



L'évolution de la gouvernance dans les ports espagnols, français et italiens : Unité et diversité

Gaëlle GUEGUEN-HALLOUET

Maître de conférences de droit public -HDR

UMR AMURE CEDEM M_101

IUEM - Université de Brest

Introduction

« Corsetés par des règles de gouvernance surannées (...) les ports français ont connu un déclin constant et dramatique ces vingt dernières années ».

Rapport REVET

Sénat français - 6 juillet 2011

Le discours juridique de la gouvernance

Double registre :

- Normatif et prescriptif: système selon lequel l'entreprise est dirigée et contrôlée
- Descriptif et analytique : ensemble des instruments juridiques assurant la promotion d'un nouveau style de décision et d'action reposant sur la coopération et la recherche d'adhésion.

Entre les deux, glissements et interactions constants vecteurs d'une *idéologie cohérente légitimant les formes d'exercice du pouvoir et les changements les affectant.*

Les ports espagnols, français et italiens

Parentés juridiques :

- Héritage commun : famille romaine
- Environnement économique et juridique partagé :
 - Droit européen
 - Mondialisation des échanges
 - Innovations technologiques
 - Discipline budgétaire et désengagement financier des Etats

Un paysage maritime juridico-institutionnel profondément transformé, vecteur d'une gouvernance nouvelle

Un nouveau style d'action publique :

- Elargissement du cercle des acteurs associés aux processus décisionnels
- Promotion d'un mode d'action plus souple
- Recherche systématique de solutions de type consensuel

- I. La mutation libérale des structures de gouvernance des ports espagnols, français et italiens

- II. La diffusion de nouveaux instruments juridiques de gouvernance

I. La mutation libérale des structures de gouvernance des ports espagnols, français et italiens

- La déréglementation et la nouvelle partition des compétences
- Le renouveau du rôle de l'autorité portuaire

A. La déréglementation et la nouvelle partition des compétences

Déréglementation : ensemble des mesures qui ont pour objectif de diminuer le volume et le poids des réglementations étatiques pesant sur les acteurs économiques et affectant la concurrence

- *Changement dans la nature des règles qui vise à instaurer une autre façon de réguler, plus favorable à la liberté d'entreprendre et de commercer*

1. La refonte du cadre légal et la promotion de l'autonomie

- **Refonte globale du cadre d'organisation des ports maritimes : Espagne (1992, 2003 et 2010-11), Italie (1994), France (2004 et 2008)**

Nombreuses similitudes :

- Volonté d'accroître l'autonomie des ports maritimes et d'assouplir leurs règles de gestion.
- Distinction nette entre les ports de moindre importance décentralisés et les grands ports
- Gestion confiée à un établissement public sous la tutelle étroite des pouvoirs publics.

- **Réformes circonscrites à certains aspects de la gestion portuaire :**
 - Réforme de la manutention en France (1992)
 - Réforme de la domanialité publique (France 1994)

2. La nouvelle partition des compétences et la réduction du champ du service public

- Promotion du modèle de port propriétaire (Landlord port) : l'autorité portuaire se contente d'accorder par contrat à un usager un droit d'occupation de son domaine
- Partition entre les missions régaliennes et l'exploitation commerciale, les services marchands et non marchands, les ouvrages d'infrastructures et l'ensemble des superstructures

- ✓ **Source de confusions** quant à la répartition des rôles entre l'AP et les opérateurs et entre l'Etat et l'AP
- ✓ **Réduction du champ du service public :**
 - Une forte valeur ajoutée dans les 3 Etats
 - Mutation libérale et privatisation : *'despublicatio'* en Espagne
 - Délégation de service public avec obligations de service public
- ✓ **Prépondérance de l'Etat et revendication partagée d'une plus forte autonomie**

B. Le renouveau du rôle de l'autorité portuaire

Toutes les réformes attestent d'un **dédoubllement fonctionnel de l'AP :**

- Représentant de l'Etat sous le contrôle duquel elle agit : missions régaliennes
- Chef d'entreprise : nouvelles fonctions

