



**HAL**  
open science

## Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes

Romuald Lacoste, Anne Gallais-Bouchet

### ► To cite this version:

Romuald Lacoste, Anne Gallais-Bouchet. Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes. *EchoGéo*, 2012, 1 (16), pp.18. 10.4000/espacepolitique.2224 . hal-04092760

**HAL Id: hal-04092760**

**<https://hal.science/hal-04092760>**

Submitted on 3 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License



## L'Espace Politique

Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique

16 | 2012-1

Politique(s) de l'espace portuaire

---

# Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes

*Qualitative Analysis of the Coordination and Cooperation Tools in the Context of the French Ports Policy*

Romuald Lacoste et Anne Gallais Bouchet

---



### Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/espacepolitique/2224>

DOI : 10.4000/espacepolitique.2224

ISBN : 978-2-8218-1315-1

ISSN : 1958-5500

### Éditeur

Université de Reims Champagne-Ardenne

Ce document vous est offert par Nantes Université



### Référence électronique

Romuald Lacoste et Anne Gallais Bouchet, « Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes », *L'Espace Politique* [En ligne], 16 | 2012-1, mis en ligne le 02 avril 2012, consulté le 03 avril 2024. URL : <http://journals.openedition.org/espacepolitique/2224> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/espacepolitique.2224>

---

Ce document a été généré automatiquement le 16 février 2023.



Le texte seul est utilisable sous licence CC BY-NC-ND 4.0. Les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés) sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

---

# Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes

*Qualitative Analysis of the Coordination and Cooperation Tools in the Context of the French Ports Policy*

Romuald Lacoste et Anne Gallais Bouchet

---

## Contexte et problématique

- 1 La réforme portuaire de 2008 en France est une réponse au manque de compétitivité des grands ports maritimes (GPM) français au regard de leurs homologues européens. La part de marché globale des ports français en Europe est ainsi passée de 17.5% à 13.5% entre 1989 et 2008 (MEDDAT, 2008). Les causes de cette baisse d'attractivité sont à rechercher dans des facteurs externes et internes aux ports français. Tout d'abord, la mondialisation des échanges, l'ouverture progressive du marché unique européen et la globalisation des entreprises ont généré une forte croissance des flux de marchandises, négociées, transportées, et commercialisées par des multinationales faisant jouer systématiquement la concurrence entre les ports. Cette tendance s'est accompagnée de la conteneurisation des produits, de la massification des trafics maritimes, de la volatilité des schémas logistiques et d'une forte hiérarchisation des ports qui sont passés du statut de pivot des échanges « de port à port » à celui de maillon dans une chaîne de valeur logistique « de porte à porte » (Robinson, 2002). Dans ce contexte, des problèmes internes à l'organisation des ports français les ont progressivement décrédibilisés face à leurs concurrents européens (Barjeux et Cadiet, 2002). L'organisation du travail, le mode

d'exploitation des terminaux, l'aménagement des dessertes terrestres, la gouvernance et les missions des ports français n'étaient plus en phase avec les exigences du marché (Cour des Comptes, 2006 ; Bolliet et al., 2007).

- 2 La réforme des GPM de 2008 a pour objectif de placer les ports en situation de regagner des parts de marché en Europe. Une plus grande efficacité portuaire doit se traduire par la récupération d'une partie des trafics « détournés » par les ports étrangers<sup>1</sup>, par l'attraction d'activités logistiques liées aux ports, par le développement des créations d'emplois liés au commerce.
- 3 Pour parvenir à ces objectifs, la loi 2008-660 du 4 juillet 2008 portant création des GPM (en lieu et place des ports autonomes) instaure des missions et des outils nouveaux propres à accroître la compétitivité de chaque port (Rézenthel, 2008-1 et 2008-2), en particulier : le commandement unique sur les terminaux, des instances de gouvernance modernisées, la promotion du report modal et de la massification des pré et post acheminements, les projets stratégiques qui synthétisent le projet de développement du port (Lacoste et Gallais Bouchet, 2010). De façon peut-être moins immédiatement visible mais toute aussi importante, le législateur a prévu trois mécanismes afin de limiter la concurrence entre les ports nationaux et d'améliorer les relations entre le port et son hinterland : les conseils de coordination interportuaire, les groupements d'intérêt public, les prises de participation hors de la circonscription portuaire. Ces instruments de partenariat reposent sur des rapports qui peuvent être synthétisés selon trois caractéristiques (Document 1):
  - Leur transversalité : s'agit-il d'un partenariat entre ports d'une même tutelle ou entre ports de tutelle différente.
  - Leur domaine : le partenariat se traduit-il par une action ayant un impact commercial ou non ?
  - Leur obligation : le partenariat est-il imposé ou non (association libre ou forcée).

**Document 1 : Les principales caractéristiques discriminantes des partenariats**

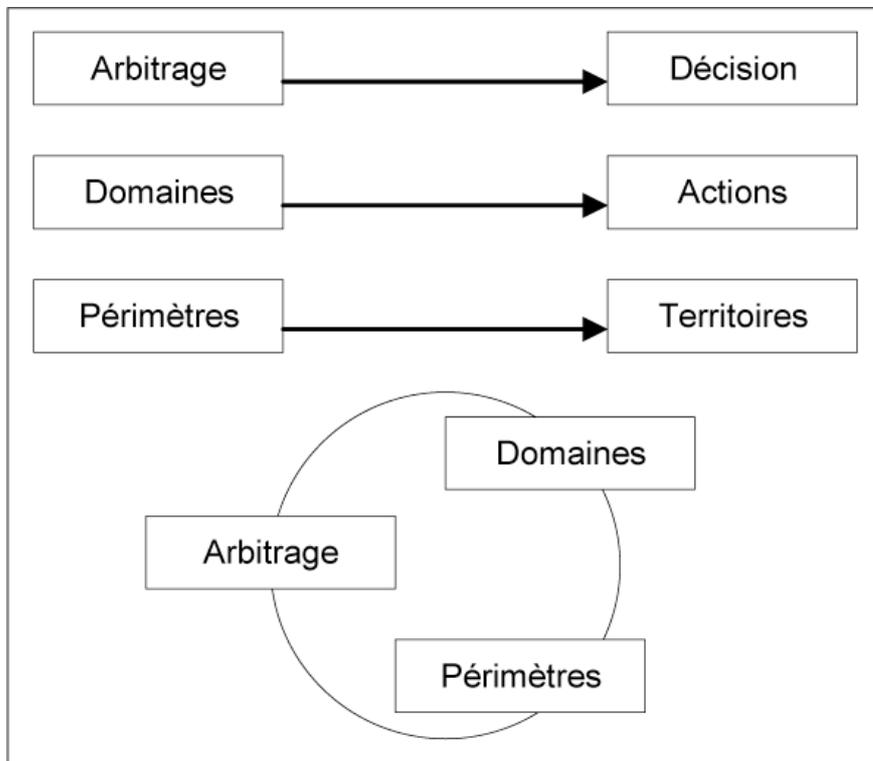
	<i>Caractères</i>		
	<i>Transversalité</i>	<i>Domaine</i>	<i>Obligation</i>
Conseil de coordination interportuaire	Non	Impact commercial ou non	Oui
Groupeement d'intérêt public	Oui		Non
Prise de participation	Oui	Impact commercial	Non

Source : les auteurs, 2011.

- 4 Les conseils de coordination interportuaire sont imposés entre ports de tutelle identique. Si leur objectif est défini par la loi, en revanche leurs domaines d'action sont à préciser par chaque conseil, en fonction de leur environnement et des enjeux identifiés par leurs membres.
- 5 Les groupements d'intérêt public sont montés sur une base volontaire, d'une part entre les autorités portuaires des GPM, d'autre part entre les organismes de tutelle des ports décentralisés, enfin entre les ports de tutelle différente. Leur objectif et leurs domaines d'action sont définis au cas par cas.

