
L'année 2005 montre en France la volonté de l'Etat de développer une politique maritime capable de s'adapter aux nécessités de la concurrence. Année de la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, elle fait constater l'existence d'une politique maritime nationale soumise à deux niveaux de compétence : centralisée (l'Etat) et décentralisée (les collectivités locales). A l'avenir, celles-ci pourront acquérir et gérer intégralement des ports non autonomes qui relevaient de l'Etat ; mais déjà ce dernier montre qu'il peut reprendre en main ceux qui créent le plus de valeur ajoutée. Derrière chaque réforme se cache donc une stratégie et des conflits, comme nous le verrons dans cette étude sur la relation Etat/Institutions européennes / Collectivités territoriales, à travers les nouvelles mesures concernant la gestion des ports mais également l'environnement par l'instauration de zones refuges pour les navires en difficulté.

LA GESTION PORTUAIRE

Le projet de loi de modernisation portuaire

Actuellement, le conseil d'administration des ports autonomes est composé pour moitié de membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie et les collectivités locales de la circonscription et de représentants du personnel de l'établissement public et des ouvriers du port¹.

Un projet de loi de modernisation portuaire toujours en discussion prévoit, en conformité avec le mouvement de décentralisation et d'affirmation de la personnalité juridique des collectivités locales, d'associer ces dernières plus étroitement à leur gestion. Il en est de même pour le monde économique contribuant au développement portuaire puisqu'il serait créé au sein du conseil d'administration du port, un Conseil de développement économique à caractère consultatif comprenant des représentants des différents usagers du port et des représentants du personnel des entreprises portuaires². Cependant, cette mesure semble quelque peu limitée pour les acteurs économiques qui auraient préféré une intégration plus directe des opérateurs.

De plus, le gouvernement envisage de développer les prises de participation du port dans les sociétés privées et souhaite renforcer sa fonction commerciale par le passage d'une logique d'usager du port à une logique de client et d'une gestion administrée à une logique d'entreprise. Ce processus peut paraître toutefois éloigné de la tendance européenne allant vers un rôle commercial plus réduit des autorités portuaires au profit du privé.

Les conventions d'exploitation de terminal

Soucieux de dynamiser la gestion des ports autonomes, l'Etat a créé les conventions d'exploitation de terminal

(CEP)³, dont le modèle type est inscrit dans le Code des ports maritimes, notamment ses articles R. 113-8, R. 115-7, R. 115-9 et R. 115-14. La CEP simplifie le rapport contractuel entre les partenaires publics et privés et constitue une alternative aux montages juridiques, tel que le groupement d'intérêt économique, utilisé pour associer, sur le long terme, des partenaires privés à la gestion portuaire et notamment faire entrer le personnel grutier dans une co-direction.

La convention passée avec le port permet à l'entreprise d'assurer en son nom l'exploitation technique et commerciale du terminal en étant notamment impliquée dans les aménagements, les outillages et les terre-pleins nécessaires au développement de son activité. Cependant, des éclaircissements doivent être obtenus à propos de la direction du personnel grutier, salarié des ports autonomes et des CCI. En effet, la présence d'un conducteur salarié d'un établissement public (le port) aux commandes d'un outil privé permet de faire appel à un pool global de conducteurs et de pouvoir recourir au port autonome pour assurer des pointes sans obligation de contrepartie en cas de baisse d'activité.

Mais cela implique de créer une unité de commandement acceptée par ce personnel et une harmonisation des horaires de travail. Une convention particulière, autre que la CEP doit donc être conclue, puisque la convention d'exploitation de terminal ne fait que renvoyer à la conclusion d'un contrat particulier pour la détermination des prestations de service du port⁴.

Le 28 octobre 2004, le Port Autonome du Havre a conclu la première convention d'exploitation de terminal pour Port 2000 avec la Générale de Manutention Portuaire. Le PAH met ainsi à disposition de l'opérateur GMP un terminal sur Port 2000 pour une durée de 36 ans. En échange, le groupement constitué par la GMP et l'armement CMA CGM s'engage sur un investissement de près de 100M€ pour l'aménagement du terminal.

³ Décret no 2000-682 du 19 juillet 2000 approuvant la convention type d'exploitation de terminal dans les ports autonomes maritimes et modifiant le code des ports maritimes.

