

La SPF devra ensuite respecter les principes du droit européen de la concurrence et d'encadrement des subventions publiques, qu'elles soient d'État ou des collectivités territoriales. L'article 107 du traité de l'Union européenne (TFUE) pose la règle générale d'incompatibilité des aides publiques qui peuvent fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises. Les aides publiques de toute nature sont irrégulières si elles sont sélectives, affectent la concurrence et les échanges au sein de l'Union. Ce droit a connu un important développement jurisprudentiel avec de nombreux arrêts de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE). S'agissant d'une SPF, les modalités de valorisation des apports publics en nature à son capital doivent ainsi être conformes aux pratiques normales de valorisation des opérateurs privés : des écarts importants pourraient être examinés pour vérification de l'existence ou non d'une subvention publique irrégulière. L'absence de redevances aux personnes publiques concernées en cas d'occupation temporaire du domaine public (dans le cas de recours à la modalité de l'apport en jouissance de foncier ou d'équipement) peut être jugée une subvention cachée. L'application de la loi de 2008 de réforme portuaire créant les GPM a fait l'objet d'échanges parfois difficiles entre la Commission et la France (transfert gratuit de propriété de l'outillage notamment), alors même qu'il ne s'agissait pas de sociétés de droit commercial.

La CJCE admet depuis son arrêt Teckal du 18 novembre 1999 qu'il y a exemption de publicité et d'obligation de mise en concurrence pour un organisme public adjudicataire dans ses relations avec une société soumise au droit commercial si cette entreprise est dans une situation de quasi-régie, c'est-à-dire poursuivant un objectif d'utilité publique en étant soumise à un contrôle décisionnaire étroit (d'où le terme de « quasi-régie », « *in house* » en anglais) de la part de cet organisme public. Une abondante jurisprudence a précisé la portée de cet arrêt Teckal. Une SPF bénéficiaire d'une COT tombe de manière claire dans le domaine de cette jurisprudence. Si la SPF devait admettre des actionnaires privés, il ne fait guère de doute depuis l'arrêt de la CJCE Stadt Halle du 11 janvier 2005 qu'une obligation de publicité et mise en concurrence pèserait sur elle. S'agissant d'une SPF entièrement publique, la situation juridique apparaît plus floue.

Il paraît cependant impossible, selon la mission, que le principe de « *contrôle étroit* » justifiant la notion de quasi-régie puisse être invoqué dans le cas d'une SPF, alors que l'indépendance de gestion est au cœur de la justification et du régime de fonctionnement d'une telle société.

Une deuxième condition, celle du bénéficiaire de l'activité de l'entité en quasi-régie restreint encore le champs de l'exception. Le bénéficiaire de la gestion en quasi-régie doit être « *essentiellement* » la collectivité elle-même. La directive « *Marché* » de la Commission a précisé la portée de cet « *essentiellement* » : au minimum 80% de l'activité de la société en quasi-régie doit être effectuée en faveur de la collectivité-mère. La suppression de mise en concurrence, présentée comme un avantage décisif de la SPF par rapport au régime de la concession portuaire classique par certaines études, apparaît au final comme nullement assuré et l'obligation des 80% d'activités limite considérablement les possibilités de coopération et de partenariat.

Il serait dangereux de penser que les pratiques actuelles dans certains pays européens en matière de subventions ouvertes ou déguisées constituent ou pourraient constituer un bouclier juridique possible. Les marges d'action des États s'agissant des subventions indirectes et spécifiques ont été limitées (par exemple CJCE, 3 juillet 2003, Belgique contre Commission).

Au final, il apparaît que la formule de la société portuaire fluviale comporte des risques juridiques européens trop sensibles pour être négligés. Cette caractéristique, ajoutée à des inconvénients notamment de gouvernance déjà relevés dans le rapport ⁵⁶ amène la mission à ne pas la préconiser.

⁵⁶ Cf ci-dessus, II-2-4

IV – PROPOSITIONS

IV-1-Les ports intérieurs de demain : vers des installations et un urbanisme modernes et de qualité, au service du développement durable

L'ensemble du réseau fluvial, et en particulier les fleuves rendus navigables par des aménagements spécifiques qui se sont souvent étalés sur plusieurs centaines d'années, constitue un système d'infrastructures de transport particulièrement précieux sur au moins deux plans. Le premier est celui de la préservation de milieux naturels emblématique vis à vis des valeurs de l'écologie, et plus particulièrement de la bio-diversité, de la préservation d'une ressource en eau de qualité, et de paysages précieux, longuement célébrés dans notre histoire. Le second est celui du siège d'une activité économique importante, le transport fluvial, dont il convient d'assurer la pérennité par la préservation de son équilibre économique et son insertion dans son environnement.

Il faut donc faire en sorte que la défense de l'ensemble de ces valeurs de référence continue à être assurée de manière équilibrée, répondant ainsi à la définition même du développement durable.

Pour les ports intérieurs, éléments centraux du réseau de voies navigables, cet objectif doit à l'évidence passer par une action dans la durée favorisant un urbanisme et des aménagements modernes, visant l'excellence et l'anticipation des besoins : des constructions relevant d'une architecture de qualité, des plan-masses et des aménagements-paysagers obtenus après une large concertation, des règles exigeantes d'entretien des bâtiments et des équipements, l'élimination rapide de toute friche industrielle et un contrôle attentif de tout rejet de fluides. Il faut en fait rendre l'ensemble des ports plus présentable aux résidents notamment urbains, plus acceptable par le corps social pour ne pas créer de sentiment d'incompatibilité entre la défense de l'environnement et les activités industrielles liées au transport fluvial. Une telle ambition ne peut être réalisée par ce qui est actuellement désigné sous le nom d'aménagement paysager, que cet aménagement soit d'ailleurs simple opération cosmétique ou transformation zonale.

L'objectif d'une acceptabilité sociale nettement rehaussée par rapport à la perception sociale actuelle du portuaire, au mieux neutre, au pire faisant l'objet de rejets pour des motifs environnementaux et esthétiques, est capital. La mission est effrayée que la solution ne passe pas par la création d'une nouvelle couche de réglementation, compte tenu de l'empilement des contraintes et dispositifs juridiques pesant déjà sur le portuaire. Au contraire, selon la mission, une politique d'aménagement des zones portuaires ambitieuse et anticipatrice est un instrument *ex ante* qui devrait à terme augmenter l'acceptabilité sociale de ces zones. Des actions ont déjà été largement entamées dans un certain nombre de ports fluviaux, elles doivent être poursuivies et étendues à l'ensemble des ports.

Dans ce contexte, la mission estime qu'il ne peut y avoir de formule de gouvernance unique pour l'ensemble des ports fluviaux. La disparité des situations géographiques, des dimensions économiques, des disponibilités foncières, des réalités locales interdisent, aux yeux de la mission, une telle simplicité de solution. Elle propose pragmatiquement une palette de différentes formules juridiques possibles, en quelque sorte une "boîte à outils" mise à disposition du décideur politique, à partir d'idées forces que la mission met en exergue.

IV-2-Une nécessaire évolution des périmètres géographiques

La mission propose que les périmètres des domaines publics considérés soient profondément revus. Il s'agit de constituer des ensembles portuaires cohérents, dans une logique de bassin, à même de disposer d'une surface foncière, industrielle et financière leur permettant de faire face aux défis du développement du transport fluvial et favorisant une inter-modalité entre modes de transport donnant toute sa place au fluvial. Le niveau du bassin est une dimension minimale pour donner la cohérence nécessaire aux choix d'investissements et à l'articulation régionale optimale des diverses modalités de transport, même si la zone d'attraction logistique d'un site portuaire, considérée de manière isolée, peut être infra-régionale.

Ce dernier point est souligné par les défenseurs du statu quo territorial. L'argument n'est pas faux en soi mais il n'a pas la portée que lui donnent ses partisans. Le statu quo des périmètres territoriaux actuels bloque la constitution d'entités gestionnaires dotées d'une dimension opérationnelle et financière adaptée. Dans le cadre d'une gestion portuaire unifiée au niveau du bassin, les décisions stratégiques seront prises en interne en situation de coopération, avec l'ensemble des parties prenantes réunies dans une même institution, et non en situation de compétition externe pour des ressources financières rares et pour la prospection commerciale.

Ces principes rappelés, la mission est cependant consciente qu'il sera difficile d'imposer cette unification d'en haut. La réforme doit donc être dans la mesure du possible consensuelle et fondée sur la persuasion préalable.

IV-2-1-Nord-Pas de Calais : l'objectif d'une unification à terme

La mission propose que l'ensemble des ports publics soient à terme réunis au sein d'une gouvernance unique qui regrouperait les ports fluviaux situés sur le réseau à grand gabarit de la frontière belge à la façade maritime. Il serait optimal que la plate-forme logistique de Dourges-Delta 3, gérée par une SEM et qui a une activité portuaire aujourd'hui limitée, rejoigne cet ensemble dans la perspective d'un développement des trafics intermodaux.

Dans un premier temps la mission propose la mise en place d'un GIE nouant une coopération renforcée entre les ports fluviaux du bassin, y compris la plate-forme de Dourges.

Pour être pleinement efficace, cet ensemble portuaire fluvial doit nouer des relations étroites avec les ports maritimes de la région (Dunkerque, Boulogne, Calais) et devrait développer des coopérations transfrontalières. La mise en place de structures de coordination effective avec les ports maritimes constitue une condition de réussite. Fondée sur une volonté politique nationale et régionale forte et constante, cette coopération renforcée pourra :

- passer par des échanges d'administrateurs entre les structures concernées ;
- revêtir la forme d'un second GIE fluvio-maritime doté de compétences reconnues dans les statuts (stratégie d'investissement, politique commerciale, image commune, service d'études ...) avec des personnels propres (ou détachés par les membres du GIE) et un budget adéquat ;
- se concrétiser dans certains cas par des filiales communes.

IV-2-2-Lorraine : deux niveaux possibles de gouvernance unifiée

La mission propose de réunir au sein d'une gouvernance unique :

- soit l'ensemble des ports publics du bassin de la Moselle (Thionville-Illange), Metz Mazerolle, Metz Nouveau Port, Nancy-Frouard) ; cette solution a la préférence de la mission ;

- soit, a minima, les ports de la Moselle d'une part (Thionville, Metz) et de la Meurthe et Moselle (Nancy-Frouard) d'autre part dans deux ensembles distincts. Cette seconde option ne serait cependant pas optimale en créant deux pôles de trop inégale importance. Elle devrait à tout le moins être compensée par la mise en place d'une structure forte de coopération (GIE, échange d'administrateurs, filiales communes,...).

Dans tous les cas de figure, l'optimalité exigerait que la zone dite « Europort », intimement mêlée au port public de Thionville-Illange rejoigne l'institution portuaire unifiée du bassin ou, a minima, l'ensemble Metz-Thionville. Il en va de même pour Gepor, port privé d'Arcelor dont la délégation de service public (DSP) arrive à échéance en 2017. Dans le cas contraire, des risques de doublons et de concurrence stérile sont à craindre. A terme, en fonction des évolutions, certains ports aujourd'hui concédés à des groupes privés pourraient rejoindre l'ensemble mosellan (EDF La Maxe notamment).

IV-2-3–Alsace : deux solutions alternatives

La mission propose deux solutions alternatives :

- soit créer une structure « Grand Port d'Alsace » regroupant les ports de la rive française du Rhin (Strasbourg, Colmar, Mulhouse). Force est cependant de reconnaître que les esprits ne sont guère orientés vers une telle perspective ;
- soit regrouper les ports du Haut-Rhin (Mulhouse et Colmar) au sein d'un ensemble unifié et simplifié (en particulier Colmar), le Port de Strasbourg restant le port du Bas-Rhin. Dans ce cas de figure, une structure forte de coordination instituée entre les deux ensembles bas et haut rhinois est nécessaire (GIE, échange d'administrateurs, filiales communes,...).

En tout état de cause, le cas spécifique de Colmar demande à être traité. Le site portuaire de Colmar pourrait soit rejoindre les regroupements proposés, soit être transféré à deux ports privés concédés à Constellium et CICA. La privatisation est en effet une solution qui paraît adapté aux cas de mono-clientèle du port ou de bi-clientèle comme ici.

IV-3–Des principes de réformes de gouvernance ambitieux mais simples

Selon la mission, la gouvernance des ports intérieurs doit :

- s'adresser à des entités disposant d'une taille critique suffisante et dont la rentabilité pérenne est démontrée, passant notamment par la maîtrise d'un domaine adéquat. Le cas échéant, il est judicieux qu'elles intègrent le domaine des CCI anciennement concessionnaires, développé autour du port fluvial et en connexion étroite avec lui ;
- impliquer l'ensemble des parties concernées ;
- assurer en parallèle une direction resserrée de l'entité, susceptible d'arbitrer entre les intérêts spécifiques de ses diverses parties prenantes, notamment en matière de gestion du foncier ;
- avoir la dimension économique nécessaire pour pouvoir mener des politiques de coopération sur une base équilibrée avec des ports partenaires (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse) ;
- permettre une gestion dynamique réactive et efficiente.

Sur la base de ces principes, la mission a examiné trois types de gouvernance :

- gestion par une structure publique pleinement propriétaire du domaine public ;
- mise à disposition du domaine public géré par une entité publique et/ou privée ;

- privatisation complète du domaine public.

Dans ce dernier cas, le domaine public est déclassé et transféré à une structure privée (aux capitaux publics ou non). Compte tenu des enjeux de développement du transport fluvial et des pressions locales pour transformer les zones portuaires fluviales en zones d'habitation ou d'activités légères, la mission a écarté cette option, considérant qu'il est capital que la maîtrise du foncier reste entre les mains de la puissance publique. La référence, faite par certains, au modèle Aéroports de Paris est apparue non pertinente pour la mission. Cette formule juridique est très spécifique. Elle concerne une entreprise économique de grande dimension, très supérieure à celle des ports fluviaux, à forte rentabilité et les problématiques du foncier propres aux ports fluviaux ne s'appliquent pas directement.

IV-4–La pleine propriété dans le cadre de l'établissement public : une solution séduisante, mais qui se heurte à des difficultés

IV-4-1-Deux gouvernances à moderniser : Paris et Strasbourg

Pour ces deux ports, la mission propose de moderniser les statuts sur le modèle des grands ports maritimes (GPM) créés par les lois de 2008 et 2012.

Pour Paris, cette évolution permettrait de resserrer la gouvernance et il serait logique de rester dans le contexte d'un établissement public national, eu égard à l'importance du port et à la continuité qui existe entre les trois établissements du Val de Seine (Paris, Rouen, Le Havre).

Pour Strasbourg, la modernisation des statuts est nécessaire, compte tenu de ses bizarreries et de ses archaïsmes juridiques. La question se pose du choix entre établissement public national ou régional. La réponse sera fonction des discussions avec les autorités locales concernées (au premier chef la ville de Strasbourg et la Région), des options retenues pour les ports du Bas-Rhin mais également des choix stratégiques de l'État. L'importance de l'axe fluvial rhénan pour le développement économique et écologique de la région Alsace est une évidence et l'intérêt d'un établissement public régional fluvial pour le pilotage du transport régional est clair. Mais cet axe représente également un réel enjeu pour l'État, comparable au transport fluvial sur la Seine, et les coopérations portuaires internationales qui se mettront en place, au cœur même de la zone économique la plus importante de l'Europe, ne peuvent laisser l'État indifférent. Pour ces raisons, la mission penche en faveur de la solution de l'établissement public national dans l'hypothèse d'un Grand Port d'Alsace.

Cela étant, le cadre législatif est susceptible d'évoluer avec les futures lois de décentralisation qui pourraient transférer cette compétence aux Régions.