- 6 Les prises de participations sont laissées à l'initiative de chaque autorité portuaire qui peut investir hors de sa circonscription, dans des entreprises liées à son activité, notamment dans la logistique.
- 7 L'objet de cet article vise à déterminer dans quelle mesure les outils de coopération mis en avant par le législateur permettent de répondre aux objectifs qui leur ont été assignés ? Mettre en œuvre des politiques, c'est décider des actions sur des territoires (Document 2). Les notions d'arbitrage, de domaines de compétences et de périmètres d'application sont essentielles pour appréhender les politiques publiques. La coopération interportuaire éclaire la politique portuaire française en questionnant l'organisation de la prise de décisions (degré d'arbitrage). Celle-ci influence directement les domaines de coopération envisageables (capacité des actions à modifier l'environnement). Ces actions reposent sur un périmètre dont la définition a des conséquences sur l'organisation de la prise de décision.

Document 2 : Des concepts à la pratique, mots-clés des politiques publiques

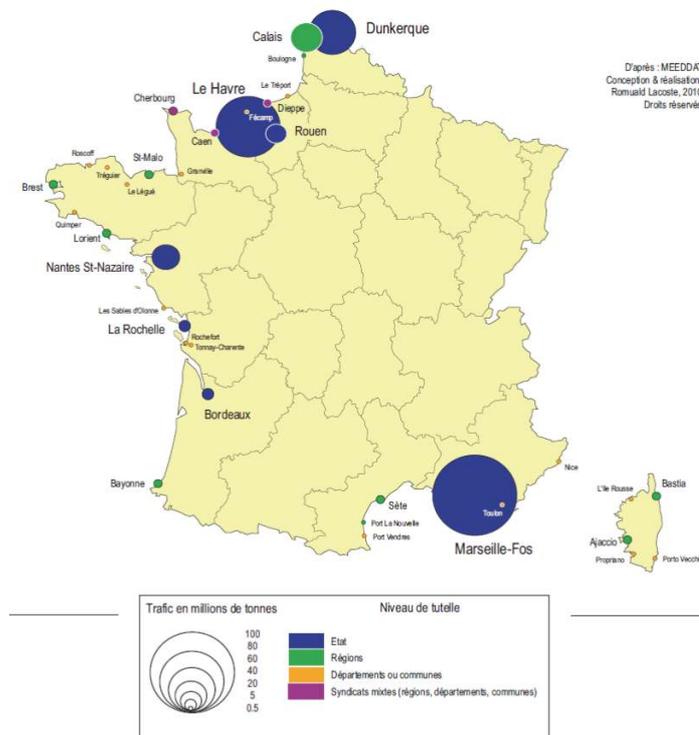


Source : les auteurs, 2011.

- 8 Cet article se propose d'étudier la coopération interportuaire en France par le prisme des GPM. Les ports décentralisés ne seront abordés que lorsqu'ils contribuent à une meilleure compréhension de la coopération orchestrée par ces GPM. Le document 3 illustre le nouveau système portuaire français.
- 9 Nous adoptons ici une double approche juridique et géographique qui nous permettra d'appréhender et d'expliciter :
- a) Les formes juridiques choisies pour améliorer la compétitivité des GPM en ciblant notre propos sur les outils et les institutions qui permettent de développer les partenariats.

- b) Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales dans l'aménagement de ces grands ports.
- 10 Dans une première partie, nous nous attacherons au décryptage du processus décisionnel menant à l'adoption du document de coordination des conseils interportuaires. Cette analyse sera révélatrice des rapports de force entre les acteurs et de leurs conséquences, notamment quant au contenu du document de coordination. L'ensemble traduit l'originalité de la construction de la politique portuaire française qui repose sur le partage des influences entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Document 3 : Trafic des principaux ports de commerce maritimes français et niveau de tutelle en 2010



- 11 Dans une seconde partie, nous mettrons en évidence que le périmètre des conseils de coordination interportuaire ne recouvre pas nécessairement une réalité territoriale. Nous envisagerons les autres modes de coopération prévus par le législateur pour dépasser cette limite. En définitive, quelque soit le partenariat choisi, les acteurs doivent dépasser les a priori liés à la hiérarchie des ports et à l'égalité des bénéficiaires.

## Conseils de coordination interportuaire et politique portuaire nationale : un processus décisionnel partagé

- 12 La loi 2008-660 portant réforme portuaire met en place de nouveaux organes de gouvernance : au niveau de chaque port, le directeur et le conseil d'administration font place à un directoire, un conseil de surveillance et un conseil de développement, tandis qu'au niveau interportuaire, un conseil de coordination interportuaire est créé *ex nihilo*. Cette ambition législative de faire travailler les GPM ensemble et sous une forme aussi formalisée et imposée témoigne d'une nouvelle dynamique dans le paysage des politiques

portuaires en Europe (de Langen et van der Lugt, 2007 ; Caballini et *al.*, 2009 ; Fedi et Pignatell, 2011). L'institution « conseil de coordination interportuaire » est le véritable organe décisionnel de la coordination entre GPM en France, et dont les objectifs, la composition et le fonctionnement sont brièvement énoncés par l'article L. 102-7 du Code des ports maritimes. Cet article dispose que « pour assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes et, le cas échéant, de ports autonomes fluviaux, s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou situés sur un même axe fluvial, un conseil de coordination interportuaire associant des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs groupements, des ports concernés ainsi que des personnalités qualifiées et des représentants des établissements gestionnaires d'infrastructures terrestres ou de l'établissement public chargé de la gestion des voies navigables peut être créé par décret ». Les décrets 2009-556 du 19 mai 2009 et 2009-1009 du 25 août 2009 ont respectivement créé les conseils de coordination interportuaire de la Seine et de l'Atlantique et détaillent leur composition et leur fonctionnement. Le conseil de coordination interportuaire de la Seine comprend les ports du Havre, de Rouen et de Paris tandis que le conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique regroupe les ports de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux (Document 3).

- 13 A l'image de la composition des conseils de surveillance (instances de gouvernance et de décision au niveau de chaque port), celle des conseils de coordination interportuaire comprend, pour une part non négligeable, les mêmes parties prenantes, à savoir l'Etat et les collectivités territoriales. Entre ces deux principaux acteurs, les projets, les compétences et les capacités de financement peuvent diverger, parfois s'opposer, rendant alors la prise de décision délicate et l'action potentiellement moins pertinente. Autrement dit, le processus décisionnel au sein de chaque port et encore plus entre les ports se déroule selon une succession d'accords partagés mais aussi de compromis, voire de désaccords, et témoigne parfois des handicaps liés à la carence d'un véritable arbitrage *a posteriori* mais aussi et surtout *a priori*. Le parallélisme des compositions des conseils de coordination interportuaire et des conseils de surveillance et le parallélisme des modes d'élaboration de leurs documents directeurs expliquent aisément les mêmes entraves, d'une part quant au fonctionnement et à la capacité décisionnelle de ces structures et, d'autre part, quant à l'élaboration de la politique portuaire française. L'étude des processus décisionnels au sein de chaque port et entre les ports révèle les rapports de force qui s'instaurent entre les échelons centralisé et décentralisé, le rôle central du ministre de tutelle via son commissaire du gouvernement, les domaines d'actions mis en commun et les priorités nationales.