⁴ L'article 3.3 de la convention type d'exploitation de terminal dispose que : "le port, à la demande de l'entreprise, peut effectuer des prestations de service", qui sont déterminées par une convention particulière.

¹ Article L 112-2 Code des Ports Maritimes.

² Art. 4-III de l'avant-projet de loi de modernisation portuaire.

Parallèlement à ce document, les partenaires publics et privés ont conclu des contrats de mise à disposition de personnels de conduite, ainsi que des contrats de prestations d'assistance à l'exploitation et des contrats de maintenance en consacrant la responsabilité pleine et entière de l'opérateur dans l'organisation et l'exploitation de son terminal. Ces contrats mettent les conducteurs à la disposition permanente de chaque opérateur pour une durée de 5 ans⁵.

La création du Port Autonome de La Rochelle

Le Journal Officiel du 21 décembre 2004 a publié le décret portant création du Port Autonome de La Rochelle⁶ au lieu et place du port d'intérêt national. Ce statut sera applicable au 1er janvier 2006. Après avoir été administré pendant plus d'un siècle par la Chambre de Commerce et d'Industrie de La Rochelle, il peut paraître étonnant, dans le contexte d'un mouvement de forte décentralisation des compétences au profit des collectivités territoriales⁷, que ce port devienne un établissement public de l'Etat.

En effet, la Loi du 1er août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit dans son article 30 le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur leur demande de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat, au plus tard le 1er janvier 2007⁸.

Le Ministère des Transports a affirmé, lors de l'annonce du changement de statut, que le Port de La Rochelle, par son volume de trafic (presque 8 M t, soit presque autant que Bordeaux), sa diversité (produits pétroliers, céréales, oléagineux, bois, papiers) et son importance nationale, pouvait entrer dans la catégorie des ports autonomes. Les emplois directs du Port de La Rochelle représentent 1 800 personnes. Avec le changement de statut, l'Etat récupère un port tout à fait performant notamment grâce à ses excellentes qualités nautiques sans dragage.

Le nouveau statut garantit, selon le Ministère, la pérennité de l'engagement de l'Etat vis-à-vis de cette place portuaire, puisque, d'ici deux ans, à cause du

⁵ Communiqué du PAH : "Signature de la première Convention d'Exploitation de Terminal à Port 2000 entre GMP / PAH".

⁶ Décret n° 2004-1378 du 20 décembre 2004 portant création du Port autonome de La Rochelle.

⁷ La loi du 1er août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit dans son article 30 le transfert aux collectivités territoriales et à leurs groupements sur leur demande de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des ports non autonomes relevant de l'Etat, au plus tard le 1er janvier 2007.

⁸ Si certaines collectivités locales ont affirmé leur volonté d'acquérir la propriété des ports de leur territoire, d'autres restent plus mitigées. Ainsi, la Région Nord-Pas-de-Calais, le Conseil Général et la communauté d'agglomération du Boulonnais souhaitent acquérir les ports de Calais et de Boulogne en copropriété. La région de Basse-Normandie est candidate à la reprise des ports de Caen- Ouistreham et de Cherbourg, en concurrence avec le département de la Manche pour ce dernier. Par ailleurs, la Région Aquitaine s'est portée candidate depuis le mois de juin dernier à l'acquisition du port de Bayonne. Cependant, les trois ports bretons de Saint-Malo, Brest et Lorient n'ont pas encore fait l'objet d'une candidature officielle.

processus de régionalisation, seuls les ports autonomes continueront de relever de l'Etat en métropole. L'Etat va même plus loin. Dans un communiqué du 21 décembre, le Ministère des Transports affirme que *"cette création permet d'engager un rapprochement à une échelle plus ambitieuse avec les ports autonomes existants de Bordeaux et de Nantes Saint-Nazaire, afin de faire émerger sur la façade atlantique une offre portuaire significative et cohérente au niveau européen"*.

L'objectif est donc de créer des synergies entre Nantes, Bordeaux et La Rochelle et de faire émerger un pôle portuaire français face à la rigueur de la concurrence européenne. Ainsi, la mutualisation des moyens permettrait de réaliser des économies d'échelle, notamment en matière de gestion administrative ou de commande de matériels.