IV-4-2–Des établissements publics correspondant aux bassins

Ces établissements publics reprendraient la totalité du domaine public fluvial du bassin considéré. Ils pourraient être régionaux, c'est-à-dire placés sous l'autorité de la Région concernée, mais avec une présence de l'État à calibrer afin d'assurer une nécessaire coordination entre les stratégies des différents ensembles portuaires fluviaux (Lorraine) mais aussi maritimes (Nord-Pas de Calais, Saône-Rhône).

La formule juridique de l'établissement public présente des avantages certains, conformes aux principes de réforme de gouvernance retenus par la mission :

- apport du foncier qui garderait sa qualité de domaine public et les prérogatives domaniales de droit public ;
- création d'entités suffisamment importantes pour être pérennes et capables de prendre en charge les investissements nécessaires (conteneurisation notamment) ;

- implication des parties prenantes à travers la mise en place, comme dans les grands ports maritimes, d'un Conseil de développement de 30 membres (milieux professionnels, sociaux et associatifs ; collectivités territoriales) et d'un Conseil de surveillance de 17 membres (État, VNF, collectivités territoriales, représentants du personnel, personnalités qualifiées). La présence d'un commissaire du gouvernement et du contrôleur général renforce le rôle de l'État. Dans l'hypothèse d'une décentralisation au niveau de la région, une majorité de membres seraient nommés par les autorités régionales (représentants des collectivités territoriales ou personnalités qualifiées pouvant notamment être issues des chambres consulaires) aux côtés de représentants de l'État, de VNF et du personnel.
- un directoire dont le président serait nommé par l'État (établissement national) ou la Région (établissement régional) et les membres nommés par le président du directoire sur avis conforme du Conseil de surveillance.

Qu'il soit régional ou national, l'établissement public de type GPM implique une intervention législative pour créer une (des) catégorie(s) nouvelle(s) d'établissement.

IV-4-3-L'option de l'établissement public se heurte néanmoins à trois obstacles

S'agissant d'abord des établissements publics régionaux, elle suppose que les Régions soient prêtes à prendre les ports fluviaux en charge. La mission note que, même si elles en ont émis le vœu, aucune n'a mis en œuvre la possibilité de transfert du domaine public fluvial ouverte par la loi de 2004. Le contraste est fort avec la décentralisation des ports maritimes au profit des collectivités territoriales. La régionalisation proposée par la mission est subordonnée à la réceptivité des Régions concernées à accepter la décentralisation du domaine portuaire fluvial et, le cas échéant, aux dispositions des futures lois de décentralisation.

Ensuite, elle implique que le domaine portuaire public ainsi réuni soit de dimension suffisante pour être viable économiquement et capable de procéder à des arbitrages d'aménagement foncier. Ces conditions seront sans doute difficiles à remplir dans le Haut-Rhin, où, de surcroît, le domaine public est de dimension modeste par rapport aux domaines connexes des CCI concessionnaires.

Enfin, une jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne (arrêt La Poste du 3 avril 2014, confirmant un arrêt de première instance du Tribunal européen du 20 septembre 2012, pris lui-même à la suite d'un recours engagé par la France contre une décision de la Commission du 26 janvier 2010) a décidé que les établissements publics (EPIC dans le cas d'espèce mais la jurisprudence peut s'appliquer à tout établissement exerçant une activité économique) bénéficient d'une garantie financière implicite et illimitée de l'État. L'avantage ainsi consenti à des entités économiques non soumises au droit commun de la faillite et de la liquidation peut permettre d'assurer des conditions d'endettement plus favorables et d'une manière générale peut contribuer à convaincre les créanciers d'une garantie de remboursement. La situation des transports fluviaux est certes spécifique à cet égard. La Commission a en effet accepté un traitement particulier pour les aides d'État en ce domaine, dans le cadre de l'article 93 du TFUE en prenant en compte la nature écologiquement positive du transport fluvial relativement aux modes logistiques alternatifs⁵⁷. Néanmoins, il existe un risque de censure bruxelloise que l'on ne peut écarter et la création législative de ces nouveaux instruments devra être précédée de discussions avec la Commission.

Dans le cadre juridique issu de l'arrêt La Poste, une garantie implicite et illimitée de passif bénéficiant aux établissements publics exerçant des activités économiques et financières existe, selon la Commission et maintenant la CJUE, et doit s'analyser comme une aide d'État qu'il convient de notifier à la Commission et dont la compatibilité avec les règles de concurrence devra être établie.

⁵⁷ Cf ci-dessus, III-4-3

Dès lors que des solutions seraient apportées à ces objections ou risques, qui dépassent largement le cas des ports fluviaux et relèvent d'une approche d'ensemble, l'établissement public est, selon le jugement de la mission, une solution adaptée pour des ensembles portuaires importants.

IV-5–La mise à disposition du domaine public : l'impératif d'un régime concessif modernisé

IV-5-1–L'apport en jouissance : une fausse bonne idée

Tout d'abord, la mission rappelle que l'idée parfois évoquée d'un apport en jouissance du domaine public à une structure de droit privé, du type de la SPF examinée plus haut dans ce rapport⁵⁸ se heurte à de fortes objections. Si l'apport est fait à titre gratuit il y a un risque évident de requalification en aide d'État et sa faisabilité juridique, au regard du droit de la domanialité publique, reste à démontrer. Si l'apport est fait à titre onéreux, il devra être valorisé et être soit payé sous forme de loyer, soit incorporé au capital de la structure gestionnaire en échange d'une participation capitalistique. Dans tous les cas de figure, une procédure d'appel d'offres paraît indispensable. In fine, ce schéma reste fondamentalement dépendant d'une mise à disposition du domaine public. Il ne réalise donc pas les ambitions initiales des concepteurs de la formule. Compte tenu de l'importance des inconvénients, y compris en matière de gouvernance, et de l'ampleur des risques juridiques détectés, la mission n'a pas retenu cette voie.

IV-5-2–Une nécessaire modernisation des contrats de concession

Le caractère obsolète des contrats de concession et leur inadéquation aux contraintes actuelles ont été largement mis en évidence⁵⁹. Mais la mission ne considère pas que le système concessif doive être rejeté pour autant, dès lors qu'il est profondément modernisé.

Certaines réformes du régime actuel de la concession sont cruciales selon elle :

- les cahiers des charges doivent définir clairement les objectifs poursuivis et comporter des indicateurs de résultat et de performance (ex. développement du fluvial mesuré par le tonnage ; développement de tel ou tel type de transport fluvial comme les conteneurs ; développement de l'inter-modalité mesurée par la part relative du fluvial ; etc.). Ils doivent inclure, ou leurs annexes, des plans d'affaires fondés sur une stratégie réfléchie avec des projections financières crédibles (compte d'exploitation prévisionnel, plan de financement des investissements,...) ;
- des procédures doivent être systématisées pour que l'approche de la fin de la concession ne se traduise pas par l'arrêt des investissements, sur le modèle des mécanismes empiriquement mis en place par VNF : garantie de rachat des immobilisations à leur valeur nette comptable pour sécuriser les investissements ; enjambement des baux en cours entre deux contrats consécutifs de concession pour sécuriser les contrats d'amodiation.. Mais deux types de problèmes subsistent. La longueur et la complexité de la prise de décision administrative sont regrettées par l'ensemble des interlocuteurs de la mission. Des dates limites de prise de décision peuvent résoudre cette difficulté. Par contre, le remboursement des amortissements de caducité censé traiter le syndrome de la fin de concession s'effectue sur la base de la valeur nette comptable (VNC) et traite mal les racines du problème. Le calcul économique implicite des concessionnaires en fin de période est en valeur économique supposée supérieure à la VNC⁶⁰. Cette valeur vénale résiduelle susceptible d'être captée par un tiers

⁵⁸ Cf ci-dessus, II-2-4 et III-4-3

⁵⁹ Cf ci-dessus, III-4-1

⁶⁰ Cf ci-dessus, I-3-2

concurrent est alors source de blocage potentiel. La mission note la difficulté de traiter isolément un principe comptable général.

- dans le respect des règles en vigueur, les durées de concession doivent être cohérentes avec la nature des investissements, leurs durées d'amortissement et les flux de cash-flow permettant de les rentabiliser. Des durées longues supérieures à 20 ans doivent être justifiées, notamment sur la base des projets d'investissement inclus dans le plan d'affaire ;

- les nouvelles concessions doivent imposer la clarté institutionnelle afin de renforcer l'efficacité de gestion et sa professionnalisation : un dispositif de concession resserré à deux niveaux apparaît comme un maximum (un concessionnaire et un niveau d'amodiataires).

L'empilement de concessions, sous-concessions, opérateurs délégués n'a aucune rationalité économique ni même institutionnelle et doit être éliminé. L'existence d'un contrat de concession avec un établissement public, majoritairement contrôlé par une CCI, sous-concédant à la même CCI laisse perplexe. De même, l'existence d'une concession à une CCI de deux ports d'une même ville concédées à deux compagnies différentes contrôlées par la même CCI, elles-mêmes déléguant la gestion à des opérateurs privés soulève des interrogations.

La séparation des comptes et l'existence d'une comptabilité analytique effective est un principe comptable du régime concessif qui se révèle d'application inégale mais qui doit être impérativement respecté. La règle de l'affectation des résultats à la concession portuaire et non à la libre disposition du concessionnaire est une caractéristique de la concession portuaire fluviale effectivement applicable sous cette condition.

Sous réserve de l'application de ces réformes, le régime concessif peut, selon la mission, être une solution répondant aux besoins essentiels du concédant étatique et il est sans doute adapté tout particulièrement aux cas des ports fluviaux moyens et petits.

IV-5-3-Le modèle de la société aéroportuaire prévue pour les grands aéroports régionaux : une option attractive

La gestion d'aéroports d'importance régionale, sous régime concessif, a été modernisée par la création de la catégorie juridique de la société aéroportuaire applicable aux grands aéroports régionaux (SAR) par l'article 7 de la loi du 20 avril 2005. Sur demande de la CCI concessionnaire, l'État peut autoriser la création d'une société soumise au code du commerce avec apport de concession au titre d'apport en nature pour la CCI. Les collectivités territoriales concernées peuvent participer au capital de la nouvelle société par apport en numéraire. Un avenant au contrat de concession fixe la durée de la nouvelle concession, avec un maximum de 40 ans. Le capital est réparti entre l'État (60 %), les CCI apporteurs (25 %) et les collectivités locales (15 %). La structure du capital, non fixée législativement, a été voulue évolutive, par voie de privatisation. Le gouvernement s'était engagé à l'origine à conserver un actionnariat public majoritaire jusqu'à la fin de 2013. En juillet 2014, les ministres chargés des finances et des comptes publics d'une part et de l'autre de l'économie, du redressement productif et du numérique ont annoncé l'ouverture d'un appel d'offre pour la cession partielle des actions de l'Etat dans la SAR de Toulouse.

Le schéma des SAR est conforme aux principes essentiels de gouvernance retenus par la mission. Le caractère de société soumise au droit commercial commun de la nouvelle entité concessionnaire devrait favoriser un dynamisme de gestion renouvelé. Le rassemblement des parties prenantes est réalisé par l'association des collectivités locales. Les CCI ont l'option de céder leur concession : leur choix d'un apport de concession au lieu d'une cession est la preuve qu'elles souhaitent continuer à participer à la nouvelle gestion. La présence des CCI signifie que leur domaine propre entourant le domaine public fluvial continuera d'être articulé à ce dernier.

La formule d'une société de gestion des ports fluviaux intérieurs calquée sur le modèle de la SAR paraît ainsi plus adaptée au cas fluvial que celle de la société portuaire maritime (SPM), créée par l'article 35 de la loi du 5 janvier 2006 pour les ports maritimes de dimension moyenne et petite. La SPM, bénéficiant d'un apport de concession à l'instar de la SAR, doit être créé également à l'initiative du concessionnaire.

Elle ne peut cependant s'appliquer qu'en cas de domaine public appartenant à la collectivité territoriale propriétaire d'un port maritime au titre de l'article 30 de la loi de décentralisation d'août 2004, loi qui n'a reçu aucune application dans le domaine portuaire fluvial examiné par la mission. La SPM apparaît de plus dans la réalité comme une formule connaissant peu de succès puisque qu'une seule création de SPM, une société d'exploitation associant Région, département et CCI, a été enregistrée à ce jour, alors qu'elle était censée répondre à une intense demande locale. Si les Régions demandaient la décentralisation du portuaire fluvial ou si celle-ci leur était accordée par les futures lois de décentralisation, cette possibilité pourrait cependant être examinée plus avant.

Les modalités de constitution des SAR ont été conformes aux pratiques de marché en matière de valorisation. La soumission au droit commun commercial, et notamment au droit commun de la faillite, permet par ailleurs à ces entités d'échapper aux fragilités juridiques nouvelles pesant sur les EPIC et établissements publics intervenants dans les domaines économiques et financiers du fait de la jurisprudence européenne "La Poste". Le point juridiquement le plus sensible est sans doute le recours à l'avenant de concession sans ouverture à la concurrence. Cette pratique a été cependant validée par la Commission dans un domaine caractérisé par un avantage écologique moins marqué que dans le cas du transport fluvial. De plus, la durée de reprise de concession est à examiner sur une base individuelle, en fonction du plan d'affaires : il n'est nullement évident que la durée de 40 ans des SAR doive être accordée automatiquement aux SPR. Une durée réduite à 30 ou 25 ans peut être plus adaptée à la situation des ports considérés. D'une manière générale, la mission a été sensible à la nécessité de calibrer correctement les durées de concession et de ne plus accorder des durées très longues qui ne correspondent à aucun horizon de visibilité économique et financière à la fois pour le concédant et pour le concessionnaire. Ces remarques effectuées, la robustesse juridique de ce schéma paraît donc raisonnablement assurée pour la mission, même si elle consciente que la position européenne, Commission ou jurisprudence, est évolutive.

La mission est favorable à un modèle de type SAR pour les ports fluviaux de dimension moyenne et à rentabilité satisfaisante ou améliorabile de manière crédible, soit à l'échelle du bassin soit à un niveau de regroupement plus restreint. Si cette option était retenue, il est proposé de la dénommer Société de gestion régionale de ports intérieurs (SoGerPI), étant entendu que tout éventuel processus de privatisation ultérieur devra être encadré dès la création législative de ce statut

Ce modèle apparaît notamment comme une option attractive dans le cas de ports comme Mulhouse et l'éventuelle constitution d'un port du Haut-Rhin. Il repose sur une démarche d'adhésion volontaire des parties prenantes impliquées. Le schéma, flexible, peut s'adapter à la réalité locale. Le capital d'une SoGerPI pourrait également être ouvert, à travers une procédure d'appel d'offres, aux investisseurs qui développeraient une activité économique sur le domaine portuaire. Il est cependant à noter que si cette entrée dans le capital s'effectuait via la cession de parts détenues par un partenaire public, celle-ci devrait être réalisée à travers une procédure d'appel d'offres. Le modèle constitue donc une solution alternative au Grand Port d'Alsace et d'une manière générale à l'établissement public régional.

Dès lors que le principe en serait admis, la mission souligne l'urgence de la création législative de cette catégorie nouvelle de société de gestion régionale de ports intérieurs, du fait de la proximité des fins de concessions actuelles (Alsace, Lorraine). Pour que l'apport des concessions des CCI concernées soit possible, il est évidemment nécessaire que la concession ne soit pas forclosée. Sinon, une procédure de

renouvellement de concession devra être engagée, avec transformation éventuelle en SoGerPI dans un deuxième temps.