## **Le parallélisme des structures, source de rapports de force similaires**

### **Gouvernance des ports et gouvernance interportuaire**

- 14 La nouvelle gouvernance des GPM, à savoir la composition et le mode de désignation des membres des organes de décision (conseil de coordination interportuaire et conseil de surveillance) et de gestion (directoire), redéfinit le rôle des collectivités locales et des entreprises dans la démarche de projets portuaires (Document 4). Les collectivités locales ainsi que les entreprises ont vu leur nombre de voix diminuer dans ces instances et celles de l'Etat se sont accrues. La réforme de 2008 a déplacé la représentation locale vers le

conseil de développement, qui est un organe consultatif. Le législateur a donc conforté la tutelle de l'Etat sur les GPM.

#### Document 4 : Compositions respectives des différents organes de décision : exemple des GPM de la Basse-Seine

Echelon décisionnel	Interportuaire	Portuaire
	Conseil de coordination interportuaire de la Seine	
Collectivités territoriales et leurs groupements	1 rep. par conseil régional. 1 rep. par communauté urbaine. 1 rep. du conseil de Paris. <b>TOTAL : 5</b>	1 membre du conseil régional. 1 membre du conseil général. 2 rep. des communes ou communautés de communes concernés. <b>TOTAL : 4</b>
Etat	1 préfet par région. Les présidents du directoire des 2 grands ports. Le directeur général du port autonome de Paris. <b>TOTAL : 5</b>	Le préfet et un représentant pour chacun des ministères suivants : ports maritimes, environnement, économie et budget. <b>TOTAL : 5</b>
Etablissements gestionnaires des infrastructures terrestres ou établissement public chargé de la gestion des voies navigables : 1 représentant de RFF et 1 représentant de VNF. <b>TOTAL : 2</b>		
Personnels des grands ports maritimes	0 rep.	3 rep.
Personnalités qualifiées	1 membre du conseil de surveillance par grand port. 1 membre du conseil d'administration du port autonome de Paris. 1 personnalité qualifiée nommée par le ministre des transports qui préside le conseil de coordination. <b>TOTAL : 4</b>	5 personnalités qualifiées nommées par l'Etat dont 1 rep. élu de la chambre consulaire et 1 rep. du monde économique. <b>TOTAL : 5</b>
1 commissaire du gouvernement par conseil (désigné par le ministre, et disposant d'une voix consultative).		
Rep. Etat / Rep. totaux %des rep. de l'Etat	8/17 47%	6/18 33%
Rep. des collectivités / Rep. totaux %des rep. des collectivités territoriales	5/17 29%	4/18 22%

Rep : représentants.

Les personnalités qualifiées nommées par le ministre ne sont pas comptabilisées comme représentants de l'Etat car nous considérons qu'une fois nommées, elles agissent en tant qu'experts indépendants.

Source : les auteurs, d'après loi 2008-660 et décret 2008-1031 ; Lacoste et Gallais Bouchet, 2010.

#### Adoption des documents

- 15 La réforme prévoit que le conseil de coordination interportuaire « adopte un document de coordination relatif aux grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports qui y sont représentés. Ce document peut proposer des modalités de mutualisation de leurs moyens ». Le décret d'application prévoit les conditions d'élaboration du document de coordination. Une fois préparé, le document, qui fera l'objet d'un vote par le conseil de coordination interportuaire, est transmis pour avis aux conseils de surveillance (et au conseil d'administration) des GPM (et du port autonome, le cas échéant) concernés. Suite à la demande conjointe des présidents des conseils de surveillance (et du conseil d'administration) pré-cités, le vote du document par le conseil de coordination interportuaire est inscrit à l'ordre du jour de la séance. Dès qu'il est voté, le document de coordination est transmis pour avis au commissaire du gouvernement, nommé par le ministre. Le commissaire du gouvernement dispose d'un délai de huit jours pour émettre une éventuelle opposition. Si cette opposition n'est pas levée par le ministre compétant dans le délai d'un mois après son émission, l'opposition est réputée caduque et le document de coordination va pouvoir produire ses effets. Ainsi, bien que fruit d'une négociation entre collectivités territoriales, Etat et autres personnalités qualifiées, le ministre conserve le dernier mot.
- 16 Il est attendu de ce document de coordination qu'il donne une cohérence aux projets stratégiques des ports concernés. Le projet stratégique représente le document emblématique de la réforme de 2008. Il est la traduction, port par port, de l'appropriation par les autorités portuaires de leurs nouvelles missions, comme la promotion du report

modal et la protection de l'environnement, ainsi que du transfert de certaines de leurs compétences traditionnelles, comme la gestion des outillages et des personnels de manutention. Le projet stratégique de chaque port est établi par le directoire, et validé par le conseil de surveillance de chaque GPM après avis du conseil de développement et, le cas échéant, l'avis du conseil scientifique d'estuaire pour les aspects concernant les milieux naturels. Il est ensuite transmis au ministre chargé des ports maritimes, de l'économie et du budget pour la partie concernant l'attribution des terminaux tandis que le document dans son ensemble est transmis pour avis au commissaire du gouvernement. Ce dernier dispose d'un délai de huit jours pour émettre une éventuelle opposition qui devra être levée dans le mois qui suit par le ministre compétent sous peine d'être caduque.

- 17 Ce qui précède démontre clairement que le vote du document de coordination, comme celui du projet stratégique, seront le résultat de négociations poussées entre les collectivités territoriales et l'Etat, aboutissant certainement, sur certains projets, à des compromis.

## **Un défaut d'arbitrage clair, source d'ambiguïtés pour la politique portuaire française**

### **Des projets stratégiques discontinus**

- 18 Un des constats de la réforme de 2008 est le suivant : l'agrégation des projets stratégiques constitue la base fonctionnelle de la politique portuaire française. Ils contiennent en effet les axes d'investissements stratégiques des ports et expriment la vision de leur environnement concurrentiel et leur positionnement les uns par rapport aux autres ; leur lecture permet de mieux cerner leurs espaces d'influence et les enjeux de marchés qui se cachent derrière<sup>2</sup>. Mais ils demeurent isolés, indépendants les uns des autres. L'Etat confirme ou infirme son adhésion aux différents projets au travers de sa représentation aux conseils de surveillance des ports et par la voix du commissaire du gouvernement. La stratégie portuaire de l'Etat apparaît de la sorte par distillation.
- 19 Les projets portuaires, de plus en plus questionnés dans le cadre d'aménagements de dessertes terrestres, ne se comprennent que dans une logique territoriale qui fait intervenir de multiples partenaires (agglomérations, départements, régions, Etat) (Debrie, 2009). Ce construit territorial des ports pousse l'Etat à limiter les arbitrages francs qui sont très mal perçus par les places portuaires et par les collectivités locales<sup>3</sup>. Ainsi, la décision du Ministre de l'industrie de ne pas donner suite au projet d'installation du centre de stockage « Oiltanking Mediaco Marseilles » pour produits pétroliers à Marseille-Fos a été vivement récriée par les collectivités et l'autorité portuaire (2010). Sur ce dossier, le ministère a soutenu la position des raffineurs qui voyaient ce nouvel entrant comme une concurrence trop forte au moment où l'industrie du raffinage se restructure en Europe. Autre exemple, l'Etat a stoppé la procédure qui devait conduire à la construction d'un terminal de réception du gaz naturel liquéfié pour l'opérateur anglo-néerlandais « 4Gas » au Verdon pour des motifs environnementaux et contre l'avis de la place portuaire (2009). Le marché gazier est en plein essor et de nombreux projets d'agrandissement d'installations existantes (Montoir) et d'ouverture de nouveaux terminaux (Marseille, Dunkerque, Le Havre) accentuent la concurrence entre entreprises françaises et étrangères et entre ports. Bien que l'Etat approuve les projets stratégiques

via ses représentants aux conseils de surveillance, la validation des projets au niveau des ports ne signifie pas leur acceptation définitive au niveau du ministère ce qui tend à brouiller la lisibilité de l'action de l'Etat en termes de développement portuaire.

