

2. CARACTERISTIQUES DE “ L’ENTREPRISE PORTUAIRE ”

Comme cela a été rappelé en introduction, l'intervention du secteur privé dans les opérations portuaires consiste, le plus souvent, à exercer des activités à caractère industriel et commercial, au premier rang desquelles on trouve les opérations de manutention et de stockage des marchandises transitant par le port. **L'exercice de ces métiers portuaires comprend des aspects standards, communs à toute entreprise. Il comprend également des aspects très spécifiques au secteur**, qui résultent non pas d'une grande complexité du métier ou des projets, mais de la multiplicité des acteurs concernés, de la dimension de “ service public ” que les autorités responsables confèrent souvent à l'activité et de l'éventuel caractère capitalistique de l'activité qui suppose souvent un engagement sur le long terme.

C'est par la description de ces aspects standards et spécifiques que l'on se propose de caractériser l'entreprise portuaire et de mettre en évidence une première classification des risques auxquels elle peut être soumise. Cette approche fait volontairement l'impasse sur la définition même du concept de “ port ”, pour mettre en évidence la complexité de l'environnement de l'entreprise portuaire, dont l'activité s'inscrit simultanément dans une communauté portuaire, dans une chaîne de transport et dans un environnement national ou international, tout en conservant les principales attributions d'une entreprise.

2.1 DES ASPECTS STANDARDS

2.1.1 L'environnement national

L'entreprise portuaire se trouve, comme toute entreprise privée, soumise à l'environnement du pays dans lequel elle exerce son activité. Cet environnement national comporte de multiples dimensions : juridique, économique, sociale et politique.

L'environnement légal et réglementaire comprend les règles de droit commun applicables, qu'elles relèvent du droit national ou de conventions internationales auxquelles le pays a adhéré : droit des entreprises et de la concurrence, fiscalité, contrôle des changes, réglementation sur les prix de transfert ou retenues à la source sur les dividendes, droit du travail, règles en matière de protection de l'environnement, police et droit des concessions, réglementation domaniale, restrictions douanières...

Il comprend également des dispositions sectorielles applicables aux ports, comme leur régime juridique ou les règles en matière de police et de sécurité, voire des dispositions spécifiques en matière de domanialité, de droit du travail (régime des dockers), de fiscalité...

L'environnement économique est défini par les données macro-économiques essentielles (croissance, inflation, régime de change, endettement...) ainsi que les niveaux des salaires, le niveau de formation ou d'expertise disponible localement, le niveau des prix...

L'environnement politique et social au sens large enfin : environnement géopolitique, stabilité du régime en place ou de ceux de la région, risque éventuel de conflit, contexte social...

L'entreprise portuaire est donc soumise à cet environnement national, qui détermine un contexte, plus ou moins stable, qu'il convient d'analyser en détail car il génère de nombreux risques communément regroupés sous le terme de “ **risques pays** ”.

2.1.2 Une dimension industrielle et commerciale

L'activité de l'entreprise portuaire est une prestation de service, mais elle présente une forte dimension industrielle et commerciale. C'est l'une des raisons de l'introduction de la gestion privée dans les ports, car il est couramment admis qu'une entreprise dispose d'une souplesse et d'une réactivité lui permettant d'exercer ces missions de façon plus efficace qu'un organisme public.

Industrielle tout d'abord. L'opérateur doit, pour exercer son métier, financer, mettre en place, exploiter et entretenir les infrastructures et équipements nécessaires à son activité. Il est donc conduit, comme toute entreprise, à utiliser son savoir-faire et ses ressources propres, mais aussi à mettre en œuvre des relations contractuelles avec divers fournisseurs d'équipements ou de services (contrats de construction, achat d'outillages, achat d'eau ou d'électricité...), avec des sous-traitants pour des opérations spécifiques (maintenance, gardiennage, voir exploitation proprement dite), et avec le secteur bancaire pour le montage financier de l'opération. Cette dimension industrielle de l'activité conduit l'entreprise à supporter des risques que l'on appellera “ **les risques projet** ”.

Commerciale ensuite. L'opérateur portuaire est en contact direct avec ses clients, armateurs ou chargeurs, lesquels sont évidemment sensibles à la qualité du service fourni et au tarifs pratiqués. Cette sensibilité dépend bien entendu du degré de captivité du client, ce qui met en évidence une autre forte dimension commerciale de l'activité portuaire : l'existence éventuelle de la concurrence. Cette relation avec la “ clientèle ”, qui conditionne largement le niveau de l'activité, génère pour l'opérateur un “ **risque commercial ou risque trafic** ”.

2.2 DES ASPECTS SPECIFIQUES AU SECTEUR PORTUAIRE

2.2.1 Un partenariat « vertical » avec le concédant

Au-delà de l'environnement juridique tel qu'il a été décrit ci-dessus (droit commun et dispositions sectorielles), l'autorité portuaire impose à l'entreprise, par voie contractuelle, un ensemble de dispositions afin de définir, d'orienter, de réguler, ou simplement d'autoriser son activité pendant une période donnée. C'est cette forme de relation entre l'autorité portuaire et l'entreprise que l'on désignera ici par “ partenariat vertical ”.