IV-6-Voies Navigables de France

IV-6-1-Une nécessaire évolution du rôle de Voies navigables de France vis à vis des ports intérieurs

Les propositions de la mission évoquées ci-dessus ne peuvent bien sûr qu'avoir des conséquences sur le rôle de l'établissement public. Si ses attributions en matière d'exploitation et d'intervention sur le réseau de voies navigables ne sont pas touchées, il ne peut en être de même en ce qui concerne ses compétences vis à vis des ports intérieurs.

Dans les propositions ou les constats de la mission, trois éléments sont plus particulièrement de nature à induire des changements pour VNF. Il s'agit de la restructuration de la gouvernance des ports par bassin de navigation, de la probabilité de voir, dans le cadre des prochaines lois de décentralisation, les Régions acquérir un nouveau rôle institutionnel vis à vis des ports intérieurs et, enfin, de l'importance accordée à la constitution d'un projet stratégique en amont de la définition de chaque nouvelle gouvernance portuaire.

L'ensemble de ces éléments, notamment l'évolution vers une régionalisation portuaire, peut avoir pour conséquence de réduire certaines fonctions de VNF, notamment de tutelle administrative, classique dans le cadre du régime concessif, mais il aurait aussi pour effet de repositionner VNF sur une fonction plus stratégique, le confortant ainsi dans une fonction de clé de voûte du système institutionnel portuaire fluvial. Cela suppose a contrario que VNF s'organise pour exercer pleinement ces missions dont le résultat économique devra être suivi globalement.

Plus précisément, pour les établissements publics qui demeureront sous la tutelle de l'État, le rôle de VNF continuerait à s'exercer essentiellement selon deux axes, celui d'une participation au sein des conseils d'administration ou de surveillance et celui d'une forte coordination de l'élaboration des divers contrats de plan État-établissements publics concernant tant VNF que les établissements portuaires.

Pour ce qui concerne les structures portuaires qui seraient placées à l'avenir sous l'autorité ou la tutelle d'une collectivité locale, la Région très vraisemblablement, le rôle de VNF paraît devoir être limité en application du principe de libre administration des collectivités locales. De plus, les missionnaires ont cru percevoir chez certains de leurs interlocuteurs représentant les collectivités locales des appréciations mitigées relatives à VNF. Il conviendra bien évidemment de prendre d'abord connaissance des dispositions législatives nouvelles pour définir avec précision le rôle de VNF.

Enfin, la constitution d'ensembles portuaires cohérents, dans une logique de bassin, à même de disposer d'une surface industrielle, foncière et financière leur permettant de faire face aux défis du développement du transport fluvial, ne peut qu'orienter le rôle de VNF vers un positionnement plus centré sur la réflexion stratégique. L'établissement devra ainsi avant tout s'investir dans une participation active à la préparation et à la concertation du projet stratégique de chaque structure portuaire. Il devra également attacher un grand soin à la préparation par lui-même du cahier des charges de chaque concession et prévoir dans ce document des rendez-vous réguliers, par exemple tous les deux ans, avec le titulaire de la concession pour déterminer le point d'avancement du projet stratégique et réfléchir à d'éventuelles mesures correctives.

IV-6-2-La création d'un conseil de développement des ports intérieurs

L'accentuation du mouvement de VNF vers un positionnement plus stratégique vis à vis des ports intérieurs est indispensable.

L'instauration d'un conseil de développement des ports intérieurs se ferait par analogie avec les conseils de développement des grands ports maritimes (GPM).

A cette fin la mission propose de créer, au sein de l'établissement public, un conseil de développement des ports intérieurs placé sous la présidence de VNF (président du CA ou directeur général). Ce conseil réunirait des représentants de ports intérieurs publics et privés figurant sur une liste approuvée par un arrêté du ministre chargé des transports. Participeront également au conseil de développement des ports intérieurs des représentants des associations professionnelles des transporteurs fluviaux - Comité des Armateurs fluviaux (CAF) et Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) – et des chargeurs – Association des Utilisateurs de transport de fret (AUTF).

Ce conseil aurait pour objectif de consolider l'expérience acquise en matière de gouvernance des ports intérieurs et de développement du transport fluvial ; il se réunira suivant une fréquence à définir, de l'ordre d'une ou deux fois l'an. Ses travaux feront l'objet de compte-rendus adressés au ministre chargé des transports.

CONCLUSION


A l'issue des investigations de la mission, il apparaît que :

- Les solutions qui seront mises en œuvre devront s'inscrire dans les répartitions de compétence entre l'État et les collectivités décentralisées telles qu'elles ressortiront des lois de décentralisation actuellement en discussion ;
- Les enjeux stratégiques et économiques fondamentaux ont eu jusqu'à présent tendance à être occultés derrière les réflexions sur la gouvernance, alors même qu'ils devraient en être la base. Ils sont en effet essentiels quelle que soit la gouvernance qui sera mise en place. Il sera d'abord nécessaire de s'assurer de la disposition d'un domaine foncier suffisant pour pouvoir efficacement arbitrer son utilisation. De même, la viabilité économique des ensembles portuaires, que la mission préconise d'organiser à l'échelle du bassin, constitue une condition du report modal vers la voie fluviale.


La mission préconise une approche souple et ouverte : il n'y a pas de solution miracle valable dans tous les cas de figure. Plusieurs scénarii de gouvernance sont proposés, qui peuvent s'adapter aux contraintes et caractéristiques locales, ainsi qu'à la volonté de l'État .

Un critère fondamental reste la nature juridique des terrains. Sauf à remettre en cause la domanialité publique ou à ce que VNF exploite en direct ces terrains, ce que la mission ne préconise pas, deux grands types d'organisation de la gouvernance émergent : l'établissement public, à condition de mettre en place des structures compatibles avec le récent arrêt La Poste de la CJUE ; la concession, qui devra alors être profondément réformée et qui pourra servir de support à une éventuelle Société de gestion régionale de ports intérieurs (SoGerPI) associant les partenaires concernés,

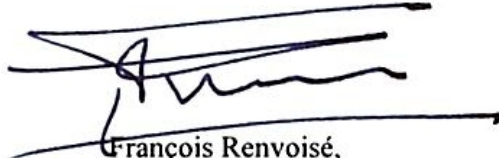
Selon le type de gouvernance retenue, le rôle et la place de VNF seront différents : dans le cadre d'un établissement public, VNF sera nécessairement repositionné dans un rôle stratégique. S'il s'agit de concessions du domaine public de l'État, son rôle devra être revu et précisé. Dans tous les cas de figure, VNF devra s'organiser pour être un partenaire actif et efficace.



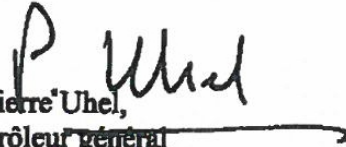
Jean-Paul Le Divenah,
Inspecteur général de l'Administration
du développement durable



Christian Formagne,
Administrateur civil
(HC)



François Renvoisé,
Ingénieur général
des Ponts, des Eaux et des Forêts



Pierre Uhel,
Contrôleur général
économique et financier.

ANNEXES

1 – Lettre de mission des ministres

- 009149-01 -



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le 17 JUIN 2013

Le ministre de l'économie et des finances

Le ministre délégué chargé des transports,
de la mer et de la pêche

à

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement
durable

Monsieur le chef du service du contrôle
général économique et financier

Référence : D13011298

Objet : Evolution de la gouvernance des ports intérieurs

Avec les plate-formes logistiques terrestres et les grands ports maritimes auxquels ils sont reliés, les ports intérieurs fluviaux sont des nœuds stratégiques dans notre réseau de transport de marchandises intégré au réseau européen. En tant que lieux de massification attachés au mode de transport fluvial, ces ports sont des acteurs déterminants pour mettre en œuvre la politique de transition écologique et le nécessaire rééquilibrage modal et pour construire un système de transport de marchandises efficace au service de notre compétitivité et des territoires qu'ils desservent.

Toutefois il nous semble que le développement de ces ports fait aujourd'hui face à des difficultés attachées à leur mode de gouvernance. Suite à la création des grands ports maritimes (GPM) qui s'est parachevée le 1^{er} janvier 2013 par la création des quatre GPM outre-mer et au moment où plusieurs concessions de ports fluviaux vont arriver à échéance, une réflexion sur une possible évolution mérite d'être menée, en particulier en tenant compte du cadre réglementaire européen. C'est pourquoi nous avons souhaité vous confier conjointement une mission dont les termes sont précisés ci-après.

En l'absence de définition juridique positive des « ports fluviaux » ou des « ports intérieurs », les entités que nous vous proposons de retenir sont les ports fluviaux de commerce de marchandises exerçant une mission de service public. Ceci exclut par conséquent les infrastructures privées, les problématiques du transport de passagers et du tourisme ainsi que les ports fluviaux de plaisance, les parties fluviales dans les ports maritimes, les espaces dédiés aux bateaux-logements...

Vous considèrerez les ports intérieurs situés dans les bassins de navigation du Rhin, du Rhône, de la Seine, du Nord et de la Moselle.

Dans un premier temps, vous vous attacherez à dresser un état des lieux des forces et faiblesses du mode de gestion actuel de ces ports intérieurs et vous identifierez les enjeux auxquels ils doivent répondre ainsi que les freins à leur développement et à leur adaptation aux conditions actuelles du transport et de la logistique.

Hôtel de Roquette – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél. 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

Sur cette base vous proposerez ensuite des mesures aptes à lever ces difficultés et permettre aux ports intérieurs de réaliser pleinement leur potentiel.

Si le cœur de cette mission est bien l'amélioration du système de gouvernance des ports intérieurs, vous n'hésitez pas à porter à notre connaissance toute proposition qui vous semblerait pertinente pour renforcer leur dynamisme et leur efficacité afin qu'ils contribuent encore davantage à la performance de notre système de transports, à la compétitivité logistique de notre pays, au développement économique et à l'emploi.

Nous attendons de la mission qu'elle aborde les sujets suivants.

Les structures et les modes de gestion

À l'exception des deux établissements publics que sont le Port autonome de Paris (PAP) et le Port autonome de Strasbourg (PAS) – qui sont inclus dans le champ de la mission – le modèle actuel de gestion des ports intérieurs français est celui de la concession, que cette dernière soit accordée par Voies navigables de France (VNF) ou par la Compagnie nationale du Rhône (CNR).

En dépit de son ancienneté, le modèle de la concession présente des limites et n'offre plus toujours un cadre approprié pour répondre à des enjeux de développement qui se ramifient dans des territoires de plus en plus vastes.

Après avoir vérifié si ce modèle est un frein au développement des ports fluviaux et s'il y a lieu de favoriser la mise en place de modalités plus réactives et performantes et mieux adaptées aux standards actuels de gouvernance, vous pourrez proposer de nouveaux modes de gestion, d'organisation et de coopération. Ceci prendrait la forme, soit d'une amélioration du système actuel de la concession, soit d'un rapprochement entre GPM et ports intérieurs lorsque l'opportunité se présente, soit de l'aménagement d'un nouveau type de structure : établissement public, société portuaire, société d'économie mixte, syndicat mixte, groupement d'intérêt public, ou autre. A cette occasion, vous pourrez également formuler des propositions afin d'améliorer la gouvernance du Port autonome de Paris. Vous pourrez appuyer vos réflexions sur des expériences menées ailleurs en Europe.

Si vous le jugez pertinent, la possibilité d'associer des acteurs privés au sein de ces structures pourra être examinée.

Vous pourrez également étudier des regroupements aux bonnes échelles dans le bassin de navigation. Ces regroupements pourront être réalisés entre un port intérieur et un GPM voisin afin de consolider leurs hinterlands.

Quelles que soient les solutions proposées, vous vous attacherez à préciser comment participeront les différentes parties prenantes (État, VNF, collectivités, CCI, acteurs économiques de la chaîne de valeur logistique...), à identifier les rôles en termes de propriété foncière, de gestion domaniale et d'exploitation du port, et à démontrer la viabilité des modèles économiques.

La mission devra également examiner l'impact financier et domanial pour VNF qui est actuellement autorité concédante d'un nombre important de ces ports et qui à ce titre perçoit le fruit des concessions mais qui est aussi autorité gestionnaire du domaine fluvial et donc perçoit le produit de sa valorisation.

Les conditions locales et la coordination de bassin

La problématique de l'évolution de la gouvernance des ports intérieurs connaît une actualité particulière comme suite à la réflexion des acteurs alsaciens menée en 2012 sous l'égide du Préfet de région, dans la perspective de la prochaine arrivée à échéance des concessions portuaires haut-rhinoises. Nous vous invitons à prendre connaissance de leurs travaux qui préconisent la création de sociétés portuaires fluviales et vous engageons à consulter les parties prenantes alsaciennes concernées en raison de la place stratégique qu'occupe le Rhin dans le réseau de transport européen, de l'importance des ports rhénans alsaciens dans l'économie régionale et des problématiques de coopération transfrontalière et européenne qui leur sont spécifiques. Dans ce contexte, vous examinerez les modalités les plus pertinentes d'évolution du port autonome de Strasbourg.

Vous prendrez en compte les initiatives du bassin de la Seine où les ports du Havre, de Rouen et de Paris se sont organisés au sein du Groupement d'intérêt économique HAROPA.

La possibilité d'une mise en œuvre de la solution proposée sur les ports du Rhône ne sera pas recherchée dans l'immédiat, puisque ceux-ci se trouvent dans une situation particulière, faisant l'objet de sous-concessions accordées par la CNR dans le cadre de sa propre concession.

Vos propositions devront ainsi tenir compte des situations diverses des ports intérieurs sur les différents bassins fluviaux.

Vous préciserez de quelle façon une coordination de bassin efficace pourrait être organisée.

Vous incluez les coopérations transfrontalières dans votre réflexion, en particulier sur le Rhin.

Les objectifs de service public et le rôle de l'Etat

Les évolutions proposées devront permettre de s'assurer que les potentialités des espaces portuaires soient authentiquement exploitées au bénéfice de la logistique fluviale et des activités qui en sont la condition ou la conséquence.

Par ailleurs, une certaine présence de l'Etat, d'une manière appropriée et respectant le principe de subsidiarité, nous semble nécessaire pour favoriser la bonne articulation entre les différents modes de transport terrestres et les sites portuaires fluviaux et maritimes.

Vous étudierez comment l'Etat et son opérateur VNF devront participer, au niveau stratégique ou opérationnel, à la définition des objectifs de service public, à la gouvernance et au développement de ces ports quand leur intérêt dépasse l'échelle locale en raison de leur rayonnement national ou international (en particulier sur le Rhin) et de leur poids économique.

Vous étudierez par ailleurs comment pourrait être mise en œuvre, dans le cadre de l'évolution proposée, une cohérence d'action entre les ports fluviaux et la politique menée par VNF, gestionnaire de la voie d'eau.

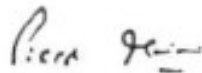
Enfin, la place accordée aux collectivités territoriales doit être clairement définie au regard des possibilités de décentralisation offertes au titre de la loi du 13 août 2004. A cet égard, le devenir de ces dispositions devra être examiné.

...

La mission pourra compter sur l'expertise de nos services (en particulier la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, l'Agence des participations de l'Etat et la direction générale énergie climat qui est l'autorité concédante de la CNR) ainsi que des établissements publics de l'Etat concernés (VNF, PAP, PAS, grands ports maritimes).

Nous souhaitons disposer d'un point d'étape fin septembre, définissant les premières pistes de solutions après analyse des réflexions déjà engagées au niveau local. Ce point d'étape devra permettre d'écarter d'emblée certains scénarios d'évolutions afin de pouvoir orienter la fin de vos travaux vers les solutions les plus opérationnelles.