- 20 Ces récentes prises de position du gouvernement concernent des projets dont l'impact industriel est évident, dans le raffinage ou le gaz. L'Etat intervient franchement dès lors que la défense d'intérêts économiques qui lui semblent stratégiques est en jeu. De la sorte, sa motivation n'apparaît pas strictement portuaire mais aussi industrielle et économique. Cela s'explique par le positionnement des ports comme un vecteur essentiel du commerce extérieur et un point d'entrée des énergies. Si l'on étudie les investissements de l'Etat dans les ports sur les cinquante dernières années, on remarque qu'ils n'ont jamais été aussi élevés qu'entre 1960 et 1980 quand leur objet était la construction de vastes zones industrialo-portuaires (Cousquer et Genevois, 2005) : port ouest à Dunkerque, bassins ouest de Marseille (Fos), zone de Montoir à Nantes Saint-Nazaire, etc. A partir des années 1980, les plans quinquennaux disparaissent, la décentralisation amène de nouvelles formes de régulation et de financement, la conteneurisation prend véritablement son essor dans les échanges mondiaux, les investissements dans les ports français chutent. Il faut attendre la fin des années 1990 pour voir à nouveau un grand projet portuaire aboutir, celui de Port 2000 au Havre, centré sur la conteneurisation, soutenu par l'Etat mais largement financé par les collectivités locales et les entreprises privées. L'Etat intervient dans la politique portuaire quand des intérêts nationaux sont impliqués. Pour le reste, il délègue à l'échelle régionale la gestion des projets : la politique portuaire se construit ainsi pour beaucoup près du terrain, entre les collectivités territoriales et les représentants de l'Etat en région, dans la concertation. Cette politique est la juxtaposition des projets stratégiques qui témoignent d'une lecture auto-centrée des ports sur leur région. Si elle est portuaire, il est difficile de parler de politique réellement nationale.

### **Le document de coordination, nouvelle assise de la politique portuaire ?**

- 21 Dès lors, du point de vue de l'élaboration d'une politique portuaire réellement nationale, cette étanchéité entre les différents projets stratégiques est un frein. A terme, les projets stratégiques, révisés tous les cinq ans, devront se conformer au document de coordination des conseils de coordination interportuaire. Ce document de coordination porte sur les grandes orientations en matière de développement de chaque port ; sur les orientations stratégiques communes de ces ports ; sur la politique de promotion commune de ces ports ; sur les missions et les moyens qui font l'objet d'une mutualisation entre ces ports ; sur les projets d'investissement d'intérêt commun aux GPM. Les orientations spécifiques à chacun d'entre eux restent clairement du ressort du projet stratégique et du conseil de surveillance de chaque port. Le conseil de coordination interportuaire a donc deux missions distinctes : d'une part, il se doit de coordonner, donc à un moment ou à un autre de questionner, les projets des ports pour en améliorer le degré de cohérence à une échelle régionale. Il s'agit de se mettre d'accord *a posteriori*. D'autre part, il se doit aussi de définir des actions partagées dont l'intérêt technique, commercial ou financier, est commun aux ports concernés. Il s'agit de se mettre d'accord *a priori*.
- 22 Une des difficultés quant à l'élaboration tant des documents de coordination que des projets stratégiques à venir tient au fait qu'ils s'appuient réciproquement l'un sur l'autre. Parce que dans les deux cas, ils reposent sur une logique territoriale qui fait intervenir de

multiples partenaires, leur élaboration est propice aux compromis et aux consensus. En l'absence de hiérarchie contraignante, ce qui est le cas ici, le jeu des personnalités peut fortement influencer le contenu et la forme de la coordination. Les décisions prises par les conseils de coordination interportuaire sont basées sur ces formes de négociation avec un risque d'ambitions limitées si les partenaires ne se mettent d'accord qu'*à minima*. Cela pourrait aboutir, surtout pour les documents de coordination, à des prises de décision sur des sujets mineurs.

- 23 L'article L. 102-7 énonce des domaines possibles pour la coordination interportuaire comme les investissements et la promotion. Ce document peut proposer « des modalités de mutualisation de leurs moyens » dans les domaines de la sécurité, des systèmes informatiques, du marketing et de la promotion, et la mutualisation de certains moyens (pilotage, achats groupés, etc). Il est possible de qualifier et de graduer les axes de coordination selon leur influence sur l'activité concurrentielle des ports. Ainsi, la sûreté et la sécurité ne sont pas des enjeux concurrentiels (mais régaliens ou transversaux) (Corruble, 2002 ; Vendé, 2004 ; Rézenthel, 2009) tandis que les investissements sont hautement concurrentiels. Il est fortement envisageable que la priorité de la coopération porte sur ces sujets transversaux car le consensus y est plus rapide et facile et ne remet pas en cause la hiérarchie entre les ports. Or ces outils peu polémiques sont certes utiles mais insuffisants à eux-seuls pour modifier une position concurrentielle. Il y a des effets en termes d'économies d'échelle pour les autorités portuaires mais pas de gain de parts de marché ni d'accroissement des profits.
- 24 En tout état de cause, dans le cadre de la politique portuaire, ce ne sont pas les sujets transversaux qui vont répondre aux objectifs économiques et d'emploi de la réforme. Les outils proposés par la réforme permettent donc des coopérations indispensables mais pas suffisantes.
- 25 Au regard des failles du processus décisionnel aboutissant au document de coordination et du contenu de ce document, il apparaît que le conseil de coordination interportuaire risque de s'avérer davantage un lieu de compromis et de consensus qu'un lieu d'arbitrage. Or, un véritable organe d'arbitrage aurait été indéniablement utile pour apporter de la lisibilité et de la force à l'élaboration d'une politique nationale plus portuaire qu'industrielle. Aujourd'hui, la France, à l'image de nombre de ses voisins, est dotée d'une politique portuaire organisant des institutions, des gouvernances mais sans véritable planification d'actions.

## La question du rapport au territoire, clé de voûte d'une coopération pertinente

- 26 L'organisation mise en exergue dans la première partie influence directement la pertinence et l'efficacité des actions de coordination et de coopération qui reposent sur un périmètre dont la définition a elle-même des conséquences sur l'organisation de la prise de décision. La coordination ne s'applique pas à des périmètres, mais elle doit s'insérer dans des territoires ; et au-delà des relations entre les GPM, le législateur a prévu des instruments (Rézenthel, 2011) qui leur permettent de s'affranchir d'un cadre géographique normé contraignant et d'établir des partenariats avec des ports décentralisés (groupement d'intérêt public) ou des entreprises (prises de participation). L'efficacité des relations de coopération entre les ports et les territoires relève alors de la

conscience d'un bénéfice mutuel mais différencié entre les acteurs, par delà la hiérarchie sur laquelle est bâtie la politique portuaire française.