La logique de réseau doit, selon le Ministère des Transports, l'emporter sur une logique de concurrence. Cependant, le déploiement de ce dispositif pose nécessairement la question de sa coordination et de sa cohérence. L'article L 111-1 du Code des ports maritimes dispose que *"les ports autonomes sont des établissements publics de l'Etat, dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, placés sous la tutelle du ministre chargé des ports maritimes et soumis au contrôle économique et financier de l'Etat"*.

De plus, chacun de ces établissements gère le port dans le respect de la politique générale établie par le Gouvernement. La position du législateur est ambiguë et une rivalité reste possible entre ces ports. Dès lors, il n'est pas certain qu'une garantie de non concurrence entre les ports autonomes ne soit pas contestée par les aspirations des collectivités locales au développement de leur territoire et de leur potentiel économique. La Région Haute-Normandie illustre ce propos, puisque la multiplicité et la diversité des ports⁹ amènent à décliner les politiques publiques dans une inévitable tension entre concurrence et complémentarité.

Par ailleurs, Nantes et La Rochelle ont beaucoup de trafics en commun, notamment les céréales et le bois. Une réelle mise en réseau peut impliquer pour l'Etat responsable de procéder à une réorganisation des capacités d'accueil et d'élaborer une stratégie d'orientation des trafics. A ce sujet, le projet de loi de modernisation portuaire prévoit de préciser le rôle de l'Etat, dans un équilibre entre son rôle d'actionnaire, son rôle de régulateur et son rôle de gestionnaire des infrastructures portuaires et du domaine public.

Cependant, malgré cette volonté de réformer en profondeur la stratégie portuaire, les sites de Bordeaux, Nantes et La Rochelle sont éloignés les uns des autres et l'intérieur du pays ne dispose pas pour l'instant des infrastructures nécessaires pour créer un grand réseau national. De fait, pour relier efficacement ces trois ports autonomes entre eux, l'Etat devra procéder à une amélioration importante des dessertes routières intérieures, sans oublier les liaisons ferroviaires.

⁹ La Région comprend deux ports autonomes (Le Havre, Rouen), un port d'intérêt national (Dieppe), deux ports départementaux (Fécamp, Le Tréport).

LES PORTS REFUGES

Le concept des ports-refuges est né en Europe en réaction aux catastrophes écologiques de *l'Erika* et du *Prestige*. De la ligne directrice du « Plus jamais ça » a été élaborée une Directive 2002/59/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2002, relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi des navires et d'information.

Les directives communautaires donnent une obligation de résultat quant à leur application par les Etats membres, en laissant à ces derniers le choix des moyens pour y parvenir. Elles sont le plus souvent accompagnées d'une échéance, au terme de laquelle ces directives écrites en termes clairs et précis, deviennent de facto applicables dans les Etats sans passer par une transposition légale ou réglementaire¹⁰.

La Directive 2002/59/CE a ainsi prévu la désignation de lieux de refuge pour les navires à communiquer à la Commission au 31 juillet 2003. L'Union européenne a été suivie dans sa démarche par l'Organisation maritime internationale (OMI) qui a pris deux résolutions (A 949 et A 950) sur la question en décembre 2003. Cependant, la directive européenne n'a pas le succès escompté.

Le cas de l'Espagne

L'Espagne vient de promulguer une loi qui met hors-jeu toute idée de port refuge en créant un système de taxation basé sur le tonnage des navires. Il s'agit d'un système qui considère deux types de navires, ceux transportant du fuel lourd (cargaison de *l'Erika* et du *Prestige*) et les autres. Pour les transports de fuel lourd, la taxation s'élève à 7 millions d'euros pour les 2000 premiers tonneaux de jauge brute, ensuite 10000 euros par tonneau supplémentaire. Sur cette base, l'armateur du *Prestige* aurait du payer une caution de 415 millions d'euros pour avoir accès à une baie espagnole. Le propriétaire d'un supertanker paierait 1,4 milliards euros. Pour les autres navires, le prix s'élève à 2,5 millions d'euros les 2000 premiers tonneaux, 600 euros pour chaque tonneau suivant¹¹.

La situation en France

Cependant, une liste de refuges a été récemment créée en France, conformément à la directive européenne, dans le cadre de la mise en place d'un plan national d'accueil des navires en difficulté.

Ce plan a été élaboré pour chaque façade maritime et recense tous les lieux de refuge potentiels, ce qui est plus vague que le seul recours à la notion de port. Les lieux de refuge ne seront pas systématiquement des ports, mais pourront être une baie protégée, une plage, un mouillage ou des zones comprises entre les grandes îles et le continent, à l'abri de la houle.