Votre rapport définitif sera attendu pour la fin de l'année et visera à proposer une solution offrant un cadre national compatible avec les différentes situations rencontrées dans les ports fluviaux français.



Pierre Moscovici



Frédéric Cuvillier

2 - Note de cadrage de la mission

NOTE DE CADRAGE DE LA MISSION SUR L'ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE DES PORTS INTÉRIEURS

Le 25 octobre 2013

Par lettre du 17 juin 2013, le ministre de l'Économie et des Finances et le ministre délégué chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche ont chargé le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Contrôle général économique et financier d'une mission d'étude sur l'évolution de la gouvernance des ports intérieurs. Le vice-président du Conseil général et le chef de service du Contrôle général ont désigné respectivement François Renvoisé et Jean-Paul Le Divenah ainsi que Christian Formagne et Pierre Uhel pour effectuer cette mission.

La lettre de mission définit le type de port examiné, l'extension géographique et le contenu de cette étude. Il s'agit, en l'absence de définition juridique précise, des ports fluviaux de commerce de marchandises exerçant une mission de service public. Le champ géographique s'étend aux bassins de navigation du Rhin, de la Moselle, du Rhône, de la Seine et du Nord.

L'attente des ministres, s'agissant du contenu, est triple :

- sur les structures et le mode gestion en premier lieu. Le modèle de gestion de référence, à l'exception des ports autonomes de Paris et de Strasbourg, est celui de la concession, par Voies navigables de France (VNF) ou par l'État pour la Compagnie nationale du Rhône (CNR). Il s'agit d'examiner les évolutions envisageables de forme juridique d'exploitation des ports fluviaux, notamment l'option de société portuaire ;
- sur la coordination de bassin et les conditions locales ensuite. Une réflexion est engagée en Alsace, sous l'égide du préfet de région. L'éventuelle évolution de gouvernance vers la forme juridique de la société portuaire est à placer dans les problématiques de coopération transfrontalière et de développement des ports rhénans alsaciens. Les initiatives du bassin de la Seine, avec la constitution du groupement d'intérêt économique HAROPA, associant les ports du Havre, de Rouen et de Paris, sont à prendre en compte. Les liaisons entre un grand port maritime, comme Dunkerque, et les ports fluviaux situés en amont, comme Lille, sont aussi à prendre en compte.
- enfin sur les objectifs de service public et le rôle de l'État. La participation de l'État et/ou de son opérateur VNF doit garantir un développement au bénéfice de la logistique fluviale ainsi que l'articulation optimale des modes de transport. Ce rôle dans les choix stratégiques de développement est à exercer en particulier à travers la participation à la gouvernance des ports fluviaux.

Les ministres attirent également l'attention de la mission sur de nombreuses dimensions connexes. La place des collectivités locales dans tout nouveau schéma est à examiner et à inscrire dans la perspective des lois de décentralisation. L'impact financier et domanial sur VNF est un point d'étude ainsi que la place de VNF dans un cadre juridique et de gestion rénové ou transformé. La possibilité d'association d'acteurs privés dans d'éventuelles nouvelles structures de propriété et de gouvernance n'est pas à écarter a priori. La participation de l'ensemble des parties prenantes (y compris donc les acteurs économiques de la chaîne logistique) est à préciser. L'identification des nouvelles formes de gestion domaniale et de propriété est à effectuer. La viabilité des modèles économiques sous-jacents est à établir.

L'ensemble des instructions données par les ministres implique donc un programme d'études complexes et variées. L'objectif final, selon la lettre de mission, est de proposer une solution opérationnelle susceptible de fournir un cadre national compatible avec la diversité des situations locales. Compte tenu de la diversité des situations il n'est pas possible à la mission de déterminer si elle sera en mesure de proposer une solution unique ayant vocation à s'appliquer à l'ensemble des ports, ou s'il conviendra de définir un « bouquet » de quelques solutions avec des critères de pertinence correspondants.

La mission estime que pour répondre à cette ambition, qui peut nécessiter à l'évidence une évolution législative, elle devra travailler dans un cadre d'examen méthodique et dans une durée longue, en hiérarchisant les éléments traités en fonction des urgences mais aussi des complexités.

S'agissant de ces complexités, la mission identifie à ce jour plusieurs points sensibles qui constituent autant de facteurs de risque juridique, financier ou opérationnel :

- les règles de la domanialité publique rendent complexe la création de sociétés de propriété et de gestion, la procédure pouvant aller jusqu'au déclassement par voie législative. En outre, l'enchevêtrement des propriétés et domanialités dans certains périmètres portuaires fluviaux peut rendre délicate l'application du modèle des sociétés aéroportuaires créées par la loi du 20 avril 2005 ;
- la constitution d'une société par apport en nature est une opération financière qui comporte des valorisations parfois difficiles et n'est pas sans conséquence sur les actionnariats subséquents. La procédure est dans tous les cas relativement longue, impliquant notamment une évaluation par France Domaine et éventuellement un déclassement ;
- l'apport en numéraire est à la fois plus simple et plus rapide mais peut constituer une charge significative pour certaines parties prenantes. La viabilité de la nouvelle société peut impliquer un apport en numéraire important si le fonds de roulement est trop faible ou si des projets d'investissements incontournables ou déjà décidés doivent être intégrés. L'obtention d'une structure en capital équilibrée, ou du moins non lourdement déséquilibrée, et d'équilibres actionnariaux peut impliquer pour certains partenaires un effort financier difficile à assumer ;
- l'objectif d'une gouvernance à la fois resserrée, pour l'efficacité opérationnelle, et ouverte, pour la participation de l'ensemble des parties prenantes, peut n'être pas aisé à réaliser, le point d'équilibre en matière de gouvernance dépendant de facteurs à la fois institutionnels et locaux. L'option de droits de vote différenciés n'est jamais simple à mettre en place et peut s'avérer source de difficultés par la suite ;
- la prise en compte du rôle de l'État et de son opérateur VNF comme garant stratégique d'une architecture équilibrée du réseau fluvial, de la cohérence économique du développement des ports fluviaux ainsi que sa durabilité environnementale est un impératif à intégrer en toute hypothèse ;
- l'environnement fiscal et social des éventuelles nouvelles sociétés portuaires constitue un enjeu important ;
- enfin, la compatibilité des solutions envisagées avec les réglementations européennes pertinentes, notamment le droit de la concurrence et l'obligation de comportement « d'investisseur avisé » dans des conditions normales de marché pour l'investissement public, implique un examen serré ;
- au moins sur le bassin rhénan un certain nombre d'acteurs locaux sont aussi sensibles à la collaboration et/ou au regroupement des divers ports d'un même bassin qu'à la gouvernance de chaque port, la diversité des points de vue rendant en toute hypothèse a priori très malaisée l'émergence d'un consensus. La conciliation et la hiérarchisation des collaborations alsacienne et transfrontalière sont l'objet de vifs débats ;

- la problématique de la gouvernance doit souvent être précisée aux acteurs locaux comme étant un moyen pour contribuer au succès d'une orientation stratégique et un instrument d'efficacité opérationnelle et de développement et non comme un but en soi ;
- il convient aussi de rappeler souvent aux acteurs locaux que le type de structure ou de gouvernance d'un port et le maintien ou l'abandon du système concessionnaire constituent deux problématiques différentes quoique liées ;
- l'éventuel abandon du système concessionnaire nécessitera de définir les contraintes domaniales correspondantes et les conséquences pour le management de VNF ;
- alors que pour les CCI l'activité portuaire constitue souvent davantage un outil de développement économique qu'un objet de rentabilisation, l'introduction de sociétés privées dans des sociétés portuaires rendra bien plus prégnant l'objectif de rentabilité, alors même que très grandes sont les difficultés pour les structures portuaires de chaque pays de parvenir à la rentabilité sans aide extérieure (i.e. fort taux de subvention ou rente domaniale) ;

La mission estime que ces facteurs de risque devront être analysés par elle en profondeur et avec méthode avant qu'elle soit en mesure de fournir la « solution de cadre national » demandée par la lettre de mission. Elle se réserve la possibilité d'indiquer que certains points, notamment l'examen de la viabilité financière et des perspectives opérationnelles de développement des nouveaux modèles de gestion envisagées, exigeront des approfondissements spécifiques relevant d'une nouvelle mission d'études non centrée sur la gouvernance des ports fluviaux.

Pour ce faire, la mission estime indispensable de prévoir un programme de visites sur le terrain, y compris auprès de ports fluviaux étrangers (Suisse et Allemagne), de rencontres avec la gamme la plus large possible d'interlocuteurs « parties prenantes » au niveaux national et local et de consultations spécialisées (services de la commission européenne, direction des affaires juridiques des ministères financiers, Conseil d'État...).

S'agissant du calendrier, la mission est consciente que certaines échéances, notamment le renouvellement de concession dans certains ports alsaciens (2016), introduisent un élément de relative urgence. Cependant, présenter un rapport d'étape qui ne concernerait sans doute à peu de choses près que les seuls ports alsaciens, conduit à prévoir que ce dernier fournisse un premier « état des lieux » des difficultés et complexités, s'efforce de présenter des amorces de solutions globalement susceptibles de s'appliquer sur l'ensemble des réseaux fluviaux, et à l'inverse, écarte, le cas échéant, certaines formules de réforme.

La mission propose donc le calendrier suivant :

- 1^{ère} visite de la mission en Alsace en octobre 2013,
- réunion de cadrage au cabinet du ministre des transports fin octobre 2013,
- rapport d'étape CGEFi - CGEDD fin janvier 2014,
- rapport définitif CGEFi - CGEDD mai 2014.

3 – Extraits du Code des transports relatifs aux missions de VNF

Article L. 4311-1 (Modifié par la Loi n°2012-77 du 23 janvier 2012 – Art. 1)

L'établissement public de l'État à caractère administratif dénommé " Voies navigables de France" :

1° Assure l'exploitation, l'entretien, la maintenance, l'amélioration, l'extension et la promotion des voies navigables ainsi que de leurs dépendances en développant un transport fluvial complémentaire des autres modes de transport, contribuant ainsi au report modal par le réseau principal et par le réseau secondaire ;

...

3° Concourt au développement durable et à l'aménagement du territoire, notamment par la sauvegarde des zones humides et des aménagements nécessaires à la reconstitution de la continuité écologique, la prévention des inondations, la conservation du patrimoine et la promotion du tourisme fluvial et des activités nautiques ;

4° Gère et exploite, en régie directe ou par l'intermédiaire de personnes morales de droit public ou de sociétés qu'il contrôle, le domaine de l'État qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1 ainsi que son domaine privé.

Article L. 4311-2 (Modifié par la Loi n°2012-77 du 23 janvier 2012 – Art. 1)

Dans le cadre de ses missions, Voies navigables de France peut également :

...

2° Assurer, y compris par l'intermédiaire de sociétés, l'exploitation de ports fluviaux et de toutes installations propres à favoriser le développement de la navigation intérieure ;

...

4° Gérer toute participation de l'État dans les entreprises ayant une activité relative à la navigation intérieure ;

...

7° Valoriser le domaine de l'état qui lui est confié en vertu de l'article L. 4314-1 du présent code ainsi que son domaine privé en procédant à des opérations d'aménagement ou de développement connexes à ses missions ou complémentaires de celles-ci. L'établissement peut confier la réalisation des opérations d'aménagement et de construction à des organismes visés à l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation et aux articles L. 326-1 et L. 327-1 du code de l'urbanisme. Ces opérations doivent être compatibles avec les principes d'aménagement définis dans le schéma de cohérence territoriale du territoire concerné. Quand elles ont pour finalité la création de bureaux ou de locaux d'activité, le programme de construction de ces opérations est défini après consultation des collectivités territoriales ou de leurs groupements compétents en matière de programme local de l'habitat. L'établissement conserve une fraction du domaine en réserve en vue de futurs aménagements utiles au trafic fluvial ;

8° Créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes en vue de réaliser toute opération utile à ses missions.

4 - Extraits du Contrat d'objectifs et de performance entre l'État et Voies navigables de France 2011 – 2013

Partie III

Intensifier la politique commerciale et partenariale au service des usagers et des territoires desservis

Accroître la part du transport fluvial nécessite d'engager de nouvelles actions commerciales et de développer des partenariats avec l'ensemble des acteurs économiques et territoriaux. portuaires, Pour accroître la performance des nouvelles chaînes logistiques, et l'économie des places, VNF propose également un redimensionnement du périmètre des espaces portuaires concédés et le renforcement de leur gouvernance afin d'associer les collectivités concernées et des investisseurs privés.

Bénéficiant d'un domaine public au potentiel identifié, les voies navigables disposent de nombreux atouts pour accroître la valeur du réseau. Aussi, VNF mènera des actions de valorisation au service des grands enjeux énergétiques et environnementaux comme l'hydroélectricité, la qualité urbaine, la biodiversité et des actions au service du développement économique des territoires et du tourisme.

Il s'agit donc de renforcer l'attractivité et l'efficacité des chaînes logistiques des voies navigables et de développer les atouts socio-économiques, touristiques et environnementaux des voies navigables à travers des partenariats multi-acteurs.

III.1 - Développer les synergies avec les ports maritimes et dynamiser l'activité des ports intérieurs

III.1.1 - Disposer de schémas directeurs portuaires par bassin

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire demande aux grands ports maritimes de moderniser leurs infrastructures fluviales et de développer les services fluviaux. Conformément à cette loi, VNF a intégré les organes de gouvernance (conseils de développement et de surveillance) des grands ports maritimes et se trouve de ce fait associé à l'objectif du Gouvernement de doubler d'ici 2015, le fret non routier de ces grands espaces d'échanges.

Grâce à ces instances et au conseil de coordination interportuaire sur le bassin de la Seine, VNF développera avec les acteurs des places portuaires des stratégies en faveur des infrastructures favorisant les interfaces mer/fleuve (grand canal du Havre, chantiers multimodaux, écluses du Havre, Port 2000), et des modes d'exploitation pour contribuer à la croissance des trafics. Il favorisera également des pratiques commerciales communes visant à la performance des chaînes logistiques incluant ports maritimes et ports intérieurs à l'image des contrats de progrès déjà engagés sur la majorité des grands axes fluviaux en hinterland des grands ports maritimes.

Dans cet objectif, VNF accompagne, promeut et participe activement à la mise en place de schémas directeurs portuaires par bassin, développés sous l'égide des préfets coordonnateurs de bassin concernés et en lien avec les acteurs économiques concernés, dans le cadre des instances de gouvernance associées.

Ces schémas portent à la fois sur la relation des ports maritimes avec leur hinterland fluvial et aussi sur le développement d'un réseau intérieur portuaire pertinent.

Un schéma directeur a été établi sur le Rhône celui du Nord-Pas-de-Calais doit être mis à jour et un schéma va être prochainement élaboré sur respectivement le Rhin, la Moselle et le bassin de la Seine en accompagnement du CCIS.

Une réflexion est également engagée sur le bassin mosellan autour du projet de plateforme multimodale multisite, les modalités de la gouvernance devant être stabilisées.

III.1.2 - Dynamiser les concessions pilotées par VNF

VNF, gestionnaire du domaine public fluvial, a engagé une réflexion portant sur la dynamisation des ports intérieurs. En effet, 30% des tonnages transportés sur les voies navigables françaises sont issus des ports fluviaux concédés par VNF.

Les analyses conduites par l'Établissement démontrent que le périmètre des concessions (périmètre historique) ne répond plus aux enjeux industriels contemporains.

La mondialisation des échanges et les aléas conjoncturels des marchés conduisent à favoriser l'émergence de pôles portuaires plutôt que de sites plus isolés et parfois concurrentiels.