## Donner vie aux périmètres

### Du périmètre au territoire

- 27 Dans la loi 2008-660, la coordination et la coopération reposent sur un cadre géographique défini *a minima*, à savoir le même ensemble géographique ou le même axe fluvial. Par opposition à l'axe fluvial, on en déduit que le même ensemble géographique équivaut à la façade maritime. Les deux termes sont neutres, il n'expriment en rien le degré de relations entre les ports sur l'axe ou sur la façade, qui contribue à façonner le type de coordination qui peut se mettre en place. Selon le degré de relations entre les ports et avec leur territoire, la coordination portera sur des sujets plus ou moins complexes et elle modifiera de façon plus ou moins radicale et profonde l'organisation à l'échelle de la façade maritime ou du bassin fluvial. Plus le degré d'interdépendance entre les ports est important et plus ils seront à même de s'engager dans des logiques de coopération (Stein, 2010 ; Song, 2003). Les ports sont aussi parties prenantes de régions portuaires plus ou moins structurées qui génèrent des relations de complémentarité et de concurrence (Guillaume, 2001 ; Lavaud-Letilleul, 2007). Les relations de proximité qui existent entre les ports d'une région sont susceptibles de favoriser la coordination et la coopération (Hall et Jacobs, 2009). Dans les faits, la proximité se décline en quatre dimensions : géographique, sociale, institutionnelle, organisationnelle. La dimension géographique fait référence au degré d'éloignement des acteurs : les acteurs peuvent être proche géographiquement et l'on parle alors de distance, mais très éloigné cognitivement en ne partageant aucune valeur, et l'on parle alors de proximité. La faible distance entre les ports n'est pas seule, un gage de réussite dans des actions de partenariat. Les acteurs doivent partager des valeurs communes ou être prêt à travailler ensemble et à établir des relations de confiance ; c'est la proximité sociale. Elle implique un travail de convergence des intérêts dans la recherche d'un intérêt général. La coopération est facilitée lorsque les acteurs partagent des règles communes de fonctionnement : c'est la proximité institutionnelle. Enfin, la proximité organisationnelle est indispensable ; elle définit la façon dont le contrôle est exercé par les acteurs. Ce peut être un auto-contrôle par la communauté ou un contrôle hiérarchique (Pecqueur et Zimmermann, 2004 ; Bouba-Olga, 2008 ; Talbot, 2010).
- 28 Pour que la coordination soit effective il faut l'appliquer, non pas à un périmètre « vide », mais à un territoire « plein », complexe, où les relations sont structurées par la proximité des acteurs (Brooks et al., 2009).

### La coordination des ports *versus* la concurrence entre les territoires

- 29 Les conseils de coordination interportuaire doivent faciliter la coordination des stratégies des ports situés dans leur périmètre. Ces stratégies, traduites dans les projets stratégiques, sont issues d'un compromis entre les communautés portuaires, l'Etat et les collectivités locales. Philippe Subra (2006) rappelle à ce titre que les « régions, départements, communes, intercommunalités, (...) sont progressivement devenus d'importants prescripteurs de dépenses d'aménagement » et que « les projets d'infrastructures et d'équipements sont (...) l'objet (...) d'épreuves de forces et de conflits

de plus en plus nombreux. Ces affrontements s'inscrivent (...) dans trois grandes logiques conflictuelles [dont] celle de la concurrence entre les territoires ». Les conseils de coordination interportuaire ne concernent pas uniquement trois ports sur l'Atlantique dans un cas et trois ports sur l'axe Seine dans un autre ; ils engagent aussi des politiques régionales, dont ils sont souvent un des leviers économique important. Comment passer de la concurrence entre ports et entre territoires à la coopération des ports dans plusieurs territoires sachant que les ports sont des enjeux de développement pour les régions ? Pour être pleinement utile et efficace, la coordination des ports doit répondre à un besoin identifié en termes de politique économique. Elle doit faciliter la mise en œuvre de projets interrégionaux, et c'est en leur absence qu'elle risque de se heurter aux intérêts divergents des régions.

- 30 On peut envisager un décalage entre les missions des deux conseils de coordination interportuaire. Celui de la Seine est englobé dans une réflexion plus vaste que le domaine portuaire. Ce conseil constitue l'outil portuaire du Grand Paris et, à ce titre, va s'auto-saisir ou va se voir confier des domaines de coopération stratégiques en lien direct avec le projet urbain. En l'occurrence, créer les conditions d'une plus grande utilisation de la voie d'eau pour le transport massifié de fret constitue un axe de travail primordial. De même, faciliter et organiser, du Havre à Paris, les conditions d'accueil des opérateurs logistiques constitue un deuxième axe important. Le conseil doit aussi prendre en compte l'ouverture en 2015 du canal Seine Nord Europe. L'agenda du conseil de coordination interportuaire de la Seine est donc largement guidé par des enjeux de réorganisation de l'espace Basse-Seine / quart Nord-Est de la France. Il apparaît ici comme un instrument qui peut favoriser la mise en œuvre de politiques globales sur les territoires.
- 31 Le conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique se trouve dans une configuration différente. Actuellement, il ne conforte pas de projet interrégional fort. La finalité de ses objectifs est davantage centrée sur les ports que sur les territoires. La première action du conseil en témoigne : elle a pour objet la mise en place d'une veille juridique et réglementaire sur les thèmes de l'hygiène, de la sécurité et de l'environnement dans les ports. Ce sujet, de la compétence régaliennne des autorités portuaires, est consensuel ; les acteurs n'ont pas à questionner la cohérence des relations entre les ports et les territoires.

## La coopération à géométrie variable

### Des outils pour dépasser le cadre géographique des conseils de coopération interportuaire

- 32 Le périmètre des conseils de coordination interportuaire peut devenir une contrainte. En effet, le législateur a défini et imposé des périmètres qui constituent un contenant par défaut, à charge pour les partenaires d'en définir le contenu. Ce périmètre est figé et ne sera pas nécessairement le plus adapté aux objectifs que vont s'assigner les membres des conseils de coordination interportuaire. Il existe en réalité autant de périmètres que de domaines d'action. Jean Debrie (2009) valide « le constat d'une relativité totale de la bonne échelle » en rappelant « le mythe de l'optimum dimensionnel » (Ortiz, 1994) et les travaux de Offner (2006) qui soulignent « la fausse querelle sur l'adéquation entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels car le fonctionnel est à géométrie variable. » La loi 2008-660 comporte néanmoins un passage qui permet d'envisager un dépassement de cette limite. L'article L. 106-1 indique que « les grands ports maritimes, ainsi que les

collectivités territoriales et leurs groupements compétents en matière de ports maritimes, peuvent mettre en commun des moyens et poursuivre des actions communes. A cette fin ils peuvent notamment créer des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, entre eux ou entre un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs collectivités publiques, pour conduire, pendant une durée déterminée, des activités de promotion commerciale et d'entretien des accès maritimes. (...). Les collectivités territoriales ou leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination (...) peuvent demander à être associés à ses travaux. »

- 33 Cet article L. 106-1 amène plusieurs remarques importantes : les GPM peuvent s'associer entre eux en dehors du cadre formel d'un conseil de coordination. Ils peuvent aussi collaborer avec des ports décentralisés. Ces derniers peuvent demander à être associés aux travaux des conseils de coordination des GPM. Les possibilités de travail sont donc multipliées par trois. Pour ces associations et ces collaborations, la loi préconise en particulier le recours aux groupements d'intérêt public. Toutefois dans ce cas, la loi précise l'objet de ces groupements (la promotion commerciale et l'entretien des accès maritimes) ce qui constitue un frein dommageable aux opportunités de collaboration. De plus, tous les ports décentralisés ne peuvent être associés aux travaux des conseils de coordination des GPM puisqu'ils doivent pour cela faire « partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination ». Sur la façade Atlantique, cela signifie concrètement que les ports de Rochefort, Tonnay-Charente et Bayonne pourraient participer aux conseils de coordination de l'Atlantique, mais pas les ports de Lorient et de Brest qui dépendent de la région Bretagne. D'autre part, les ports de Marseille et Dunkerque ne sont intégrés à aucun conseil de coordination interportuaire. Si, sur la façade méditerranéenne, Marseille ne peut pas s'associer avec un autre GPM, en revanche, sur la façade Manche - mer du Nord, Dunkerque aurait pu intégrer un conseil de coordination interportuaire avec Le Havre et Rouen. Une coopération transfrontalière serait envisageable pour Marseille et Dunkerque avec, respectivement, des ports italiens et belges, à l'image de l'Association des Ports du Nord de l'Adriatique (NAPA) qui regroupe cinq ports d'Italie, de Slovénie et de Croatie. Cependant, ces coopérations internationales sont très souvent limitées à la promotion commerciale commune. Les ports de Marseille et de Dunkerque peuvent en outre travailler avec des ports décentralisés, option qu'ils saisissent ou non selon leurs besoins et leurs stratégies.
- 34 Ainsi, au-delà des conseils de coordination interportuaire, le législateur propose d'autres modes de coopération et indique même des outils en vue de les formaliser (groupement d'intérêt public). Cependant, les ports ont d'autres moyens de travailler ensemble en dépassant leurs différences de statut (groupement d'intérêt économique). Les acteurs peuvent ainsi choisir le meilleur périmètre en fonction des objectifs qu'ils déterminent.

