



ISEMAR

www.isemar.asso.fr

Synthèse N° 47 - Septembre 2002

Ports et Régionalisation

Résumé

La régionalisation de la gestion portuaire est observée dans la plupart des pays européens. Elle fera l'objet de débats sur le plan national dans les mois à venir. Cette synthèse, après un exposé de la situation européenne, offre des pistes de réflexion sur les avantages d'une décentralisation de la gestion des ports, sur les différentes formes de l'intervention régionale et sur les complémentarités entre l'action de l'Etat et des Régions dans ce domaine.

Outils économiques et d'aménagement du territoire, les ports sont des vecteurs puissants de l'identité des régions sur le plan maritime et de leur appartenance à l'espace européen et mondial qui suscitent un intérêt croissant des collectivités locales et régionales. En novembre 1999, l'ISEMAR organisait un colloque intitulé « gestion nationale et régionale des ports pour faire face aux défis de la mondialisation ». La question de la régionalisation sera un des principaux points de l'agenda national dans les mois à venir. Alors que la loi DEMOPROX de 2002 prévoit l'expérimentation possible d'une gestion régionale de ports d'intérêt national, l'observation de la situation européenne offre des enseignements sur la régionalisation dans des ensembles portuaires de plus grande importance.

La régionalisation à l'étranger

La gestion régionale des ports s'observe dans la quasi-totalité des pays européens, avec, en particulier, des étapes de décentralisation récentes dans certains pays du sud de l'Europe.

Les ports dits « hanséatiques » entretiennent une relation étroite avec les institutions et les partenaires économiques locaux ou régionaux. En Belgique et aux Pays Bas, les autorités portuaires ont, jusqu'à une période très récente, souvent constitué des émanations des conseils municipaux où l'un des conseillers était amené à prendre la Présidence du port. A Rotterdam, la gestion du port est exercée dans un cadre intercommunal sans que cela crée de conflits ou de paralysie entre les différentes entités représentées. En Allemagne, la relation s'opère avec les Etats-Régions (länder) où les affaires portuaires sont directement soumises au débat dans les Parlements locaux, assistés le cas échéant de comité d'usagers portuaires ayant une voie consultative uniquement.

Sur le plan administratif, les ports ont longtemps constitué un « département » des municipalités, sans comptabilité distincte lisible. L'autonomie a été renforcée, ces dernières années, par la constitution d'entités portuaires séparées, satisfaisant à la fois à des exigences européennes de clarification comptable mais répondant aussi aux nécessités d'un environnement commercial appelant une forte autonomie, réactivité et flexibilité des organismes portuaires. En Allemagne, l'Etat de Brême a ainsi créé une structure « Breme Ports Managements + Services », qui est définie comme une autorité portuaire de droit privé chargée essentiellement des fonctions commerciales du port alors que les fonctions régaliennes demeurent sous contrôle de l'Etat. En Belgique et aux Pays-Bas, des régies portuaires ou des structures assimilées indépendantes, avec des statuts variables, ont été constituées dans les ports municipaux.

Les Gouvernements fédéraux de ces pays tentent d'imposer une vision globale de développement à l'ensemble de leurs ports. Les pouvoirs réels et l'efficacité des institutions de coordination interrégionales sont difficilement perceptibles en dehors de coordination des politiques de promotion commerciale ou de travail en commun sur des dossiers très techniques, tandis que le pouvoir de décision demeure à l'échelon local¹.

Les ports italiens, partant d'un modèle latin très centralisé que l'on trouve aussi en Espagne, reviennent aujourd'hui davantage d'autonomie dans leur gestion.

L'étape 1 de la décentralisation a coïncidé avec l'ouverture du marché des services portuaires aux entreprises commerciales au début des années 1990. Les fonctions des autorités portuaires étaient revues et élargies. Outre l'attribution des concessions dans le cadre du processus de commercialisation des terminaux, il leur revenait de gérer certains services publics portuaires (les réseaux ferrés

¹ « Anvers est opposé à toute centralisation des ports flamands », Le Lloyd (Anvers), 26 juin 2002.

internes au port), d'assurer les conditions de sécurité (environnement, conditions de travail) et de planifier le développement du port grâce à l'adoption d'un « master plan » prévu dans le cadre du « plan de régulation portuaire » au niveau national. Toutefois, alors que les ports italiens ont accru leurs prérogatives, leurs ressources financières sont demeurées centralisées.

L'étape 2 de la décentralisation est aujourd'hui voulue par de nombreux représentants portuaires et doit se traduire par une plus grande maîtrise des revenus et une autonomie fiscale. Les autorités portuaires souhaiteraient obtenir un contrôle plus large des ressources générées localement qui, aujourd'hui, sont collectées et redistribuées de façon centralisée au niveau national. Une loi constitutionnelle adoptée au début de l'année 2001 pourrait ouvrir quelque perspective puisque les institutions régionales se voient confier « une autorité législative renforcée sur les ports »². Cette loi reste à être appliquée.