Cela suppose une révision des périmètres et de la durée des concessions et de favoriser les investissements réalisés dans le cadre des concessions, afin de renouveler la dynamique fluviale et portuaire, en travaillant à partir des schémas directeurs de bassin et en les déclinant en stratégie pluriannuelle sur chaque port.

Annuellement, il s'agira aussi de réaliser un vrai dialogue de gestion avec les concessionnaires de VNF et d'adapter l'accompagnement de in de contrat aux situations particulières sur la base d'une stratégie volontaire.

III.3 - Affirmer les politiques domaniales en vue de valorisation du domaine public fluvial confié

Le domaine confié par l'État à VNF doit participer, par ordre de priorité :

- Au développement du transport de marchandises et de passagers sur le réseau, en favorisant le développement des interfaces terrestres (quais, plates-formes portuaires, connexion avec les autres réseaux de transport) ;*
- A l'exploitation du réseau fluvial (locaux administratifs, centre d'exploitation, maisons éclusières affectées aux agents d'exploitation, terrains de dépôts, etc.) ;*
- Au développement des recettes soit par une gestion dynamique des outils existants comme les conventions d'occupation temporaire, soit par le développement de projets immobiliers sur le domaine, à l'instar de Port Rambaud à Lyon, soit par une politique de cession.*

III.3.1 - Dynamiser la politique domaniale en optimisant les conventions d'occupation temporaire

Plan d'actions	Date de réalisation	Commentaire
III.3.2 - Révision des tarifs	2011 et 2012	Edition d'une nouvelle grille, puis mise à jour annuelle
III.3.3 - Mise en concurrence des occupations domaniales accueillant des activités industrielles ou commerciales	2012	Cette action sera évaluée sur la base du nombre d'appels à projets, de la surface amodiée et des recettes supplémentaires générées (par rapport aux tarifs de référence)

III.3.4 - Développer des opérations foncières et d'aménagement à fort potentiel

L'établissement a étudié le potentiel de certains terrains bord à voie d'eau permettant d'envisager soit des cessions d'actifs pour un nombre réduit d'opérations, soit des opérations de développement et de valorisation à l'image de l'opération conduite sur le site de Port Rambaud à Lyon. Ces opérations permettent des transitions entre les villes et la voie d'eau tenant compte des impératifs des milieux urbains et du transport fluvial. Elles sont aussi source de recettes à terme pour VNF.

VNF engagera des actions visant à réaliser ce potentiel de valorisation.

5 - Note du Directeur général de VNF de présentation de sa politique portuaire

Le 5 novembre 2013

Politique portuaire

Éléments clés d'une politique portuaire

- Objectif central : développement du transport fluvial (qui justifie le particularisme des ports intérieurs par rapport aux autres sites logistiques) ;

- Le « système » portuaire se caractérise par :

- Un fonctionnement en réseau, incluant l'ensemble des sites de traitement des unités fluviales (des ports publics aux « embranchements » privés) ;

La géographie portuaire s'articule autour d'une typologie des sites.

- Une forte intensité capitalistique : investissements importants, effet de masse nécessaire ;

- Une interaction avec le territoire :

- Desserte d'un bassin de consommation / de production ;

- Conflit d'usage du fait de la proximité avec les agglomérations.

Ces caractéristiques de l'économie portuaire nécessitent un niveau de gouvernance global à l'échelle du bassin.

2. Le particularisme des bassins de navigations

- Chaque bassin présente des caractéristiques propres en terme :

- De caractéristiques techniques : étendue et gabarits des voies :

- De potentiels de développement et de structure de la demande (dont découle par exemple la nature des équipements nécessaires) ;

- De cartographie et de positionnement des acteurs en présence, qu'ils soient publics ou privés, nationaux ou étrangers ;

- De situation des ports existants vis-à-vis du foncier (niveau de la pression foncière, degré d'intégration du foncier industrialo-portuaire au sein d'une structure unique, etc.).

Il en découle que, d'une part que le degré d'intégration possible (voire souhaitable) des sites n'est pas uniforme et que, d'autre part, l'articulation entre coordination nécessaire d'un côté et maintien d'un certain niveau de compétition entre les sites de l'autre, est particulier à chaque bassin.

3. Actions actuelles de VNF

Échelle du bassin de navigation

- VNF engage des études dites de « schéma directeur » sur chaque bassin, en liaison avec les services de l'État, collectivités locales, monde économiques (chargeurs, CCI), GPM et exploitants portuaires, visant trois objectifs :

- Une coordination des différentes offres de services ;

- Une planification des investissements, assise sur les prévisions d'activités à moyen terme ;
- Une anticipation des transformations urbaines du fait du caractère irréversible des décisions d'aménagement.

Schéma directeur portuaire – plan Rhône	2010
Schéma régional d'aménagement de la voie d'eau - NPDC	2012
Schéma directeur – bassin rhénan	2013
Études de la plateforme lorraine multi-site – bassin mosellan	En cours

- VNF organise sur le Rhône à ce stade une structure de coopération inter portuaire regroupant les gestionnaires de ports intérieurs (CCI) et ports maritimes (Dans le cas du Rhône : GPMM et port de Sète).

Cette organisation (« comité des ports ») s'attache plus particulièrement à optimiser les actions commerciales, l'offre de services et à préparer / coordonner les investissements. Les actions promotionnelles sont réalisées à l'échelle du bassin à travers la structure « Medlink ».

Cette organisation pourra être déployée sur d'autre secteur. C'est ce qui sera recherché sur le bassin rhénan comme sur celui du NPDC (le cas de la Moselle est actuellement à l'étude). Il doit toutefois être noté que de telles structures sont surtout adaptées à des bassins étendus où le nombre d'acteur est important.

Échelle des sites portuaires

- L'offre portuaire s'appuie sur différents types de sites, et outils de portages correspondants :

Typologie	Outil	Exemple
Zone industrielle et portuaire	Concession d'outillage public	Ottmarsheim, Châlons-sur-Saône, Lille etc (34 sites concédés par VNF)
Ports publics (trafics pour compte de tiers)	Concession d'outillage public	
	COT (accès à la VN par VNF et mise en DSP du foncier par la CL propriétaire)	Nogent-sur-Seine, Longueuil Sainte-Marie, Escaupont, etc
Ports « privés » (trafics pour compte propre)	COT AOP-OSP	De l'ordre de 300 sites en France
Quais isolés	Gestion directe VNF	Spycker (Dunkerque)

- En ce qui concerne les concessions dont le concédant est VNF, les actions menées sont aujourd'hui les suivantes :

- une gestion de la fin de contrat, évitant toute forme de stérilisation du développement. Il s'agit vis-à-vis :
 - des amodiataires, de permettre le cas échéant de disposer de contrats dépassant l'échéance de la concession ;
 - des concessionnaires, de permettre de réaliser des investissements dont la durée d'amortissement dépasse l'échéance de concession. Pour ce faire, VNF garantie les investissements⁶¹.

61

Des diagnostics préalables systématiques sont réalisés avant la fin de concessions qui porte sur les aspects fonciers, financiers, environnementaux et contractuels.

– L'adaptation du régime juridique à la taille des sites qui, pour les plus petits, relèvent plus de celui de la convention d'occupation temporaire que de la concession ; ces actions sont en cours (Péronne, Bourogne, Noyon, Pont Sainte Maxence, Compiègne, etc.)

– D'une manière générale, le suivi du respect du cahier des charges (suivi des comptes, des tarifs, etc.) ;

4. Engagements financiers

- Les redevances perçues (de l'ordre de 900 k€ pour les COT et de 400 k€ pour les concessions) sont encore faibles, principalement du fait de contrats anciens sur les concessions ne pouvant être modifiés substantiellement avant renouvellement.

Une démarche de modernisation de la tarification des COT est en cours.

Un objectif potentiel de hausse de recettes importantes est atteignable sur la durée, compte tenu des niveaux actuels, tant pour les ports concédés que pour les COT.

- Les dépenses engagées relèvent essentiellement de deux instruments :

– Les équipements portuaires à travers le PARM (1,5 M€ / an environ) ;

– Les CPER, pour ce qui concerne les aménagements d'infrastructures portuaires, en concentrant les contributions de l'établissement sur les sites portuaires dont il est concédant (5 à 10 M€ sur le CPER 2014 – 2020).

- Indirectement, on observe que les cofinancements sur les ports permettent de lever des participations intéressantes sur les infrastructures lors des CPER.

5. Le positionnement de VNF

• Actions à l'échelle des bassins

A l'exception de la Seine où la structure HAROPA intègre les deux échelles a/ au niveau du bassin b/ au niveau de la gestion des sites, VNF apparaît aujourd'hui comme le principal acteur coordinateur d'une politique portuaire et de la mise à disposition d'une offre logistique multimodale.

Dans tous les cas VNF reste le principal, porteur voire promoteur du transport par la voie d'eau et de la voie d'eau.

Des expériences comme celles menées sur le Rhône seront développées. Elle présente l'intérêt d'une grande souplesse et de pouvoir associer différents acteurs.

- Actions à l'échelle portuaire

L'intérêt reste primordial de conserver un rôle relativement « opérationnel » à cette échelle notamment au travers d'une expertise économique-juridique et notamment dans la qualification des offres de services portuaires. En effet, c'est à cette échelle que peuvent être coordonnée notamment :

- La tarification des services (droits de port notamment) ;

Garantie à hauteur de la VNC à échéance du contrat. Passage en CA : Ottmarsheim (avril 2011), Île Napoléon (avril 2011), Nancy-Frouard (octobre 2011), Metz (novembre 2013).

- La nature et la montée en charge des investissements, y compris à l'échelle d'un bassin de navigation (exemple actuel du projet de PFM Lorraine) ;
- L'orientation du développement de certains services, notamment du développement du trafic de conteneurs (exemple actuel du port de Metz) ;
- Le maintien effectif d'un objectif de développement des services fluviaux vis-à-vis du développement des services logistiques en général ;
- Le développement foncier.

La priorité de l'action de VNF va aux sites relevant des zones industrielo portuaires dans la mesure où ils répondent aux fonctions suivantes :

- La mutualisation des coûts de ruptures de charges, ce qui permet de d'élargir le périmètre traditionnel du marché fluvial ;
- La création d'une valeur ajoutée à la chaîne logistique fluviale du fait d'un apport de services complémentaires (stockage ...) ;
- Le développement de la multi-modalité fer – voie d'eau.

Intérêt des sociétés portuaires

Les objectifs de cette future structure, si elle voit le jour, seraient les suivants :

- grouper l'ensemble du périmètre économique sous la gouvernance d'une seule entité ;
 - intéresser directement les partenaires aux résultats et aux décisions stratégiques ;
 - créer des filiales le cas échéant, notamment pour gérer et développer les activités logistiques.
- Il convient de noter qu'aujourd'hui de telles filiales sont celles des concessionnaires (CCI) et non des concessions en tant que telle ;
- organiser de manière réactive et performante le fonctionnement du système au service du développement de l'économie fluviale.

De telles structures présentent potentiellement un intérêt dès lors que a/ on observe un déséquilibre important entre le périmètre foncier et le périmètre économique b/ que les collectivités locales souhaitent s'investir directement dans les ports c/ qu'un projet de développement conséquent existe.

Ces conditions sont aujourd'hui réunies en Alsace.

En revanche, de telles structures ne peuvent être portées par la volonté de l'actuel concessionnaire de se soustraire à la mise en concurrence.

Dès lors, les questions restantes à étudier :

- des biens qui seront confiés à la société : en jouissance ou en propriété ;
- le niveau de redevance ;
- le statut du domaine géré ;
- le projet de développement économique à long terme (a priori validé par la MEEF Alsace) et la place du mode fluvial ;
- le statut fiscal.

6 - Note du 13 juin 2014 de la Direction des Affaires juridiques – Sous-direction du Droit public et du Droit européen et international du Ministère de l'économie, du redressement productif et du numérique



MINISTÈRE DES FINANCES
ET DES COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DU REDRESSEMENT PRODUCTIF ET DU NUMÉRIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES JURIDIQUES
SOUS-DIRECTION DU DROIT PUBLIC
ET DU DROIT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL

PARIS, LE 13 JUIN 2014

Bureau Droit public général et constitutionnel

Affaire suivie par **Abderrezak YAHIAOUI**
☎ : 01 44 97 03 22
abderrezak.yahiaoui@finances.gouv.fr

Bureau Droit des politiques de l'emploi et des professions réglementées
Aurélia CHARRIER

Bureau Droit européen et international
Aimée JEANNE

Bureau Réglementation générale de la commande publique
Océane VERRIER

N° COJU : 2014-04554
CAB N° 0 5 8 4

NOTE POUR LE CONTRÔLE GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

A L'ATTENTION DE M. CHRISTIAN FORMAGNE

Objet : Gouvernance des ports intérieurs

Réf. : votre courriel du 14/05/2014, à échéance du 15/06/2014.

1. Il résulte du cadre législatif et réglementaire en vigueur, que tant les CCI-T que les CCI-R sont compétentes pour assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement de transport, y compris portuaire. Elles peuvent gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions.

2. La constitution d'un opérateur à même d'assurer l'exploitation des ports fluviaux doit respecter les exigences en matière d'aides d'Etat. Ainsi, il ne peut être recommandé de créer un établissement public, dont le statut présente aujourd'hui des fragilités. Par ailleurs, la mise à disposition de terrains et la prise de participation au capital devront, en principe, remplir le critère de « l'investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'une économie de marché ».

3. Enfin, l'externalisation de l'exploitation de ces ports, qui s'inscrit dans un schéma concessif, devra être soumise à une procédure préalable de publicité et mise en concurrence.

Le Contrôle général économique et financier et le Conseil général de l'environnement et du développement durable ont été chargés par le ministre de l'économie et le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche d'une mission d'étude et de propositions sur la gouvernance des ports intérieurs.

Dans le cadre de cette mission, vous sollicitez la DAJ sur la faisabilité juridique des solutions préconisées dans le rapport d'étape.

Votre saisine appelle les éléments de réponse suivants.

Bâtiment Condorcet - Télédéc 353 - 6, rue Louise Weiss - 75703 PARIS CEDEX 13 - Télécopie : 01 44 87 33 80

1. Les CCI-R et les CCI-T sont susceptibles d'exercer la compétence de gestion des ports fluviaux

1.1 La mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires, est une mission commune aux CCI-T et aux CCI-R

Le réseau¹ des chambres de commerce et d'industrie se compose des chambres de commerce et d'industrie de région (CCI-R), dont celle de Paris - Ile-de-France², des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCI-T) et départementales d'Ile-de-France ainsi que des groupements inter-consulaires que peuvent former plusieurs chambres de région ou territoriales entre elles³.

1.1.1 La mission des CCI-T s'exerce dans les limites des schémas sectoriels définis par leur CCI-R de rattachement

a) Au sein du réseau, chaque établissement ou chambre départementale contribue au développement économique, à l'attractivité et à l'aménagement des territoires ainsi qu'au soutien des entreprises et de leurs associations en remplissant toute mission de service public⁴ et toute mission d'intérêt général nécessaires à l'accomplissement de ces missions⁵.

A cet effet, chaque établissement ou chambre départementale du réseau peut assurer, dans le respect des schémas sectoriels, « une mission de création et de gestion d'équipements, en particulier portuaires et aéroportuaires »⁶.

Les CCI-T et départementales d'Ile-de-France exercent en outre toute mission de service auprès des entreprises industrielles, commerciales et de services de leur circonscription⁷. A ce titre, elles peuvent, par contrat, être chargées par l'Etat, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics, en conformité avec le schéma sectoriel applicable, de la gestion de toute infrastructure, tout équipement ou service, notamment de transport, qui concourt à l'exercice de leurs missions.

b) Les missions des CCI-T et départementales d'Ile-de-France, dont celle portant sur la création et l'exploitation d'une structure portuaire, s'exercent en conformité aux orientations définies par les CCI-R de rattachement.