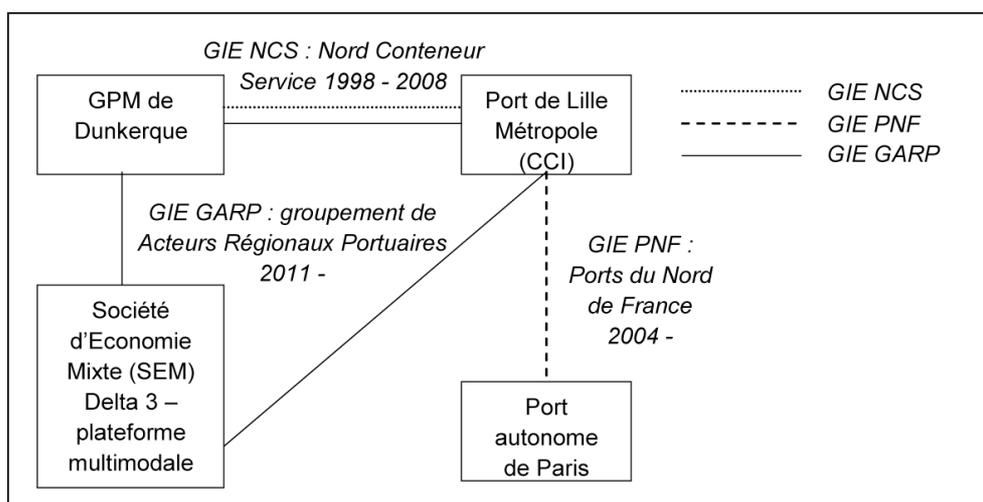
### **Des outils pour dépasser le cadre fonctionnel des conseils de coordination interportuaire**

- 35 Les groupements d'intérêt public permettent de formaliser la coopération des acteurs publics entre eux et avec des acteurs privés. Les groupements d'intérêt public définissent précisément les missions, les moyens de les assurer et la durée de l'engagement des partenaires. Dans le secteur portuaire, les groupements d'intérêt public (GIP) existants sont liés à la recherche et à l'environnement. Le GIP Loire Estuaire regroupe onze

financeurs, intéressés à l'avenir du fleuve : les collectivités territoriales, l'Etat et ses établissements publics, les entreprises. Il a pour mission de développer et de capitaliser la connaissance sur la Loire estuarienne et de diffuser l'information. Il est notamment en charge du Schéma d'aménagement et de la gestion des eaux de l'estuaire de la Loire. Le GIP Seine Aval a des missions de même nature que celles du GIP Loire Estuaire. Il a la particularité d'associer les deux ports maritimes du Havre et Rouen aux côtés de neuf autres membres.

- 36 Le groupement d'intérêt public est dérivé du groupement d'intérêt économique (GIE) dont il reprend les grands traits. Toutefois, l'exigence d'un objet économique et la possibilité d'un but lucratif dans l'intérêt de ses membres est l'apanage du GIE. Parce qu'il conserve leur individualité et leur autonomie, le GIE offre aux entreprises la possibilité de regrouper leurs moyens pour que chacun puisse plus efficacement poursuivre et développer son activité.
- 37 Le GIE reste une formule davantage utilisée par les autorités portuaires pour développer des liens avec des partenaires et permet aux ports de tisser des liens entre eux, au-delà de leurs différences de statuts. Par exemple, dans le nord de la France, les ports de Dunkerque, Lille, Paris, et la plate-forme de Dourges sont associés à divers titres (Document 5). Le GIE Nord Conteneur Service a permis aux ports de Dunkerque et de Lille, associés à la plate-forme logistique de Dourges, de développer le trafic fluvial de conteneurs entre les trois sites. Créé en 1998, il a été dissous en 2008 et le service repris par Marfret et RCS. Les trois sites ont lancés en 2011, le GIE GARP pour Groupement des Acteurs Régionaux Portuaires, dont la mission est de mettre en commun leur ingénierie dans la promotion, la veille et les recherches en marketing. Le port de Lille est par ailleurs associé au port autonome de Paris via le GIE Ports du Nord de la France (2004) qui a pour objet de se préparer au mieux à l'ouverture du Canal Seine Nord Europe et de développer l'usage de la multimodalité.

#### Document 5 : Exemples de GIE autour du GPM de Dunkerque



Source : les auteurs, 2011.

- 38 Les prises de participation des autorités portuaires hors de leur circonscription sont un moyen pour les ports de conforter leur stratégie commerciale dans l'hinterland. Cette possibilité a été précisée dans la loi 2008-660. L'article L. 101-3, III indique que « (...) le grand port maritime peut exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de

participations dans des personnes morales, des activités ou réaliser des acquisitions dont l'objet est de nature à concourir, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription, au développement ou à la modernisation du port ou de la place portuaire ». Les autorités portuaires restent toutefois réticentes à investir dans des plate-formes éloignées : il existe en effet un risque important de fuite, pour les plate-formes qui peuvent être utilisées par les chargeurs et les commissionnaires de transport pour optimiser des flux vers d'autres ports (Notteboom, 2005). Ainsi, les autorités portuaires françaises, à l'image de leurs homologues européennes, tendent à limiter leurs participations aux terminaux fluviaux avec lesquels elles entretiennent des relations. Pour faciliter la massification de ses dessertes vers le Nord, en profitant des relais de réserve foncière des ports fluviaux, Marseille a pris des participations le long de l'axe Rhône-Saône : à Lyon Terminal SA (1999) ainsi qu'à Pagny (2009) en fin de corridor fluvial. Ces deux prises de participation confortent sa démarche au sein de Medlink Ports, convention de partenariat qui associe le GPM à huit plateformes multimodales de Arles à Pagny. De son côté, le port du Havre possède une part du capital de Paris Terminal SA. Ces prises de participation sont antérieures à la réforme de 2008 et, depuis cette date, aucune évolution notable n'a été enregistrée. L'apport de la loi est toutefois fondamental en ce qu'elle affirme l'intérêt des prises de participation quand leur recours était encouragé par le Conseil général des ponts et chaussées et l'Inspection générale des finances mais remis en cause par la Cour des comptes (Lacoste, 2009).