Pour effectuer l'inventaire des sites potentiels d'accueil des navires en difficulté, les préfets maritimes se sont appuyés sur un certain nombre d'experts : pilotes, spécialistes de l'assistance en mer, représentants des autorités portuaires, représentants des administrations en charge de la protection de l'environnement.

De plus, une structure d'expertise analogue devrait se mettre en place auprès du préfet maritime territorialement compétent, dès qu'une situation le justifiant aura été détectée. Cette cellule, dont les principes de fonctionnement sont définis par l'instruction du Secrétariat Général de la Mer du 29 juillet 2004, pourra notamment regrouper des sociétés de classification, des sociétés d'assurances maritimes, des stations de pilotage, des organismes spécialisés ou des personnes choisies en fonction de leurs compétences, telles que les capitaines de navires ou des industriels de la réparation navale.

Cependant, aucune liste ne sera rendue publique car la Direction des transports maritimes souhaite que la démarche française s'inscrive dans l'élaboration d'un dispositif de prévention et non dans la réalisation d'un catalogue de lieux pré-établis. Néanmoins, il existe un droit d'information et de concertation au profit du public et des collectivités locales dont les sites devraient, en fonction de critères multiples (environnement, capacité d'accueil technique, etc.), devenir des lieux de refuge. Ne pas respecter le droit à l'information reviendrait à contrevvenir aux dispositions de l'article L125-1 du Code de l'Environnement qui garantit le droit à l'information de toute personne en ce qui concerne "*les effets préjudiciables pour la santé de l'homme et l'environnement du ramassage, du transport, du traitement, du stockage et du dépôt des déchets ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets*".

Les lieux de refuge face au droit de l'environnement

De plus, si le projet comporte des aménagements divers et l'installation de nouveaux équipements, alors une enquête publique est nécessaire selon les articles L123-1 et suivants du Code de l'Environnement de même qu'une évaluation environnementale préalable¹². A ce sujet, les ports de Cherbourg et de Nantes Saint-Nazaire étaient à l'étude dans le projet initial ; mais la zone de Nantes Saint-Nazaire comporte des zones de protection spéciale (ZPS) déterminées en vertu de la Directive¹³ sur la conservation des oiseaux sauvages.

Cependant, une Ordonnance du 12 juillet 2004 permet également un exercice d'autorité du ministre des transports sur les différents ports français, lorsque la situation l'exige. En effet, le nouvel article L. 361-1 du Code des ports maritimes, prévoit que "*le ministre chargé des ports maritimes ou son représentant peut enjoindre à l'autorité portuaire d'accueillir un navire en difficulté, pour des motifs de sécurité des personnes ou des biens ou de risque d'atteinte à l'environnement. Il*

¹⁰ Jurisprudence du Conseil d'Etat, 3 février 1989 - Compagnie Alitalia - Rec. Lebon p. 44.

¹¹ Document de l'association Keep It Blue.

¹² Articles L 122-1 et suivants du code de l'environnement

¹³ Directive 79-409 / CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages.

peut également, pour les mêmes motifs, autoriser ou ordonner son mouvement dans le port¹⁴.

La commission européenne a voulu trouver un système de prévention applicable dans tous les Etats. A travers la liste, il s'agit d'automatiser l'accès au port d'un navire dont les avaries risquent d'entraîner un risque majeur de pollution. Ainsi pense-t-on éviter une situation telle que celle du Prestige : alors que le pétrolier dérivait, le gouvernement espagnol a décidé de l'éloigner des côtes, avec pour conséquence une pollution marine massive le long du littoral espagnol et français¹⁵.

La prise en compte des intérêts locaux

Le problème est que cette action communautaire n'engage pas uniquement les ports d'un Etat mais toute une communauté locale. Par exemple, les communes littorales tiennent la propreté de leur site comme une garantie d'un tourisme abondant et porteur d'emplois. Si des ports autonomes sont désignés, leur affiliation à l'Etat n'empêchera pas les communes et les régions sur les territoires desquels ils se trouvent de réagir par la négative, de même que leur population.