L'Espagne a connu une décentralisation en douceur. Dans un contexte espagnol de forte revendication sur l'identité régionale et en faveur d'une autonomie d'administration et de gestion (avec une autonomie fiscale pour certaines provinces autonomes), la loi de 1997 sur les ports adoptée en Espagne a favorisé une recomposition des relations entre l'administration portuaire centrale « Puertos del Estado » et les régions. Les ports de commerce, les plus importants en terme de volume, demeurent des ports d'Etat – des ports d'intérêt général - en raison de leur fonction stratégique. Toutefois leur gestion est, dans les faits, conduite par les entités régionales. Ainsi, les communautés autonomes - de niveau régional - désignent les organes de direction des autorités portuaires où siègent également les représentants de l'Etat. En matière de financements, chaque port pourvoit à ses propres besoins, par autofinancement, crédit ou subventions (régionales ou fonds de développement européens gérés sur le plan régional). En outre, une ligne de crédit est disponible auprès d'un fonds géré par l'administration portuaire centrale. Alimenté par les dépôts obligatoires des autorités portuaires à son origine, ce fonds bénéficie, depuis 1997, de dépôts volontaires des autorités portuaires en fonction de la rémunération offerte aux sommes déposées. Les communautés autonomes s'estiment aujourd'hui associées au développement de leurs ports. Les programmes de développement qu'elles soutiennent comme à Bilbao, témoignent de la confiance qu'elles y accordent pour la croissance et le rayonnement de leur région. Au regard des résultats positifs, une modification de la loi portuaire, en cours, devrait renforcer, un peu plus, l'autonomie des autorités portuaires dans le domaine financier notamment.

Au **Royaume-Uni**, la décentralisation existe de fait à travers la diversité et l'atomisation des autorités portuaires. Les groupes privés, réunissant plusieurs ports, opèrent dans des sphères régionales. Par nature, en raison de leur fonctionnement privatif, la relation avec le marché et l'écoute des clients locaux mais aussi l'intégration des ports à l'environnement social, institutionnel local et régional, s'imposent. Les « trusts ports » dont les membres des conseils autonomes sont nommés localement et les « local ports » s'inscrivent dans une gestion locale ou régionale³. L'administration portuaire centrale conserve un rôle de contrôle sur la gestion des ports et leurs respects des règles dans les champs de la concurrence, de la sécurité et de l'environnement entre autres. L'Etat intervient aussi, indirectement, à travers son programme de développement des transports et de cofinancements d'investissements portuaires ou de pré et post-acheminement qui l'accompagnent.

Les atouts de la régionalisation : l'expérience de la SNCF

Au niveau national, la régionalisation d'une partie du transport de voyageurs est riche d'enseignements.

La compétence du transport régional de voyageurs a été transférée à titre expérimental à 6 régions dès 1997, entérinant une intervention de fait exercée depuis le début des années 80 dans le financement des transports régionaux. Les Régions participaient au financement des transports régionaux, sans toutefois disposer de pouvoirs de décision sur la gestion ou les financements accordés, ni de pouvoirs de contrôle ou d'orientation en matière de financements. Les expérimentations de régionalisation décidées en 1997 ont visé à régulariser des situations devenues confuses et à contractualiser les relations dans la durée.

Dans le cadre figé de l'entreprise nationale SNCF, la régionalisation a permis d'introduire des améliorations sensibles dans le fonctionnement des entreprises et la gestion des ressources humaines⁴ : culture de résultat via un système de partage des gains, apprentissage des relations économiques « en passant d'une culture de gestion de moyens à une culture de résultats », amélioration de la communication locale, amélioration de la motivation du personnel.

Des conséquences positives en terme de gestion et de qualité de services en ont découlé pour la gestion des services ferroviaires. Les Régions, en contrepartie d'un apport supplémentaire au budget,

² Transports Actualités, n° 379, dossier Italie par Sylvie MAS.

³ Synthèse ISEMAR n° 46 - les opérateurs commerciaux dans l'organisation des ports et terminaux à conteneurs du Royaume Uni.

⁴ « SNCF, d'abord écouter », Les Echos, mardi 28 mai 2002.

défini par convention, ont réussi à adapter les services à leurs besoins locaux, à introduire des critères de qualité (ponctualité, continuité de service, réduction de fraudes, etc.) et des objectifs en termes de recettes passager. Un système d'intéressement a été associé à la mise en place de ces objectifs afin de stimuler la participation de l'ensemble du personnel. Au-delà des résultats obtenus, la régionalisation permet, d'une part, d'introduire un dialogue, là où il fait carence, entre le prestataire de services et le « payeur » (clients ou financeur) sur les modalités d'exercice des opérations et, d'autre part, d'engager une réflexion à plus long terme sur les moyens d'introduire des améliorations.