➤ Accomplissement d'actes de puissance publique lié au **régime de la propriété des espaces portuaires** et à leur caractère de **serviteur de l'intérêt général**

✓ Nécessité d'une implication de l'AP dans le développement de la desserte portuaire :

- Limitée en France (spécialité et circonscription)
- Une possibilité en Italie et en Espagne (participation des AP à des sociétés public-privé)

➤ **Chef d'entreprise :**

- *Promotion commerciale du port*

- ✓ Développer une politique tarifaire attractive
- ✓ Développer la gamme et la qualité des services offerts aux usagers (politique de modernisation des infrastructures portuaires)

Ex. : article L 5312-14 du Code des transports

- *Régulation concurrentielle* : maintien d'une concurrence saine et loyale entre les opérateurs
- ✓ Décisions européennes et nationales
- ✓ Loi espagnole du 5 août 2010

II. La diffusion de nouveaux instruments de gouvernance dans les ports espagnols, français et italiens

- Objectifs :
 - ✓ Réduire les contraintes de la gestion publique
 - ✓ Promouvoir la gestion commerciale et créer une culture d'entreprise
- Moyens :
 - ✓ Une gouvernance élargie et entrepreneuriale
 - ✓ La contractualisation

A. Une gouvernance élargie et entrepreneuriale

Caractéristiques communes des 3 systèmes d'organisation :

- ✓ Cadre fixé par la loi
- ✓ Statut d'établissement public national (Italie et France) ou local (Espagne)
- ✓ Intervention forte de l'Etat

1. Une gouvernance élargie

- Objectif : Mobilisation les acteurs privés au service de l'intérêt collectif et partagé du développement de la place portuaire
- Méthodes :
 - L'adhésion implique la participation au processus décisionnel : ouverture des instances de gestion à l'ensemble des partenaires
 - Constitution de communautés portuaires associant l'ensemble des partenaires
 - Création d'instances de coopération interportuaire

2. Une gouvernance entrepreneuriale

- Promotion d'une gouvernance d'entreprise calquée sur celle des entreprises du secteur privé
 - Réforme des structures de direction en France par exemple
 - Culture du résultat et objectif de rentabilité en Espagne en contrepartie de la flexibilité tarifaire en Espagne

- **Obstacles à cette gouvernance entrepreneuriale, en Italie et France surtout :**
 - L'autonomie financière très relative
 - Les incertitudes sur le financement des investissements

B. Le développement de la contractualisation

- **La concession**, outil prépondérant mais son recours est circonscrit à la réalisation d'ouvrages publics et à l'exploitation de service public
- Le rapport très déséquilibré quelle consacre au bénéfice de l'autorité publique s'atténue sous l'effet combiné du droit de la concurrence et de la promotion d'une gestion compétitive de l'outil portuaire

- **La contractualisation** : un instrument privilégié de formalisation de la gouvernance entrepreneuriale
 - Implique des relations juridiques fondées sur l'**accord de volontés**.
 - Présuppose la prise en compte de tous les acteurs et la définition d'un **processus de négociation**.
 - Se développe à **deux niveaux** :
 - ✓ Relations entre l'**autorité portuaire et les opérateurs portuaires**
 - ✓ Relations **Etat et/ou collectivités territoriales-Autorité portuaire**

Conclusion

- ✓ Au-delà des particularités propres à chaque Etat, apparaît une **profonde similitude des problématiques liées à l'adaptation du droit des ports maritimes à l'enjeu réel et partagé de la recherche d'un nouvel équilibre entre exigences légitimes d'intérêt général et contraintes concurrentielles du marché portuaire.**

- ✓ **'L'insigne faiblesse'** (ports français et italiens) des uns a bénéficié aux autres (Ports espagnols)
- ✓ De L'urgence de **prendre la mesure de l'importance des ports maritimes**, infrastructures essentielles pour l'économie
- ✓ Implique :
 - Une stratégie nationale ambitieuse,
 - Des investissements à grande échelle
 - Une politique d'aménagement du territoire au service d'une économie maritime forte.

MERCI