L'article L.711-8 du code de commerce précise en effet que les CCI-R encadrent et soutiennent les activités des CCI-T et départementales d'Ile-de-France qui leur sont rattachées. Elles définissent une stratégie pour l'activité du réseau dans leur circonscription.

A ce titre, les CCI-R adoptent, « dans des domaines d'activités ou d'équipements définis par décret », des schémas sectoriels destinés à encadrer les projets des chambres de commerce et d'industrie territoriales. Ces schémas sectoriels portent notamment sur la gestion des équipements portuaires⁸.

Ces schémas indiquent l'implantation de tous les établissements, infrastructures, équipements et services gérés par les CCI-T ou départementales d'Ile-de-France. Chaque schéma sectoriel est accompagné d'un rapport justifiant les choix effectués au regard du schéma régional de développement économique. Ce rapport fait également apparaître les objectifs poursuivis dans ces domaines d'activités ainsi que les moyens mis en œuvre.

La CCIR transmet pour information au préfet de région les schémas sectoriels, dont l'adoption est rendue obligatoire en application du I et du II de l'article D. 711-41⁹.

¹ Art. L.710-1, al. 11, du code de commerce.

² Art. L.711-14 La chambre de commerce et d'industrie de région Paris-Ile-de-France exerce la totalité des compétences dévolues à toute chambre de commerce et d'industrie de région.

³ Art. L.710-1, al. 11, du code de commerce.

⁴ Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques, sur le projet de loi, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services : « - les missions de service public : (...) il peut également s'agir de missions facultatives aussi diverses que la gestion déléguée de services publics (installations portuaires et aéroportuaires) (...) ».

⁵ Art. L.710-1, al. 2, du code de commerce.

⁶ Art. L.710-1, al. 3, du code de commerce.

⁷ Art. L.711-3 du code de commerce

⁸ Art. D.711-41 du code de commerce.

⁹ Article D. 711-42, alinéa 3, du code de commerce.

L'adoption des schémas sectoriels constitue ainsi un préalable nécessaire¹⁰ à la répartition et à la mise en œuvre des compétences entre les CCI-R et les CCI-T dans le domaine de la gestion des équipements, dont les équipements portuaires.

Toutefois, aucun texte ne prévoit l'hypothèse selon laquelle les autorités compétentes n'adopteraient pas un schéma sectoriel.

1.1.3 Les CCI-R exercent l'ensemble des missions des CCI-T

Les CCI-R exercent au sein de leur circonscription l'ensemble des missions du réseau des CCI-T¹¹. A ce titre, « elles peuvent assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement, notamment de transport ».

Elles peuvent aussi être chargées de réaliser de tels projets par contrat avec l'Etat, la région, les autres collectivités territoriales de la circonscription régionale ou leurs établissements publics.

Dans ce cas, le schéma sectoriel portant sur la gestion des équipements portuaires doit préciser, au même titre que pour les CCI-T, l'implantation des établissements, infrastructures, équipements et services gérés par la CCI-R¹².

A titre d'exemple, le schéma sectoriel « Equipements gérés » de la CCI-R de Bretagne, pour les années 2011-2015, en donne une illustration¹³.

Il résulte du cadre législatif et réglementaire en vigueur, que tant les CCI-T que les CCI-R sont compétentes pour assurer la maîtrise d'ouvrage de tout projet d'infrastructure ou d'équipement de transport, y compris portuaire. Elles peuvent gérer tout service concourant à l'exercice de leurs missions.

1.2 Les CCI-R peuvent reprendre la gestion ou l'exploitation d'un établissement, d'un ouvrage ou d'un service géré par une CCI-T

1.2.1 Par convention, une CCI-T peut transférer à la CCI-R de rattachement, un bien antérieurement géré par elle

L'article L.711-10-II du code de commerce prévoit que par convention et, s'il y a lieu, en conformité avec le schéma sectoriel applicable, une CCI-T ou départementale d'Ile-de-France peut transférer à la CCI-R à laquelle elle est rattachée ou à une autre CCI-T ou départementale d'Ile-de-France rattachée à la même CCI-R un service, une activité ou un équipement antérieurement géré par elle.

La convention doit prévoir les transferts de biens, de ressources et de droits de propriété intellectuelle nécessaires à l'exercice de la mission ou de l'équipement confié ou transféré, ainsi que les compensations financières correspondantes¹⁴.

Dans ce cadre ainsi défini, une CCI-T pourrait valablement transférer à la CCI-R auquel elle est rattachée, un équipement portuaire dont elle assure la gestion.

1.2.2 Une CCI-R peut reprendre la gestion ou l'exploitation d'un bien qui excède les moyens financiers de la CCI-T gestionnaire

¹⁰ Rapport Sénat n° 507, p.24, projet de loi, relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

¹¹ Art. L.711-7, al. 1, du code commerce ; CE également schéma sectoriel régional « Infrastructures et équipements » de la CCI-R Lorraine, présenté et adopté par l'AG du 25 mars 2013.

¹² Art. D.711-41 du code de commerce.

¹³ La loi confirme le rôle des CCI dans la gestion d'équipements, en précisant le rôle des CCI territoriales dans la création et la gestion d'équipements, en particulier dans le secteur des transports, (...).

Cependant, les réglementations européennes et nationales ont donné la faculté aux autorités concédantes (désormais en Bretagne, il s'agit principalement de la Région, des départements et des communautés de communes) d'ouvrir ces concessions à tout opérateur par appel d'offres. Il n'y a pas d'automatisme à confier la gestion d'un équipement contribuant au développement économique local à une CCI. De plus, les autorités concédantes élargissent leur approche à leur échelle territoriale : d'une vision site par site, elles peuvent envisager de passer à une politique d'équipement de leur territoire départemental ou régional, dans l'optique de rechercher des synergies ou complémentarités entre les équipements de même nature et regroupant en un seul appel d'offres plusieurs plateformes, dépassant ainsi le cadre de la circonscription de chaque CCI territoriale vers une dimension départementale ou régionale.

¹⁴ Art. L.711-10-III du code de commerce.

Les CCI-R ont également pour tâche de reprendre la gestion ou l'exploitation d'un établissement, d'un ouvrage ou d'un service géré par une CCI-T dès lors que son importance excède les moyens financiers de la CCI-T qui en est gestionnaire¹⁵.

Les modalités du transfert doivent faire l'objet d'une convention entre la CCI-T et la CCI-R. Elle est soumise à l'approbation du préfet de région, autorité de tutelle¹⁶.

1.3 Les CCI-R disposent de larges moyens pour déformer les limites d'exercice de leurs compétences et des CCI-T qui leur sont rattachées

A la différence des schémas sectoriels qui permettent la répartition et la mise en œuvre des compétences entre les CCI-R et les CCI-T, les schémas directeurs ont pour objet de délimiter géographiquement le nombre et les circonscriptions des CCI-T.

a) Les CCI-R doivent établir un schéma directeur qui définit le nombre et la circonscription des CCI-T et départementales d'Ile-de-France dans leur circonscription en tenant compte de l'organisation des collectivités territoriales en matière de développement et d'aménagement économique, ainsi que de la viabilité économique et de l'utilité pour leurs ressortissants des chambres territoriales¹⁷.

Le schéma directeur détermine, pour les CCI-T qui y sont inscrites, leur commune ou secteur géographique d'implantation et leur circonscription territoriale¹⁸. L'exercice de leurs missions est limité à ce territoire. Le schéma directeur peut prévoir la fusion de l'ensemble des CCI-T d'une même CCI-R.

b) Des CCI-R peuvent également décider la fusion de CCI-T dont les circonscriptions sont limitrophes mais qui appartiennent à des régions différentes. La fusion est inscrite dans les schémas directeurs établis et adoptés par les CCI-R intéressées¹⁹ qui déterminent également la CCI-R de rattachement de la nouvelle CCI-T.

c) La fusion de deux CCI-R est également possible. Contrairement aux CCI-T, la création d'une CCI-R « fusionnée » ne s'inscrit pas dans le cadre d'un schéma directeur adopté par les chambres consulaires régionales concernées. L'article L.711-6 du code de commerce prévoit, pour seule formalité, préalablement à sa création par décret, l'avis des CCI-T qui lui sont rattachées, et uniquement pour la détermination du siège de la CCI-R.

2. La constitution d'un opérateur à même d'assurer la gestion des ports fluviaux devra respecter les exigences relatives aux aides d'Etat

Aux termes de l'article 107, §1 TFUE, une mesure constitue une aide d'Etat dès lors que les conditions suivantes sont remplies :

- la mesure est financée par l'Etat ou au moyen de ressources d'Etat ;
- elle constitue un avantage pour les entreprises bénéficiaires ;
- elle est sélective ;
- elle est susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres ;
- elle est susceptible de fausser la concurrence.

Actuellement, deux modèles juridiques coexistent : la concession et l'établissement public. Un troisième modèle pourrait s'y ajouter ou s'y substituer : la Société Portuaire Fluviale (SPF). Ces modèles et certaines de leurs caractéristiques sont susceptibles de remplir les conditions de qualification d'aides d'Etat.

En particulier, sont susceptibles de soulever des interrogations au regard du droit des aides d'Etat :

- le modèle de l'établissement public ;
- la mise à disposition de terrains par l'Etat ou des collectivités publiques aux entités en charge de la gestion des ports ;
- la prise de participation au capital dans l'hypothèse de la création d'une société ;
- les avantages fiscaux.

¹⁵ Art. R.711-34, I du code de commerce.

¹⁶ Art. R.712-7, 1° du code de commerce.

¹⁷ Art. L.711-8 du code de commerce.

¹⁸ Art. R.711-35 du code de commerce.

¹⁹ Art. R.711-37, al. 1°, du code de commerce.

2.1 Une catégorie particulière d'établissements publics pourrait être créée par le législateur mais un tel statut présente aujourd'hui des fragilités.

2.1.1 La création d'une catégorie d'établissement public régional relèverait en principe du législateur

En vertu de l'article 34 de la Constitution la compétence pour fixer les règles relatives à « la création de catégories d'établissements publics » est réservée en principe au législateur.

Dans le cas de la création d'un EP, il y a lieu de s'interroger si le futur établissement peut être rattaché à une catégorie d'EP existante. Si l'EP qu'il est envisagé de créer entre dans une catégorie déjà existante, un décret suffit, à moins qu'il soit envisagé de déroger aux règles constitutives des établissements de la catégorie telles que fixées par le texte législatif l'ayant créée ou que l'intervention du législateur soit nécessaire à un autre titre, par exemple pour doter les organes dirigeants de certaines prérogatives.

En revanche, si la catégorie d'EP n'existe pas, une loi est nécessaire. Cette loi aura pour objet de créer l'établissement et d'en définir les règles constitutives.

Le Conseil constitutionnel a par ailleurs, abandonné le critère tiré du caractère administratif, industriel et commercial, scientifique et technique ou autre des établissements en cause. Depuis sa décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979, une catégorie peut dorénavant comprendre à la fois des établissements à caractère administratif et des établissements à caractère industriel et commercial.

Il est à noter que la création d'une catégorie nouvelle d'établissements publics peut être réalisée de façon générale en dehors de la création d'un EP donné, laquelle interviendra dans un deuxième temps.

Au cas présent, le type d'EP envisagé ne relèverait a priori d'aucune catégorie d'EP déjà existante. Par conséquent, à l'instar du législateur de 2008 en ce qui concerne la création des grands ports maritimes, une loi est nécessaire afin de créer cette catégorie d'EP.

2.1.2 Le statut d'établissement public a cependant été fragilisé par la décision et les arrêts *La Poste*

Dans sa décision 2010/605/UE, la Commission européenne a considéré que, de par son statut d'EPIC jusqu'en 2010, la Poste bénéficiait, implicitement, d'une garantie illimitée de l'Etat. Or, une telle garantie constitue une aide d'Etat²⁰ qu'il convient de notifier à la Commission européenne et dont la compatibilité avec le marché intérieur est difficile à établir. Cette analyse a été confirmée par le Tribunal de l'UE et la CJUE²¹.

Il peut être relevé qu'un tel raisonnement ne s'applique qu'aux établissements publics exerçant une activité économique. Tel est le cas en l'espèce : il ressort du pré-rapport accompagnant la saisine, portant sur l'évolution de la gouvernance des ports intérieurs, qu'un port intérieur « est constitué par l'ensemble des biens fonciers et des installations placées sous la main d'une même autorité gestionnaire et aménageuse, situés au bord du réseau de voies navigables et faisant en général partie du domaine public fluvial. Il a pour objet de permettre le développement d'activités industrielles, logistiques et de transport de fret » (p. 11). Aussi, les établissements publics existants, les ports fluviaux de Paris (PdP) et de Strasbourg (PdS), sont présentés comme étant « de dimension économique qui les situent dans la tranche moyenne et inférieure des Grands Ports Maritimes (GPM) », avec un produit d'exploitation 2012 de 82 M € pour le PdP et de 34 M € pour le PdS, ce dont vous déduisez que « leur rentabilité, surtout celle de PdP, peut être jugée satisfaisante » (p. 14). S'agissant du modèle concessif, son activité économique illustre l'évolution de l'économie portuaire fluviale « vers les nouveaux métiers de développeur foncier et de prestataires de services » (p. 16). De telles activités revêtent la nature d'activité économique, au sens du droit des aides d'Etat.

Dès lors, l'attention doit être attirée sur la fragilité actuelle d'une telle structure juridique. En l'absence de décision de la Commission concernant les EP en question, il n'est pas nécessaire d'envisager, à ce stade, une modification du statut juridique. Toutefois, il n'est pas exclu que des aménagements soient, à l'avenir, requis (modification du statut juridique ou dispositions expresses excluant la garantie de l'Etat, etc.).

²⁰ En effet, une telle garantie constitue un avantage pour l'entreprise bénéficiaire dans la mesure où elle implique une amélioration de la position financière de l'entreprise par un allègement des charges qui grèvent son budget.

²¹ Trib. UE, 20 sept. 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10 ; CJUE, 3 avr. 2014, *France c/ Commission*, aff. C-559/12P.

2.2 Quelle que soit la structure envisagée, la mise à disposition de terrains et la prise de participation au capital doivent, en principe, remplir le critère de « l'investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'une économie de marché »

Une intervention publique en faveur d'une entreprise ne constitue pas un avantage pour cette dernière, au sens de l'article 107, §1 TFUE, si l'Etat (ou ses démembrements) agit conformément au critère de l'« investisseur privé en économie de marché ». La Commission européenne compare donc le comportement des collectivités publiques à celui qu'aurait eu, dans des conditions analogues, un opérateur privé guidé par des perspectives de rentabilité.

2.2.1 Concernant la prise de participation

La communication de 1984²² sur les participations des autorités publiques dans les capitaux des entreprises fournit certains éléments pour apprécier le caractère d'aide d'Etat de telles participations.

En particulier, cette communication vise explicitement l'hypothèse de la création d'entreprises nouvelles. Dans ce cas, que la participation publique soit totale, majoritaire ou minoritaire, l'intervention ne constitue pas une aide d'Etat si « les pouvoirs publics appliquent les critères d'un apporteur de capital dans les conditions normales d'une économie de marché ».

Pour démontrer que ce critère est rempli, il doit être établi qu'un revenu raisonnable sous forme de dividende ou d'une plus-value sur le capital investi peut être escompté.