## Hiérarchie et bénéfices

### La hiérarchie de l'organisation portuaire française

- 39 L'Etat a progressivement opéré une distinction entre les ports en conférant le statut de port autonome aux plus grands d'entre eux (1965) : leur gestion et leur financement, auparavant assurés par les Chambres de Commerce et d'Industrie, sont directement rattachés à l'Etat : ils sont indépendants des contingences locales. L'Etat distingue de la sorte les grands ports industriels, dont le rôle lui paraît essentiel au commerce extérieur français, des ports « secondaires » dont la dimension économique est plus régionale. Les ports autonomes concentrent notamment les industries lourdes, les raffineries et les centrales électriques. Cette différenciation entre les ports français s'est poursuivie par les lois de décentralisation de 1983-1984 : la tutelle des ports de pêche et des plus petits des ports de commerce est transférée de l'Etat aux collectivités locales ; les ports de commerce à vocation régionale sont renommés Ports d'Intérêt National (PIN). En 2004, la loi sur les libertés et les responsabilités locales confirme et amplifie la distinction ; les PIN changent à leur tour de tutelle, et sous le vocable de ports décentralisés sont rattachés aux collectivités territoriales. Enfin, en 2008 le législateur modernise le fonctionnement et le statut des ports autonomes qui prennent l'appellation de GPM. Ainsi, l'organisation portuaire est fondée sur une hiérarchie des établissements selon leur taille, c'est-à-dire selon leur volume d'activité qui exprime leur importance dans l'économie nationale et en particulier dans le secteur des industries stratégiques.
- 40 On observe deux niveaux de tutelle, les unes régionales, l'autre nationale, qui cherchent à améliorer la coordination des ports dont ils ont la charge (Document 3). Dans une large part, les relations de coopération qui peuvent naître sont donc conditionnées par un périmètre administratif. A l'exception de quelques partenariats (Calais, Boulogne, Dunkerque ; La Rochelle, Rochefort, Tonnay-Charente), les ports autonomes puis les GPM

n'entretiennent globalement que des relations concurrentielles avec les ports secondaires, PIN puis décentralisés. Passer d'une logique purement concurrentielle à une logique de collaboration nécessite une modification des rapports traditionnels qui se sont noués au fil des années entre les GPM et les ports secondaires et qui sont largement fondés sur la hiérarchie. Si la distinction, basée sur des caractères quantifiés (trafic total, montant des investissements, nombre de salariés, etc) reste une donnée qui doit être prise en compte dans la collaboration, la dissymétrie de ces caractères entre les GPM et les ports décentralisés ne doit pas signifier une dissymétrie des pouvoirs dans la collaboration. Par exemple, en Méditerranée, on observe une très importante différence de trafic total entre les ports (Marseille 86 millions de tonnes (Mt), Sète 3,4 Mt et Toulon 1,5 MT en 2010) ainsi qu'une concurrence avérée entre Marseille et Toulon sur les trafics rouliers et entre Marseille et Sète sur les trafics fruitiers, qui expliquent en grande partie l'absence de coopération entre ces ports.

### Des bénéfices mutuels mais différenciés

- 41 Selon les domaines de coopération, les gains et bénéfices sont plus ou moins égalitaires entre les ports. Quand les ports travaillent en commun sur des sujets ne nécessitant pas ou très peu d'investissements ciblés sur un site, le bénéfice tendra à être mutuel avec des gains égaux. Les axes de rapprochement sur le marketing et la promotion, sur la veille et la sécurité répondent à cet objectif car ils ne remettent pas en cause les relations de concurrence entre les partenaires. En revanche dès qu'un investissement important est en jeu, la coopération va réellement entrer dans une phase de négociation qui se clôturera par un arbitrage. Ainsi, le partage des bénéfices sera certainement déséquilibré. Il est facile d'imaginer qu'un centre de sécurité maritime commun à trois ports nécessitant un investissement important et garantissant des emplois sera âprement disputé car le gain en termes de sécurité sera commun à tous mais le bénéfice économique sera l'affaire d'un seul. Les relations de partenariats s'instaurent dans une optique gagnant-gagnant. Mais cela ne signifie pas que tous les partenaires soient gagnants dans les mêmes proportions. Les bénéfices doivent être mutuels, mais pas obligatoirement égaux. Le GPM du Havre et Ports Normands Associés, l'autorité de tutelle du port décentralisé de Caen, ont signé une convention de partenariat en décembre 2010 avec pour objet la mise en place d'un feeder entre les deux ports. L'appel à projet a permis de rassembler plusieurs partenaires en juillet 2011. La réussite du projet repose sur la complémentarité des deux établissements portuaires et sur un gain mutuel mais différencié. Pour le port du Havre, il s'agit avant tout de répondre aux nouvelles missions de promotion du report modal et de massification, inscrites dans la loi de réforme des ports 2008-660. Pour le port de Caen, il s'agit de développer les trafics maritimes de conteneurs en profitant de l'effet d'entraînement que peut représenter Le Havre en ce domaine. Ce dernier exemple, issu d'une convention de partenariat, démontre en outre que les ports utilisent un large panel d'outils de coopération, débordant le cadre de la loi de 2008.

## Conclusion

- 42 Les conseils de coordination interportuaires doivent « assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes ». Toutefois, le parallélisme des structures de décision (conseils de coordination interportuaire et conseils de surveillance), couplé à une faiblesse de

l'arbitrage ne faciliteront en rien cette mission. Ce défaut d'arbitrage est source d'ambiguïtés pour la lisibilité de la politique portuaire française qui demeure fondée sur des compromis entre l'Etat et les collectivités territoriales. C'est sur ce binôme que repose la planification de la politique des ports en France. Dans ce jeu, le rôle de l'Etat consiste de façon prioritaire en la définition normative (structures de gouvernance, objectifs généraux, répartition des rôles). Ce constat semble s'appliquer à l'étranger.

- 43 D'autre part, le périmètre administratif sur lequel reposent les conseils de coordination interportuaire est un facteur limitant aux opportunités de coopération. D'abord, la rencontre est aléatoire entre un périmètre administratif et un territoire économique. Ensuite, il existe en réalité autant de périmètres que de domaines d'action, pouvant alors être mis en œuvre par d'autres instruments. Le législateur a prévu des outils pour dépasser les cadres géographique et fonctionnel des conseils de coordination interportuaire (groupements d'intérêt public, prises de participation). Enfin, pour optimiser l'efficacité des actions et ainsi répondre aux objectifs de la loi, les partenaires doivent peu à peu prendre conscience que, dans le cadre de toute coopération, les bénéfiques doivent certes être mutuels mais pas nécessairement égaux.
- 44 Finalement, rien ne laisse présager de l'usage qui sera fait de ces outils de partenariat qui dépend de la volonté des acteurs de travailler ensemble. Cela nécessite un changement de mentalité pour des acteurs qui évoluent encore de façon relativement cloisonnée. A ce titre l'enjeu de la coopération ne se limite pas aux GPM mais doit véritablement s'ouvrir à l'ensemble des ports français (Revet, 2011).

---

## BIBLIOGRAPHIE

- BARJEUX, G., CADIET, H., 2002, « Les disparités fiscales et sociales, freins à la compétitivité portuaire », *Le droit maritime français*, 625, avril.
- BOLLIET, A., GENEVOIS, R., GRESSIER, C., LAFFITTE, M., 2007, *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*, Paris, Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées.
- BOUBA-OLGA, O. et al., 2008, « Avant-propos », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3 octobre, p. 279-287.
- BROOKS, M., MCCALLA, R., PALLIS, A. A., VAN DER LUGT, L. M., 2009, « Coordination and cooperation in strategic port management: The case of Atlantic Canada's ports », *IAME Conference*, Copenhagen, Denmark.
- CABALLINI, C., CARPANETO, L., PAROLA, F., 2009, « Italian port authorities approaching the post-reform: The ligurian case », in Notteboom, T., Ducruet, C., De Langen, P. (ed.), *Ports in proximity*, Farnham, Ashgate, p. 191-207.
- CORRUBLE, P., 2002, « Le droit communautaire de la concurrence appliqué aux ports européens », *Le droit maritime français*, 622, janvier.
- COUR DES COMPTES, 2006, *Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*, Paris, rapport public thématique, 188 p.