Dresser une liste est une bonne chose et il est utile d'en comprendre les fondements. Cependant, l'attitude européenne considère les ports comme des zones franches, implantées sur un territoire mais extérieures à celui-ci (L 111-3 CPM). Or c'est sans tenir compte d'un passé marqué par de grandes pollutions, ni d'une personnalité juridique de plus en plus marquée des collectivités locales. De plus, la mise en œuvre de ce plan de sûreté maritime impose à l'Etat de prévoir l'attribution de nouveaux moyens pour les collectivités territoriales ayant à gérer des ports¹⁶. De même, alors que le principe de la décentralisation confère une autonomie administrative et financière à celles-ci, le dispositif va leur imposer, certes en cas de force majeure, une tutelle de l'autorité étatique.

Néanmoins, il est à prévoir que les Etats européens ne voudront pas entrer en conflit aigu avec les populations élues pour recevoir les navires en difficulté, tant que le problème ne se posera pas de façon concrète afin de se préserver d'un mécontentement des électeurs.

A ce sujet, tous les Etats membres n'ont pas encore appliqué la Directive n°2202/59/CE. Huit Etats ont été traduits par la Commission devant la Cour de justice des Communautés européennes pour ne pas avoir mis en application ce dispositif concernant les ports refuges et l'installation de boîtes noires à bord des navires. Il s'agit de la Belgique, la Grèce, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume Uni.

¹⁴ Ordonnance n° 2004-691 du 12 juillet 2004 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.

¹⁵ "Pas de ports refuge mais du cas par cas", article de Laurence Guilmo", Ouest France, 28 juin 2003.

¹⁶ Rappelons que les départements peuvent gérer directement des ports de commerce et de pêche, les communes des ports de plaisance et que désormais, chaque collectivité peut depuis la loi du 13 août 2004, acquérir, aménager, l'entretenir et gérer des ports non autonomes relevant de l'Etat.

Le droit européen face au droit international

Il n'existe actuellement aucune prescription internationale obligeant les Etats à mettre un lieu de refuge à la disposition des navires ayant besoin d'assistance. La Convention de Genève de 1923 sur le régime international des ports reconnaît, même dans son article 3, une totale liberté aux autorités portuaires pour prendre les mesures nécessaires à la bonne administration du port. Son article 17 confirme le droit pour les autorités compétentes de prendre des mesures particulières en matière de marchandises dangereuses ou de sécurité générale et de sûreté.

La souveraineté de l'Etat se présume et reste très vivante : elle permet à l'Etat de faire tout ce qui n'est pas interdit expressément par le droit international. Par ailleurs, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 ne prévoit pas de dispositions spécifiques sur l'accès des navires dans les ports.

Enfin, si des résolutions ont été prises au sein de l'OMI concernant la désignation des lieux de refuge, plusieurs conventions prises en son sein et relatives à la prévention de la pollution illustrent le principe selon lequel l'accès au port peut être refusé. Par exemple, les dispositions d'un amendement de 1971 à la convention pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures prévoit que : "*Si un Etat contractant a de bonnes raisons de penser que le pétrolier n'est pas en conformité avec l'Annexe C, celui-ci peut refuser l'accès aux ports dans ses eaux territoriales ou à ses terminaux au large sous son contrôle*". (Art IV bis de l'amendement de 1971 à la Convention de Londres du 12.05.1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures). Le droit au refuge tend à s'effacer devant le droit pour les Etats de protéger leur environnement et la sécurité des populations riveraines.

Conclusion

La politique portuaire française prend donc racine dans plusieurs logiques : une logique de politique intérieure avec la loi de décentralisation qui comprend un volet portuaire. Une logique d'adaptation au contexte commercial et concurrentiel européen avec la convention d'exploitation de terminal et le projet de loi de modernisation portuaire, et enfin une logique de suivi de la politique européenne avec les ports refuges. Toutefois, sur tous ces dossiers, le résultat est pour l'heure mitigé. En effet, la décentralisation portuaire est loin de faire l'unanimité et le gouvernement donne même des signaux contradictoires en créant un nouveau port autonome tandis que la modernisation portuaire reste toujours au stade de projet. Les conventions d'exploitation de terminal demeurent incomplètes au Havre et à Marseille, faute d'accords définitifs sur le régime des grutiers. Enfin, rares sont les Etats qui vont au bout de la démarche sur les ports refuges et la France n'y fait pas exception.

Jérémy PUJOL (CDMO – ISEMAR)