Dès lors, il est nécessaire, avant toute création d'une telle entreprise, d'élaborer un plan d'affaire démontrant la rentabilité d'une telle opération. Il convient de préciser que des considérations sociales, régionales ou environnementales ne sauraient, à ce stade, être prises en compte ou seulement de manière très accessoire²³. De telles considérations ne seront en effet examinées, en principe, qu'à un stade ultérieur, lors de l'appréciation de la compatibilité de l'aide. En conséquence, si les autorités publiques s'écartent du critère de l'investisseur avisé, une notification préalable à la Commission européenne du projet de prise de participation au capital s'impose.

2.2.2 Concernant la mise à disposition de terrains

a) En principe, l'Etat peut mettre ses biens relevant du domaine public portuaire à disposition d'une personne publique, sous réserve de leur déclassement préalable

En vertu de l'article L. 3111-1 du code général de la propriété des personnes publique (CGPPP) « les biens des personnes publiques (...) qui relèvent du domaine public, sont inaliénables et imprescriptibles »

Il en résulte une impossibilité d'apporter à l'actif d'une société dans laquelle l'Etat serait actionnaire des biens fonciers qui relèveraient du domaine public.

En revanche, si ces biens fonciers relèvent du domaine privé de l'Etat, un tel apport en nature au capital d'une société de droit privé serait éventuellement possible.

Lorsqu'un bien ne remplit plus les conditions qui le font relever du domaine public²⁴, il est possible de procéder à son déclassement pour qu'il relève ainsi du domaine privé et puisse ensuite être vendu.

Toutefois, l'article L. 2141-2 du CGPPP prévoit un dispositif dérogatoire permettant à l'Etat, à ses établissements publics ou aux établissements publics de santé de déclasser des immeubles appartenant au domaine public et affectés à un service public avant même qu'ils ne soient matériellement désaffectés.

En l'espèce, si l'Etat souhaite apporter des biens fonciers au capital d'une société privée, il devrait au préalable procéder au déclassement des biens relevant du domaine public portuaire.

²² Bull. CE 9-1984, p. 98.

²³ Selon le Tribunal UE « un investisseur privé avisé ne saurait faire abstraction, d'une part, de sa responsabilité envers l'ensemble des parties prenantes de l'entreprise et, d'autre part, de l'évolution du contexte social, économique et environnemental dans lequel il poursuit son développement. Les enjeux tirés de la responsabilité sociale et du contexte entrepreneurial sont, en effet, susceptibles d'avoir une influence majeure sur les décisions concrètes et les orientations stratégiques d'un entrepreneur privé avisé. La rationalité économique à long terme du comportement d'un entrepreneur privé avisé ne saurait donc être appréciée sans prendre en considération de telles préoccupations ». Toutefois, c'est la rationalité économique de l'opération qui doit prévaloir (v. Trib. UE, 11 sept. 2012, *Corsica Ferries SAS*, aff. T-565/08, pts 82 et s.).

²⁴ Code général de la propriété des personnes publiques, art. L. 2111-1 et 2.

b) Une telle mise à disposition de biens fonciers peut, en l'espèce, être regardée comme un aide d'Etat

Les terrains appartenant à l'Etat ou aux collectivités publiques ne peuvent en principe être mis gratuitement à la disposition des entités chargées de la gestion des ports. Si ces terrains sont cédés à ces entités, il importe de respecter les règles fixées par la Commission européenne dans sa communication de 1997²⁵ concernant les éléments d'aide d'Etat contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics. A cet égard, il est prévu que les Etats recourent à une procédure d'appel d'offres ou, en l'absence d'une telle procédure, que la valeur des terrains fasse l'objet d'une évaluation préalable effectuée par un ou plusieurs experts indépendants.

Si ces terrains ne sont pas cédés mais mis à la disposition de l'entité le temps de l'exploitation, une redevance doit être instituée à la charge de l'exploitant. Celle-ci doit correspondre aux prix du marché et ne saurait être symbolique, comme cela semble actuellement le cas, en ce qui concerne les « tarifs d'amodiation de parcelles des ports concédés » (p. 37 du pré-rapport). A défaut, une telle mise à disposition serait prise en compte dans le calcul des aides d'Etat attribuées aux entités en charge de l'exploitation des ports.

2.3 Les avantages fiscaux accordés aux ports, quelle que soit leur forme juridique, pourraient constituer des aides d'Etat

Le pré-rapport énonce que « les organismes de gestion concessive (...) ou les ports autonomes bénéficient d'un régime fiscal dérogatoire » (p. 43).

Un régime fiscal dérogatoire, dès lors qu'il avantage les entreprises qui en bénéficient, constitue en principe une aide d'Etat, sauf s'il est démontré que le critère de sélectivité n'est pas rempli. Tel est le cas lorsque :

- les bénéficiaires se trouvent, au regard des taxes concernées, dans une situation factuelle et juridique différente de celle des autres entreprises ;
- la différence de traitement fiscal est justifiée par la nature ou l'économie générale du système dans lequel elle s'inscrit. A cette fin, il doit être démontré que cette différence résulte directement des principes fondateurs ou directeurs du système fiscal. En revanche, des avantages fiscaux qui résultent d'un objectif étranger au système d'imposition dans lequel ils s'inscrivent (par exemple des objectifs sociaux ou environnementaux) ne sont pas justifiés par la nature ou l'économie générale du système.

Nous ne disposons pas des informations nécessaires pour déterminer si l'une de ces conditions serait remplie. Il importe de souligner, cependant, que la Commission est très stricte à l'égard de ces conditions et considère, très souvent, qu'un avantage fiscal n'est pas justifié par la nature même ou l'économie générale du système mais par des objectifs extérieurs. En conséquence, si des avantages fiscaux doivent être consentis, il est préférable de les notifier au préalable à la Commission européenne.

3. Concéder à un tiers, même une SPP, l'installation et l'exploitation des équipements portuaires pourrait être subordonné à la mise en œuvre d'une procédure préalable de publicité et mise en concurrence

3.1 L'autorisation donnée, par le titulaire du domaine public, à un opérateur économique d'installer et d'exploiter des installations et équipements portuaires pourrait s'analyser comme une concession.

3.1.1 La conclusion d'une convention d'occupation du domaine public est, en principe, exclue du champ de la commande publique

Une personne publique peut conclure des conventions, non pour satisfaire ses propres besoins, mais pour soutenir financièrement ou matériellement des projets, dont elle n'a pas l'initiative. Ce ne sont pas des contrats de la commande publique²⁶. L'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi que des établissements publics peuvent ainsi délivrer sur leur domaine public des autorisations ou conventions d'occupation du domaine public, permettant d'accorder à des tiers des droits réels afin que ces derniers construisent des ouvrages qu'ils exploitent.

²⁵ JO C 209 du 10.7.1997, p. 3.

²⁶ Voir en ce sens la fiche technique relative aux « Marchés publics et autres contrats » disponible à l'adresse électronique suivante : <http://www.economie.gouv.fr/daj/MP-et-autres-contrats>.

L'objet de cette convention est donc de donner l'autorisation à une personne privée d'occuper des dépendances domaniales, afin que celle-ci effectue des travaux améliorant la valeur du fonds ou l'utilise de manière à le valoriser. La convention n'est pas destinée à satisfaire un besoin de la personne publique avant son terme. L'activité réalisée sur le domaine public répond aux seules exigences de la personne privée pour la réalisation de son projet. Elle est alors exclue du champ de la commande publique et partant des obligations de publicité et de mise en concurrence²⁷.

3.1.2 L'existence d'un projet global, incorporant certaines obligations, peut faire entrer la convention d'occupation domaniale, dans le champ de la commande publique

La convention d'occupation domaniale peut être liée à un projet incorporant des obligations qui, en fonction de leur nature, peuvent la faire rentrer dans le champ de la commande publique. Certains montages contractuels ont pour objet principal de mettre à la disposition d'un opérateur économique un terrain ou une parcelle avec obligation de réaliser des équipements immobiliers et de les exploiter. Destinés à satisfaire les besoins de la personne publique, ces contrats relèvent en réalité du champ d'application de la commande publique.

Le fait qu'un contrat, prévoyant l'exécution de prestations pour le compte de la personne publique et définies par elle, comporte également un élément étranger à l'objet de la commande publique, telle que la délivrance d'une autorisation d'occupation domaniale, n'a pas pour effet de priver le contrat de son caractère concessif, dès lors que ces prestations constituent son objet principal. Ainsi, la convention ayant pour objet la mise à disposition au bénéfice des tiers, l'exploitation navale et la réalisation d'importants équipements portuaires doit s'analyser comme une délégation de service public²⁸. Au contraire, un contrat par lequel le port autonome de Marseille confie la réalisation d'ouvrages sur le domaine public sans imposer de prescriptions allant au-delà de ce qui résulte de son pouvoir de gestion domaniale est une simple concession domaniale²⁹.

En l'espèce, l'autorisation domaniale, délivrée par le titulaire du domaine public portuaire, si elle est assortie d'une sujétion d'installer des équipements mobiliers et immobiliers (grues, outillage public, hangar,...) et d'exploiter lesdits équipements portuaires aux fins de développer le transport public fluvial, n'a pas pour objet unique l'occupation du domaine public mais s'inscrit dans un schéma concessif. La personne publique en exigeant le respect de certaines spécifications techniques (hauteur des hangars, matériaux de constructions, nombre de grues,...) ou objectifs de performance (rentabilité des équipements, fréquence de passage, nombre d'installations, ...) fait la démonstration d'un besoin qu'elle entend satisfaire en recourant à un opérateur privé.

Un tel montage s'analyse alors comme un contrat de la commande publique et doit être conclu au terme d'une procédure menée en conformité avec les obligations de publicité et de mise en concurrence aux fins de sélectionner l'opérateur en charge de l'installation et de l'exploitation des équipements portuaires.

3.2 La création d'une SPF semble devoir donner lieu à une mise en concurrence préalable.

La création d'une SPF, à capitaux entièrement ou majoritairement publics, au capital de laquelle les collectivités territoriales voire VNF interviendraient comme actionnaires, n'exonère pas les autorités publiques de se soumettre à des obligations de publicité et de mise en concurrence, pour répondre à ses besoins. Sauf à invoquer une hypothèse de quasi-régie, les collectivités ne peuvent s'affranchir des règles de la commande publique et recourir directement à une société pour satisfaire un de ses besoins au seul motif qu'elles seraient actionnaires de cette société. Les règles de la commande publique imposent, à l'inverse, une égalité d'accès à la commande publique, y compris entre sociétés publiques et privées.

Le Conseil d'Etat a ainsi jugé que les contrats passés par une collectivité territoriale avec une société d'économie mixte dont elle est membre sont soumis aux principes généraux de la commande publique³⁰. Il ressort de la jurisprudence de l'Union européenne que les contrats passés entre une collectivité et une SEM n'échappent à cette règle que s'ils répondent aux critères du contrat « *in house* », c'est-à-dire qu'ils sont passés avec une entité sur laquelle la collectivité exerce un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services et qu'il réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent³¹. La participation, même minoritaire, d'une entreprise privée dans le capital d'une société à laquelle participe le

²⁷ CE, 3 déc. 2010, *Association Jean Bouin*, n° 338272.

²⁸ CE, 10 juin 2009, *Port autonome de Marseille*, n° 317671.

²⁹ CE, 10 mars 2006, *Sté Unibail Management*, n° 284802.

³⁰ CE, 30 déc. 2002, *Département des Côtes d'Armor*, n° 218110. *Concl. du rapporteur public sous CE*, 10 déc. 2012, *M. JM Auclair*, n° 354044.

³¹ CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal Srl*, affaire C-107/98.

pouvoir adjudicateur exclusif que celui-ci soit regardé comme exerçant sur cette société un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services³².

A l'instar des directives « Marchés »³³, l'article 17 de la directive n°2014/23/UE du 26 février 2014 relative à l'attribution des contrats de concession³⁴ étend le champ d'application des exceptions relatives à la quasi-régie. Les conditions cumulatives pour recourir à un contrat de concession tout en bénéficiant de la dispense de publicité et de mise en concurrence applicable à la quasi-régie sont les suivantes :

- le pouvoir adjudicateur ou l'entité adjudicatrice doit exercer sur la personne morale concernée – au cas d'espèce, la SPF – un contrôle analogue à celui qu'il ou elle exerce sur ces propres services ;
- le pourcentage d'activités qui doit être réalisé pour le compte de l'autorité concédante est de 80% ;
- la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés à l'exception des formes de participation de capitaux privés qui ne confèrent aucune capacité de contrôle ou de blocage et qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée.

Au cas d'espèce, la relation de quasi-régie ne pourra, en tout état de cause, être retenue dans l'hypothèse où la SPF réaliserait plus de 20% de ses activités pour le compte de personnes tierces. Le seul constat d'une dépendance à l'égard de la personne publique ne suffit pas à qualifier les prestations faisant l'objet du contrat de quasi-régie. En effet, ce n'est que lorsque le rapport organique qui unit le pouvoir adjudicateur à son cocontractant se double d'une quasi-exclusivité de la fourniture des prestations - à hauteur de 80% - au profit du premier que la relation de quasi-régie pourra être reconnue.

Dès lors, il semble improbable, au vu des éléments dont vous avez pu nous faire part, qu'une relation de quasi-régie puisse être reconnue.

Le directeur des affaires juridiques



Jean MAÏA

³² CJCE, 11 janvier 2005, *Stadt Halle*, affaire C-26/03.

³³ Voir en ce sens les articles 12 de la directive n°2014/24/UE du 26 février 2014 relative aux marchés publics – secteurs classiques et 28 de la directive n°2014/25/UE du 26 février 2014 relative aux marchés publics – secteurs spéciaux.

³⁴ Les Etats membres disposent d'un délai de 24 mois, qui expire le 18 avril 2016, aux fins de transposer les trois directives.

7 - Télégramme diplomatique de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union Européenne valant compte-rendu de la réunion du 18 juin 2014 de la mission avec la DG Concurrence (unités E3 et F2)

Mission gouvernance des ports intérieurs

Compte-rendu de réunion du 18 juin 2014 avec la DG Concurrence (unités E3 et F2)

Résumé : La mission gouvernance des ports intérieurs (ci-après « la mission ») est chargée de rédiger un rapport sur l'amélioration de la gouvernance des ports intérieurs français à la demande des Ministres chargés des Finances et des Transports. La mission s'est entretenue avec les unités F2 et E3 de la DG Concurrence afin de l'interroger sur les règles à respecter sur le contrôle des aides d'État. Ses représentants ont indiqué qu'elle a une expérience limitée des cas de ports intérieurs dans la mesure où elle n'a eu que deux cas en trois ans sur ce sujet. Ils ont rappelé néanmoins que les règles générales du contrôle des aides d'État s'appliquent et qu'elle pourrait traiter le cas en analogie avec les règles s'appliquant aux ports maritimes et aux aéroports. La DG Concurrence indique avoir un a priori favorable sur le sujet ports intérieurs du fait des externalités positives générées mais a mis clairement en garde la mission contre l'idée de recourir à la solution de création d'Établissement public industriels et commerciaux (EPIC) dont la jurisprudence européenne récente a condamnée la garantie de signature illimitée implicite accordée par l'État à ce type de structure en raison même de ses statuts.

Participants :

Mission gouvernance ports intérieurs

François RENVOISE, Coordonnateur de la mission Gouvernance des ports intérieurs, CGEDD
Michel PINET, Coordonnateur Mission Europe, CGEDD
Jean-Paul LE DIVENAH, Inspecteur Général de l'Administration du développement durable
Christian FORMAGNE, Contrôleur Général Économique et Financier
Pierre UHEL, Contrôleur Général Économique et Financier

DG Concurrence

Joachim LUEKING, Unité E3 (ports), Chef d'unité
Alain ALEXIS, Unité F2 (aides d'État au transport), Chef d'unité

RPUE

Yvan DUBRAVICA, Stagiaire Concurrence / aides d'État

La mission a tout d'abord rappelé que les objectifs de la modernisation de la gouvernance des ports intérieurs est de favoriser notamment le transfert modal et de faciliter la gestion des ports dans un cadre juridique solide permettant la création de filiales. Le rapport final de la mission devrait être achevé autour du 15 juillet. La décision de sa communicabilité publique ou à la DG Concurrence sera à la discrétion des Ministres commanditaires du rapport.