L'existence de ce partenariat vertical reflète le caractère plus ou moins marqué de “ gestion déléguée de service public ” que peut comporter l'activité de l'opérateur portuaire. Cette intervention du secteur public se justifie pour diverses raisons :

- i) L'activité portuaire comporte des **enjeux publics** : enjeux en matière d'aménagement du territoire d'une part, par les effets structurant qu'ont les activités portuaires sur le tissu industriel ou leur impact sur l'aménagement urbain ; enjeux en matière d'acheminement du commerce extérieur d'autre part ;
- ii) Les missions exercées par l'entreprise peuvent avoir des caractéristiques de **service public**. Il est alors nécessaire d'imposer à l'entreprise les obligations inhérentes à cette notion de service public (égalité et continuité en particulier).

- iii) La nature de l'activité peut conduire à instaurer des situations de **monopole de fait** avec des barrières importantes à l'entrée (sites rares, investissements publics nécessaires, activité insuffisante pour plusieurs opérateurs...). De telles situations rendent nécessaires l'intervention d'une autorité de régulation afin de protéger les usagers contre les abus de position dominante. Celle-ci ne doit pas remettre en cause le principe de sécurité juridique et éviter les abus qui conduiraient l'entreprise à être soumise à l'arbitraire.
- iv) L'activité de l'opérateur portuaire peut nécessiter des **investissements publics** en appui des investissements privés. Les investissements nécessaires à l'activité de l'entreprise peuvent en effet présenter une rentabilité économique satisfaisante pour la collectivité sans pour autant présenter une rentabilité financière suffisante pour l'investisseur. C'est le cas lorsque le projet présente des externalités positives et qu'il n'est pas possible de faire contribuer directement tous les bénéficiaires indirects de ces effets externes. Le nécessaire recours à des fonds publics résulte également de la durée de vie des ouvrages portuaires, qui conduit à les rentabiliser sur des périodes excédant très largement les durées des emprunts disponibles sur les marchés.
- v) Enfin, dans beaucoup de pays, le littoral fait partie du **domaine public**. L'exercice d'une activité sur ce domaine public nécessite donc, au minimum, une autorisation expresse (unilatérale ou contractuelle).

C'est donc la prise en compte de ces contraintes par la puissance publique qui nécessite la mise en place de ce partenariat vertical, avec un degré très variable de régulation en fonction de l'analyse du projet. Il en résulte pour l'entreprise des conséquences fortes en matière d'analyse du risque encouru et de capacité à le traiter :

- d'une part cette régulation peut conduire le concédant à imposer des contraintes portant sur la définition du projet industriel de l'entreprise et conduisant à en augmenter le coût ;
- d'autre part, la régulation imposée par le concédant conduit à limiter la capacité de l'entreprise à gérer le risque commercial. Elle conduit également souvent à partager ce risque ;
- Enfin, le principe même de partenariat vertical conduit naturellement à la notion de "**risque contractuel**" pour l'entreprise, puisque ce partenariat avec l'autorité portuaire est formalisé par une relation contractuelle.

2.2.2 Un partenariat « horizontal » avec de multiples acteurs

Une autre spécificité forte de l'activité de l'opérateur portuaire est que **la prestation qu'il fournit à son client**, armateur ou chargeur, **s'intègre toujours dans un service plus global** dont elle ne constitue qu'une partie. Or c'est bien souvent l'analyse du service global qui est pertinente pour le client. L'opérateur se trouve donc *de facto* en situation de partenariat avec les prestataires des autres composantes de ce service global. C'est ce que l'on appellera le " partenariat horizontal ". Ce type de partenariat existe avec l'autorité portuaire comme avec d'autres acteurs de natures très diverses. Il peut s'agir un partenariat subi, car non formalisé par des liens contractuels directs entre les partenaires.

L'étendue de ce partenariat et l'identification des partenaires dépend de la situation juridique du client et de son activité. On peut, de façon schématique et forcément incomplète, tenter de proposer deux approches de ce " service global " attendu par le client :

