

1. INTRODUCTION

On assiste dans le monde entier et en particulier dans les pays en voie de développement, sous l'impulsion entre autres des grands bailleurs de fonds institutionnels, à un vaste mouvement favorable à la privatisation ou à la gestion déléguée des services publics. Cette tendance est particulièrement notable dans le secteur portuaire où les lancements d'appels d'offres visant à introduire la gestion privée dans des ports anciennement gérés par l'Etat ou un établissement public se sont, dans un passé récent, multipliés rapidement.

Un marché s'ouvre donc aux entreprises des pays développés : celui des métiers de " concessionnaire portuaire " ou plus généralement d'opérateur portuaire, sur lequel les entreprises françaises jouent encore aujourd'hui un rôle limité. Ces projets, qui se montent souvent selon des logiques de " financement de projet ", conduisent, dans les PVD plus encore que dans les pays développés, à une prise de risque importante des différents intervenants privés, investisseurs et prêteurs.

Symétriquement, cette tendance implique également, pour les autorités publiques, l'apprentissage d'un nouveau métier : celui de " concédant " ou d'autorité de régulation. En effet, loin de nier toute légitimité à l'intervention publique dans le domaine portuaire, cette évolution vise au contraire à la concentrer sur ses missions essentielles de régulation économique, sociale, spatiale et temporelle afin de concilier au mieux les intérêts et exigences des différents agents économiques et l'intérêt général.

On trouve dans la presse spécialisée de nombreuses réflexions sur les formes de gestion portuaire les plus appropriées. Ils relèvent le plus souvent une approche institutionnelle et conduisent généralement à distinguer :

- des fonctions " **d'autorité portuaire** ", dont la dimension publique est couramment mise en avant (même si des exemples contredisent cette approche, en Grande Bretagne ou en Nouvelle Zélande en particulier), et qui comprennent l'exercice de missions régaliennes (police, sécurité, protection de l'environnement...), de missions de régulation, et de façon plus ou moins poussée, les fonctions de propriétaire foncier (domaine maritime et terrestre, public ou privé) ou d'infrastructure. Lorsque les fonctions assumées par l'autorité portuaire se limitent à ces missions, on parle de *Landlord port* ou port propriétaire.
- des fonctions " **industrielles et commerciales** ", dont la principale est l'activité de manutention et de stockage des marchandises transitant par le port. Lorsqu'en plus des missions précitées, l'autorité portuaire fournit les équipements nécessaires à ces fonctions industrielles et commerciales, on qualifie le port de *tool port* ou port outil. Lorsqu'enfin l'autorité portuaire exerce elle-même ces fonctions, on parle d'*operating port* ou de port opérateur.

Il est cependant souvent recommandé de confier ces fonctions industrielles et commerciales à des entreprises privées, cette démarche permettant :

- d'attirer des financements privés et de minimiser ainsi l'impact du nécessaire développement portuaire sur les budgets publics, permettant ainsi de concentrer l'investissement public sur les secteurs où il reste indispensable ;
- de mettre le dynamisme de l'entreprise au service de l'intérêt général, en bénéficiant de la souplesse et de l'efficacité du secteur privé en matière de gestion ou d'innovation.

On se placera, dans le présent rapport, dans le cas le plus classique d'un " port propriétaire " avec une autorité portuaire publique et pour lequel la décision a été prise de confier un terminal à un opérateur privé, c'est à dire, avec un degré d'intégration variable, les missions de conception, de construction et d'exploitation des infrastructures et/ou superstructures nécessaires à son activité.

Dans ce contexte, le partenariat mis en place entre l'autorité portuaire et l'entreprise peut prendre des formes multiples qu'il est difficile de décrire parfaitement par une typologie simple tant les nuances sont importantes d'un contrat à l'autre. Au-delà des distinctions habituelles en terme de contenu des prestations déléguées, de propriété des installations ou de stade d'intervention de l'entreprise au cours de la vie du projet (contrat d'opération et de maintenance, affermage, concession, BOT, BOO...), on se focalisera sur la problématique de partage des risques entre l'autorité portuaire et l'entreprise. En effet, quelle que soit la dénomination retenue, la mise en place de ces " partenariats public / privé " se réalise toujours dans le cadre d'un contrat *ad hoc*, dont le contenu doit être adapté en fonction des caractéristiques du projet et traduire les engagements des parties en termes de contenu bien sûr, mais aussi et surtout en terme de partage des risques.

L'une des conditions essentielles de réussite de ces projets est en effet la capacité à cerner les risques afin d'en déterminer l'allocation optimale entre les différents intervenants, tant en fonction de leur capacité à les gérer que de leur désir de les assumer. On se propose donc d'approfondir cette question de l'analyse et du partage des risques, en examinant de façon pragmatique ce qu'elle signifie du point de vue de l'entreprise, et ce dans le double objectif :

- de proposer des principes équitables - et donc mutuellement acceptables par les parties - d'affectation et de partage du risque dans différents cas de figure, constituant une sorte de " code de bonnes pratiques ". Ce faisant, l'objectif ultime est de sortir d'une logique de méfiance mutuelle pour mettre en avant la notion de partenariat.
- de proposer une grille de lecture qui permette de cerner rapidement les principaux risques d'un projet et d'analyser la capacité des candidats à les gérer, et qui constitue un outil d'aide à la décision de concourir à un appel d'offres international (cf. *checklist* en annexe).

Par abus de langage, on désignera parfois respectivement par " concédant " et " concessionnaire " l'autorité portuaire et l'entreprise, même si le contrat qui les lie n'est pas à proprement parler un contrat de concession au regard du droit français.