Les représentants de la DG Concurrence ont indiqué que son expérience des cas de ports intérieurs est limitée dans la mesure où elle n'a eu à traiter que deux cas en trois ans (En 2013, port fluvial allemand de Königs Wusterhausen SA34501 et en 2011 avec le port fluvial tchèque). En comparaison, la DG Concurrence a rendu sur la période, 15 à 20 décisions sur les ports maritimes.

Sur les critères d'appréciation, ils ont indiqué que les décisions de la Commission en ce domaine se basent sur une analyse du projet industriel et un plan d'affaires justifiant la nécessité de l'aide. Si la

subvention dépasse 50% du coût du projet, l'analyse doit être analytiquement détaillée, synthétique dans l'autre cas. La DG Concurrence a un a priori favorable du fait de la nature écologique des infrastructures et du transport fluvial. L'acceptation de l'aide publique se fait sur le fondement de l'article 93 du TFUE au titre de la « coordination des transports ». L'impact du projet en termes de report modal en faveur du fluvial est le critère pratique de décision de la Commission.

La mission a ensuite demandé à la DG Concurrence comment celle-ci s'assurerait de l'optimalité du nombre de terminaux construits, sachant que l'incitation est forte de multiplier les terminaux sous la pression des décideurs locaux, incitation qui peut donner lieu à un investissement concret lorsque le financement repose sur des fonds publics. Ses représentants ont indiqué que l'État membre doit démontrer que le nombre de terminaux construit est cohérent par rapport aux objectifs d'intérêt général et d'efficacité économique (à l'aide d'un plan d'affaire démontrant un *gap* financier).

Sur le critère de l'aide ouverte à tout bénéficiaire de façon non discriminatoire, la mission a souhaité connaître les règles applicables lorsque la société propriétaire est également le gestionnaire des infrastructures. Les représentants de la DG Concurrence ont indiqué que le propriétaire peut avoir une priorité d'utilisation mais que les capacités restantes doivent pouvoir être utilisées par les tiers. Selon eux, une utilisation par le propriétaire à 100% des capacités exclut les tiers mais le cas est rare.

La mission a posé une question sur le niveau de redevances (occupation du domaine public) qui en France sont prévues par un cahier des charges et dont le montant est souvent modique. La DG Concurrence rappelle qu'en théorie, le loyer doit être fixé au prix du marché mais qu'en l'espèce le marché étant particulier, la DG Concurrence n'a pas pour priorité politique de s'étendre sur la question. Par ailleurs, lorsque la désignation a eu lieu suite à un appel d'offres, la redevance est présumée refléter le prix du marché.

S'agissant de la question d'un éventuel problème de concurrence en cas de transfert des infrastructures d'un régime public à une société de droit privé, les membres de la DG Concurrence ont estimé que le statut juridique ne pose pas en lui-même un problème de concurrence. D'une manière générale, la gouvernance de ces entités relève des États membres. D'un point de vue théorique, la règle de l'investisseur avisé doit être respectée. La valorisation des apports en nature doit par ailleurs être réalisée par une expertise indépendante et refléter les prix de marché.

La mission a fait part de la possibilité de transposer le régime juridique des ports maritimes vers celui des ports intérieurs, notamment par la gestion des ports intérieurs par un Établissement public industriel et commercial (EPIC). Un des représentants de la DG Concurrence a clairement mis en garde contre cette solution dont un arrêt récent de la Cour de Justice de l'Union européenne (allusion aux arrêts « La Poste ») a condamné la garantie financière implicite de l'État qu'impliquerait ce régime juridique. Cette position limite dans les faits le principe de compétence des États membres en matière de gouvernance reconnu par ailleurs.

Sur le volet fiscal, la mission a souhaité connaître la viabilité des avantages fiscaux dont bénéficient les propriétaires des infrastructures. La règle selon laquelle cela constitue une aide d'État dans la mesure où la qualification d'entreprise est retenue a été rappelé en réponse. Les représentants de la DG Concurrence ont indiqué qu'une décision au sujet de l'aéroport de Charleroi en Septembre 2014 donnera des indications intéressantes sur ces questions financières dont pourra s'inspirer la mission française.

Les représentants de la DG Concurrence ont indiqué que les règles et la pratique qu'elle a accumulées sur les cas des ports maritimes et des aéroports devraient pouvoir être transposées dans la gestion des cas de ports maritimes. La Mission a souhaité tempérer cette analogie en soulignant que le transport aérien a un bilan écologiquement négatif à la différence du transport fluvial dont il est difficile d'internaliser les effets positifs sur les prix, avis partagé par la DG Concurrence.

Commentaire

Les membres de la DG Concurrence rencontrés ont spontanément reconnu que le transport et les ports fluviaux n'étaient pas jusqu'ici dans leur liste de points prioritaires. Ceci explique sans doute le caractère parfois hésitant, ou du moins théorique, de certaines de leurs réponses. Le caractère

spécifique du transport fluvial en matière d'aides d'État a été cependant clairement et fermement exprimé. Un des représentants de la DG Concurrence a exprimé une position de refus de principe de la formule même de l'EPIC, dans le sillage des arrêts « la Poste », au-delà des ports fluviaux. Si cette attitude était confirmée, et non simplement individuelle, la catégorie de l'EPIC, sans dispositions correctives spécifiques, ferait donc l'objet d'une censure de principe.

8 - Personnes rencontrées

8-1-Niveau national

Parlement

Odette Herviaux, sénatrice chargée d'une mission sur la décentralisation portuaire
Marc Sandrin, rapporteur, CGEDD

Conseil d'État

Marc Dandelot, conseiller d'État

Délégation interministérielle Fessenheim

Michel Malerba, délégué interministériel

Ministères de l'économie et des finances

Anne-Michelle Basteri, cabinet du ministre

Aymeric Ducrocq, chef de bureau, APE

Clarisse Colonna, chargée de mission, APE

Antoine Seillan, chef de bureau, direction du Budget

Azalée Quillet, chef de mission, direction du Budget

Sylvie Thivel, chargée de mission, DGCIS

Jean-François Schoeffler, sous-directeur, DAJ

Aimée Jeanne, chargée de mission, DAJ

Océane Verrier, chargée de mission, DAJ

Abderrezak Yahiaoui, chargé de mission, DAJ

Clara Carriot, chef de mission de contrôle, CGEFi

Jean Deulin, contrôleur général, CGEFi

François Fayol, contrôleur général, CGEFi

Yves de Ricaud, contrôleur général, CGEFi

Hélène Garnier, contrôleur général, CGEFi

Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Francis Rol-Tanguy, cabinet de la ministre

Secrétariat d'État aux transports, à la mer et à la pêche

Olivier Rolin, cabinet du ministre

CGEDD

Jean-Paul Ourliac, président de section

Michel Pinet, coordonnateur Mission Europe

DGITM

Jean-Bernard Kovarik, directeur général adjoint

Thierry Guimbaud, directeur des services de transport

Patrick Bourven, sous-directeur, DGTIM

Nicolas Occis, adjoint au sous-directeur, DGTIM

Aurélié Sunara, adjointe au sous-directeur, DGTIM

Jean-François Laudel, chef du bureau de la réglementation portuaire, DGTIM

Aude Cavrois, chargée de mission

VNF

Marc Papinutti, directeur général
Isabelle Andrivon, directrice générale adjointe
Nicolas Brutin, directeur du développement

UPF

Jean-Claude Terrier, président, directeur général du Grand port maritime de Marseille
Jacques Trorial, vice-président, ancien ministre, ancien président du Port autonome de Paris
Geoffroy Caude, délégué général

8-2-Bruxelles

EFIP

Kathrin Obst, directrice générale
Eugenio Quintieri, chargé de mission

RP

François Luciani, conseiller transports
Yvan Dubravica, chargé de mission concurrence/aides d'État

DG MOVE

Eddy Liegeois, chef d'unité
Stéphane Ouaki, chef d'unité
Harald Ruijters, chef d'unité
Dimitrios Theologitis, chef d'unité
Rémi Mayet, chef adjoint d'unité
Marc Vanderhaegen, chargé de mission

DG COMP

Alain Alexis, chef d'unité
Joachim Lücking, chef d'unité

8-3-Régions

Ports de Paris

Alexis Rouque, directeur général, Président du GIE Haropa

Région Alsace

Préfecture

Jacques Garau, SGARE
Philippe Roesch, SGARE adjoint
Stéphane Bost, chargé de mission, SGARE

DREAL

Marc Hoeltzel, directeur

DIRFIP

Nicolas Peyrault, responsable de la mission, MEEF
Cyril Schreiner, chargé de mission, MEEF

VNF

M. Rouas, directeur territorial
Emilie Gravier, responsable du développement portuaire

Région

François Bouchard, directeur général des services
Floriane Torchin, directrice des transports

CCIR

Jean-Marie Michel, directeur

Conseil général du Haut-Rhin

Charles Buttner, président
André Thomas, directeur général des services
Hubert Richard, directeur général adjoint
Philippe Walter, chargé de mission

Mairie de Colmar

Gilbert Meyer, maire
Edmond Achou, directeur général des services

CCI Colmar

Pascal Pfeiffer, directeur général
François Strub, directeur des équipements

Communauté d'agglomération de Mulhouse

Olivier Becht, président délégué

CCI Mulhouse

Jacques Droy, directeur général

Ports de Mulhouse

Jacky Scheidecker, directeur

Conseil général du Bas-Rhin

Martial Gerlinger, directeur général adjoint

Port autonome de Strasbourg

Catherine Trautmann, présidente
Didier Dieudonné, directeur général
Jean-Louis Jérôme, directeur général adjoint
Thomas Schaeffer, chef du service juridique

Aéroport de Strasbourg

Claude Liebermann, président

Cabinet Latournerie Wolfrom et Associés

Laurent de la Brosse, associé
Nacera Agostini, avocate

Chargeurs

Gérard Angelmann, responsable logistique, Solvay
Alain Delane, responsable de site, GDE
Guy Erat, directeur, Danser France
Stéphane Fortrye, conseiller du Président, comité des armateurs fluviaux
Eric Klein, responsable logistique, In Vivo

Lorraine

Préfecture

Nasser Meddah, préfet de région
Chantal Castelnot, SGAR
Etienne Leblanc, SGAR adjoint
Valérie Waltner, chargée de mission

Conseil régional

Patrick Abate, vice-président, maire de Talange
Pierre Hess, responsable aménagements et urbanisme opérationnel
Pierre Hojlo, chargé de mission

Conseil général de la Moselle

Patrick Weiten, président
Michel Saint-Pé, directeur général adjoint des services

VNF

Corinne de la Personne, directrice territoriale
David Mazoyer, directeur adjoint
Michèle Laquenaire, chef d'arrondissement
Philippe Goedert, responsable d'arrondissement
Xavier Lugherini, chef d'arrondissement adjoint

Ports de Metz et Thionville-Illange

Henri Hasser, président de la Société du Nouveau Port de Metz et de la Société du Port de Metz-Mazerolle, vice-président de Metz Métropole, président de l'Agence d'urbanisme de Metz, élu de la CCI
Jean-Charles Louis, président de la Société Camifemo, président du Conseil de Développement de la Communauté d'agglomération de Metz-Nancy, vice-président du Syndicat mixte ouvert Europort, élu de la CCI
Jacques Kopff, directeur de la Société des Ports de la Moselle, Président de l'Union Française des Ports Intérieurs

Communauté urbaine du Grand Nancy

Jean-Philippe Moreteau, directeur général

CCI-T Nancy

François Pélissier, président
Olivier Simon, directeur des infrastructures
Christine Lacoste

CFNR

Jean-Marc Thomas, membre du directoire,

Cabinet Egis

Yves Cumin, associé

Richard Pilloy, gérant

Amélie Sebek, consultante

Nord – Pas de Calais**Communauté urbaine de Lille**

René Vandierendonck, vice-président, Sénateur

Christine Mezurolle, directrice adjointe à l'aménagement

VNF

Jean-Pierre Defresne, directeur territorial

Guy Arzul, chef de service

DREAL

Philippe Joscht, directeur adjoint

Ports de Lille

Alain Lefebvre, directeur

Marc Duchateau, directeur adjoint

Grand Port Maritime de Dunkerque

François Soulet de Brugières, président

CCI Grand Lille

Jean-Louis Guérin, directeur général

Saône-Rhône

Préfecture

Guillaume Rousset, chargé de mission, SGAR

CCIR

Claude Chardon, directeur du développement régional

Maxime Serfaty, chargé de projets

CCI-T du Beaujolais

Noël Comte, président, président du comité des ports

VNF

Nicolas Chartre, responsable de la direction du développement

CNR

Elisabeth Ayrault, présidente du directoire

Michel Cote, directeur du développement économique et portuaire

Julien Langendorf, directeur du Port de Lyon Edouard Herriot

9 – Glossaire

ADT	Agence de développement du trafic
AUTF	Association des Utilisateurs de transport de fret
BOP	Budget opérationnel de programme
CAF	Capacité d'autofinancement
CAF	Comité des Armateurs fluviaux
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCI-R	Chambre de commerce et d'industrie régionale
CCI-T	Chambre de commerce et d'industrie territoriale
CCICCA	Chambre de commerce et d'industrie Colmar-Centre-Alsace
CE	Conseil d'État
CGEDD	Conseil général de l'Environnement et du Développement durable
CGEFI	Contrôle général Économique et Financier
CJCE	Cour de Justice des Communautés européennes
CMA-CGM	Compagnie maritime d'affrètement - Compagnie générale maritime
CNBA	Chambre nationale de la Batellerie artisanale
CNR	Compagnie nationale du Rhône
COP	Convention d'objectif et de moyens
COT	Convention d'occupation temporaire
CPER	Contrat de plan État-Région
DAJ	Direction des affaires juridiques
DG Comp	Direction générale de la concurrence
DG Move	Direction générale de la mobilité et des transports
DGCIS	Direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DIRFIP	Direction régionale des finances publiques
DSP	Délégation de service public
EFIP	European federation of inland ports
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public industriel et commercial
EPFL	Établissement public foncier de Lorraine
EVT	Équivalent vingt pieds
GIE	Groupement d'intérêt économique

GIE HAROPA	Groupement d'intérêt économique Le Havre-Rouen-Paris
GPM	Grand Port maritime
GPMD	Grand Port maritime de Dunkerque
GPMM	Grand Port maritime de Marseille
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie
MEEF	Mission d'expertise économique et financière
ONN	Office national de la Navigation
PAS	Port autonome de Strasbourg
PdL	Port de Lille
PdP	Port autonome de Paris
PoS	Port of Switzerland
RFF	Réseau ferré de France
RP	Représentation permanente de la France auprès des Communautés européennes
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SAR	Société aéroportuaire pour les grands aéroports régionaux
SAS	Société par actions simplifiée
SEM	Société d'économie mixte
SGARE	Secrétariat général des Affaires régionales et européenne
SoGerPI	Société de gestion régionale de ports intérieurs
SPF	Société portuaire fluviale
SPM	Société portuaire maritime
TFUE	Traité de l'Union européenne
THC	Terminal handling charge
VNC	Valeur nette comptable
VNF	Voies navigables de France