- COUSQUER, Y., GENEVOIS, R., 2005, « Regard sur la place et la compétitivité des ports français dans le système européen, entre rétrospective et prospective », *EMAR, SPLOTT, IFSTTAR, Séminaire maritime*, Arcueil, France.
- DEBRIE, J., 2009, « Des ports maritimes pour quels territoires ? Un regard géographique sur la décentralisation portuaire », *Festival international de géographie : mers et océans, les géographes prennent le large*, Saint-Dié, France.
- De LANGEN, P. W., Van der LUGT, L. M., 2007, « Governance structures of port authorities in The Netherlands », *Research in Transportation Economics*, 17, p. 109-137.
- FEDI L., PIGNATEL, I., 2011, « Les réformes des régimes d'exploitation des ports méditerranéens : enjeux et limites d'une nouvelle gouvernance », *Le droit maritime français*, 723, mars.
- GUILLAUME, J., 2001, « Propositions méthodologiques pour une définition géographique des régions portuaires », in Collin, M., Prélorenzo, C., Ségaud, M. (coord.), *Les territoires de la ville portuaire*, Le Havre, AIVP, p. 111-117.
- HALL, P. W., JACOBS, W., 2009, « Ports in proximity, proximity in ports: towards a typology », in Notteboom, T., Ducruet, C., De Langen, P. (ed.), *Ports in proximity*, Farnham, Ashgate, p. 29-40.
- JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE (JORF), *Loi 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire*, 5 juillet 2008.
- JORF, *Décret 2008-1032 du 9 octobre 2008 pris en application de la loi 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et portant diverses dispositions en matière portuaire*, 10 octobre 2008.
- JORF, *Décret 2009-556 du 19 mai 2009 créant le conseil de coordination interportuaire de la Seine*, 21 mai 2009.
- JORF, *Décret 2009-1009 du 25 août 2009 créant le conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique*, 27 août 2009.
- LACOSTE, R., 2009, « La réforme des ports français de 2008 : Un jeu d'échelle », in Damien, M-M., Marcadon, J. (coord.), *Les ports européens et la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, p. 141-154.
- LACOSTE, R., GALLAIS BOUCHET, A., 2010, « La réforme des Grands Ports Maritime de 2008, Premier bilan », *Note de synthèse ISEMAR*, 121, janvier.
- LAVAUD-LETILLEUL, V., 2007, « Le delta d'or autour de Rotterdam, Anvers et Zeebrugge : l'émergence d'une véritable région portuaire face au défi de la mondialisation », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 51, p. 61-96.
- MEEDDAT, 2008, *Dossier de presse : plan de relance des ports français*, 30 octobre, Paris, 26p.
- NOTTEBOOM, T., RODRIGUE, J-P., 2005, « Port regionalization: towards a new phase in port development », *Maritime Policy and Management*, 32 (3), p. 297-313.
- OFFNER, J. M., 2006, « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts », *Revue française de Science Politique*, 56 (1), p. 183-200.
- ORTIZ, L., 1994, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, in Neméry, JP., (éd.), *Economica*, p.183-200.
- PECQUEUR, B., ZIMMERMANN, J. B., 2004, « Les fondements d'une économie de proximité », *Economie de proximités*, Lavoisier/Hermes Sciences, p.13-41.

- REVET, C., 2008, *Rapport d'information fait au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire, de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, Paris, Sénat, 134 p.
- REZENTHEL, R., 2008-1, « Une nouvelle stratégie pour le développement des grands ports maritimes français - 1 », *Le droit maritime français*, 697, novembre.
- REZENTHEL, R., 2008-2, « Une nouvelle stratégie pour le développement des grands ports maritimes français - 2 », *Le droit maritime français*, 698, décembre.
- REZENTHEL, R., 2009, « L'évolution du régime des services publics portuaires », *Le droit maritime français*, 704, juin.
- REZENTHEL, R., 2011, « La coopération portuaire, une réforme inachevée », *Journal de la Marine Marchande*, n°4752, janvier.
- ROBINSON, R., 2002, « Ports as elements in value-driven chain systems : the new paradigm », *Maritime Policy and Management*, 29 (3), p. 241-255.
- SONG, D-W., 2003, « Port co-opetition in concept and practice », *Maritime Policy and Management*, 30 (1), p. 29-44.
- STEIN, H. D., 2010, « Literature overview on the field of co-opetition », *Verslas: teorija ir praktika (Business: Theory and Practice)*, 11 (3), p. 256-265.
- SUBRA, P., 2006, « Ce que le débat public nous dit du territoire et de son aménagement », *Géocarrefour*, 81/4, p.287-298.
- TALBOT, D., 2010, « La dimension politique dans l'approche de la proximité », *Géographie, Economie, Société*, 12, p. 124-144.
- VENDE, B., 2004, « La notion juridique d'autorité portuaire », *Le droit maritime français*, 650, juillet.

## NOTES

1. Il s'agit des trafics transitant par des ports étrangers pourtant plus éloignés du lieu de prise en charge ou de dépôt du fret que le port français le plus proche.
2. L'article R. 103-1 de la loi 2008-660 précise le champ du projet stratégique qui « traite notamment :
  - Du positionnement stratégique et de la politique de développement de l'établissement ;
  - Des aspects économiques et financiers, notamment des moyens prévisionnels dont dispose l'établissement pour réaliser ses objectifs, des programmes d'investissements et de la politique d'intéressement des salariés ;
  - (...) des modalités retenus pour l'exploitation des outillages et le recours à des filiales ;
  - De la politique d'aménagement et de développement durable du port, (...) les relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend ;
  - Des dessertes du port et de la politique du grand port maritime en faveur de l'intermodalité, notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial ».
3. Le financement des projets portuaires est de plus en plus pluriel. Pour faire émerger leurs projets, les autorités portuaires doivent s'appuyer sur leur capacité d'auto-financement et sur les investissements des collectivités territoriales. Entre 1966 et 1980, la part des collectivités locales représentait au mieux 15% de l'investissement public selon les ports considérés ; de 2000 à 2007, cette participation s'est échelonnée de 15% à 28%.

---

## RÉSUMÉS

En 2008, les grands ports maritimes français ont été réformés à bien des égards. La coordination et la coopération interportuaires ont à ce titre émergé comme de nouveaux modes de relations entre les acteurs du secteur, et sont maintenant des éléments à part entière de la politique portuaire française. Le conseil de coordination interportuaire, élément fort et central de cette dynamique de partenariat conforte cependant les rapports de force traditionnels entre les parties prenantes du développement portuaire. En outre cet instrument n'est pas seul en mesure de répondre au besoin de cohérence entre les grands ports maritimes, et d'autres outils comme les groupements d'intérêt public et les prises de participation étoffent les possibilités d'action. Dans tous les cas, la question du rapport au territoire est posée, de même que celle du bénéfice de la coopération.

In 2008, French major ports have been reformed in many ways. Coordination and cooperation between ports have emerged as new forms of relationships between stakeholders, and are now a part of the French ports policy. However the interport coordinating council, a strong and central component of the dynamics of the partnership, reinforces the traditional power relationships between stakeholders of the port development. Furthermore this component is not the sole that can meet the need for coherence between major seaports, and other tools such as public interest groups and joint-ventures strengthen the possibility of joint actions. In any cases, it raises three issues in relation with the territory, the hierarchy between ports and the benefits of cooperation.

## INDEX

**Mots-clés :** France, politique portuaire, réforme portuaire, Grands Ports Maritimes, coordination, coopération, territoires, arbitrage, hiérarchie, proximité, Etat, collectivités territoriales

**Keywords :** France, ports policy, ports reform, major seaports, coordination, cooperation, regions, hierarchy, proximity, State government, local and regional government

## AUTEURS

### ROMUALD LACOSTE

Chargé de recherche

ERA Fret et territoire - SPLOTT, IFSTTAR. CETE Ouest, Nantes

romuald.lacoste@developpement-durable.gouv.fr

### ANNE GALLAIS BOUCHET

Chargée d'études, Institut Supérieur d'Economie Maritime (ISEMAR), Saint-Nazaire

Doctorante en droit, CDMO, Université de Nantes

gallais.bouchet@isemar.asso.fr