- **Pour un armateur**, le service global attendu est constitué de toutes les opérations nécessaires à l'escale du navire. La prestation du gestionnaire de terminal (manutention et stockage) reste la partie la plus sensible et la plus coûteuse de l'escale, mais une escale performante nécessite aussi des accès nautiques adaptés, un balisage opérationnel, des bassins entretenus et protégés de la houle, des services au navire performants (pilotage, remorquage, lamanage), voire des systèmes modernes d'échanges de données informatisées (EDI) ou de gestion du trafic (VTS)... Au-delà de la prestation du gestionnaire de terminal, l'armateur est donc sensible à l'ensemble des facteurs constituant la compétitivité du port, c'est à dire les horaires, le prix, le niveau de service et la fiabilité des prestations fournies sur la place portuaire. On met ainsi en évidence un premier niveau de partenariat " horizontal ", au sein de la communauté portuaire, les partenaires pouvant être d'autres sociétés publiques ou privées, mais aussi l'autorité portuaire elle-même. Les modalités de ce partenariat sont formalisées de façon bilatérale dans les contrats passés entre l'autorité portuaire et les entreprises de la place ou de façon multilatérale dans les règlements de police et d'exploitation.
- **Pour un chargeur**, le service pertinent est une prestation de transport " de bout en bout " sur une chaîne de transport dont le passage portuaire n'est qu'un maillon, ou plutôt un nœud. Cela signifie qu'il est sensible à l'existence et à la compétitivité des modes de transport terrestre qui desservent le port, ainsi qu'à leur coordination avec les services portuaires. Celles-ci dépendent de multiples facteurs, contrôlés par de multiples acteurs : niveau des infrastructures de transport routier, ferroviaire ou fluvial, prestation des opérateurs de transport pour ces différents modes, dispositions réglementaires diverses (restriction de pavillon, tarifs...)... D'où un second niveau de partenariat " horizontal ", avec des partenaires de nature variée, souvent plus éloignés de l'activité portuaire proprement dite. Cette situation conduit certaines entreprises à rechercher une intégration des métiers d'opérateur portuaire et de transporteur terrestre afin de mieux maîtriser l'ensemble de la chaîne de transport.

Enfin, s'il est abusif de parler de partenariat dans ce cas, il est clair que les modalités d'exercice par les services de l'Etat des missions de contrôle effectuées dans un port (douane, services vétérinaires ou phytosanitaires, police des frontières...) sont des éléments pris en compte par les clients dans leur appréciation de la compétitivité d'une place portuaire. L'Union Européenne reconnaît à ce propos que les conditions d'exercice du contrôle douanier sont susceptibles de créer des distorsions de concurrence (programme « Douane 2000 »). Certains pays, en particulier en Afrique, ont pris en compte ce danger et se sont concertés pour harmoniser leurs règles et pratiques douanières (Union Douanière des Etats de l'Afrique du Centre) [24].

Il apparaît donc que l'opérateur portuaire ne maîtrise pas l'ensemble des prestations qui constituent le service attendu par son client. Le choix de son client de faire appel à ses services dépend de facteurs exogènes à l'entreprise, ces facteurs étant maîtrisés par de multiples intervenants avec lesquels elle n'est pas nécessairement en relation directe. Cette situation génère, pour l'entreprise, du risque commercial et complique sa gestion.

2.2.3 Un engagement sur le long terme

L'opérateur portuaire est une entreprise. Il recherchera donc logiquement à maximiser son profit, mais d'abord à assurer une rentabilité minimale acceptable à l'opération afin de rémunérer les prêteurs et sponsors. Or les investissements qu'il est conduit à réaliser peuvent présenter des caractères spécifiques, en particulier lorsqu'il a la charge de financer et de réaliser des infrastructures :

- investissements lourds à durée de vie très longue, qui ne peuvent s'amortir et se rentabiliser que sur des périodes dépassant fréquemment la vingtaine d'années ;
- investissements non " récupérables ", soit qu'ils soient physiquement non démontables (un rideau de palplanches...), soit que le concessionnaire n'en ait pas la propriété (en France, les biens de retour incorporés à la concession sont propriété du concédant dès leur réalisation).

La légitime exigence de rentabilité de l'opérateur s'inscrit donc nécessairement dans la durée, les caractéristiques précitées interdisant le plus souvent une sortie anticipée sans conséquences importantes. Cette pérennité de l'engagement de l'opérateur est souvent également un souci majeur de l'autorité concédante. Il convient donc logiquement, dans l'intérêt des deux parties, de rechercher une sécurité juridique à travers :

- une bonne adéquation entre la durée du contrat (concession, autorisation...) et les caractéristiques du projet ;
- à accorder de véritables droits réels à l'entreprise en matière de propriété des équipements installés sur le domaine public ;
- des modalités de résiliation (causes et indemnisation) équitables et clairement définies dans les clauses contractuelles ;
- et d'une façon générale, des règles du jeu qui réduisent l'incertitude et qui donnent de la visibilité.

2.2.4 Conclusion

L'entreprise portuaire n'exerce jamais son métier de façon totalement indépendante, mais toujours dans le cadre d'un partenariat aux multiples facettes avec l'autorité portuaire [17]. Dès lors, tout l'enjeu de la mise en œuvre du projet est de trouver une forme équitable à ce partenariat, permettant de respecter les objectifs des deux parties et d'en effectuer une traduction contractuelle satisfaisante. Le succès de l'opération impose une compréhension mutuelle des enjeux incontournables de chaque partenaire. Il nécessite une définition claire de l'environnement du projet, et en particulier d'un jeu de contraintes clairement identifiées et formulées, permettant de respecter les enjeux publics tout en fixant un cadre stable dans lequel le concessionnaire sera à même de prendre et de gérer ses risques.