Le périmètre de la compétence régionale a été limité, ce qui permet de maintenir des gardes fous pour l'autorité centrale, en l'occurrence la SNCF, afin d'assurer une cohérence des prestations inter-régionales ou des lignes nationales.

La confirmation de la contractualisation dans plusieurs Régions au début de l'année 2002 témoigne de l'intérêt de cette expérimentation engagée depuis 1997, à la fois pour les financeurs, en l'occurrence les collectivités locales, les clients et les personnels de l'entreprise.

Les participations régionales s'expriment différemment dans les domaines maritimes et portuaires et ne touchent que très peu au champ de la gestion des ports.

Les formes de la régionalisation dans le secteur portuaire en France

Le statut des ports

Les ports français sont regroupés en 3 ensembles : 6 ports autonomes créés en 1965 ; 17 ports d'intérêt national sous contrôle de l'Etat, désignés en 1983, gérés sous concession, et l'ensemble des autres ports français, de commerce, de pêche ou de plaisance confiés à la charge des collectivités régionales ou locales.

La loi du 27 février 2002 sur la démocratie de proximité ouvre une nouvelle possibilité de transfert de gestion des ports maritimes d'intérêt national au profit des régions à titre expérimental. Ce transfert de compétences couvre des fonctions assez larges puisque « la Région est subrogée dans les droits et obligations de l'Etat à l'égard des tiers. Elle devient l'autorité concédante pour l'aménagement, l'entretien et l'exploitation du ou des ports concernés »⁵. Les Régions deviendraient ainsi gestionnaires des infrastructures portuaires, sans qu'il y ait

toutefois un transfert de propriété. Le décret de mise en œuvre de la loi n'est pas encore publié

L'association des partenaires régionaux

Elle peut se manifester tout d'abord sur un plan décisionnel. Le Code des ports maritimes prévoit la représentation des institutions et usagers locaux au sein des conseils d'administration dans le cas des ports autonomes, des conseils portuaires pour les ports non autonomes et plusieurs instances de concertation (commission nautique, commission permanente d'enquête, commission remorquage, pilotage, etc.). La mise en œuvre de réformes dans le port de Dunkerque résulte, en partie, d'une concertation étroite entre les différentes institutions locales, en articulation avec la direction portuaire locale. Le respect de l'équilibre de la composition et du mode de désignation des conseils d'administration permet, de façon variable, un exercice de ce pouvoir décisionnel. Ensuite, différents outils ont été définis pour favoriser une concertation à l'échelon local ou régional (charte de place portuaire, comité stratégique de pilotage, etc.) au succès aléatoire selon les ports.

Enfin, l'intervention des institutions locales ou régionales s'exerce de plus en plus par le biais d'abondements financiers aux projets dans un cadre contractualisé sur plusieurs années (contrat de plan Etat-Région) ou en soutien ponctuel de projets d'investissements. Dans les ports où la part des financements locaux est significative, une meilleure adéquation entre l'effort financier consenti et la participation réelle au processus de décision s'exprime de plus en plus fortement.

La participation des régions au capital d'organisations ou d'entreprises maritimes ou portuaires, malgré l'intensité capitaliste des entreprises du secteur, constitue une autre forme d'exercice du pouvoir régional. Ainsi, dans le transport maritime, la Région Bretagne et, dans une moindre mesure, les Pays de la Loire participent à une société d'économie mixte, la « Sabemen » chargée de l'acquisition de navires ferry frétés à l'opérateur régional « Brittany Ferries », répondant, entre autres motifs, à une politique de désenclavement de la Bretagne et de développement de son activité touristique⁶. Dans le secteur portuaire, la Région de Haute-Normandie, en association avec le Conseil Général de Seine Maritime, a procédé à des financements de navires et au rachat du port anglais de Newhaven pour relancer les liaisons transmanche qui avaient été délaissées par les opérateurs commerciaux quelques années auparavant. Ces opérations illustrent les atouts d'une gestion régionale.

⁵ La régionalisation des ports maritimes, Robert REZENTHEL, NPI – 15 avril 2002.

⁶ Plus de 35 millions d'euros ont été engagés en 2002 pour l'acquisition d'un nouveau ferry en construction, représentant 25% de l'investissement total. 17 millions d'euros sont payés par Brittany Ferries pour l'utilisation des ports du Grand Ouest.

Les risques de la régionalisation – le contre-poids de l'Etat

Le poids des financements assumé par l'Etat est parfois évoqué pour tempérer les évolutions vers la décentralisation, en particulier dans la construction des infrastructures et l'entretien des chenaux d'accès. A ce titre, l'analyse des expériences européennes montre le maintien de la participation de l'Etat à différents niveaux (financement des infrastructures, maintenance, cofinancement plus large de programmes de développement) alors que la gestion du port relève d'une compétence régionale.

Il est craint que le transfert de compétences portuaires à l'échelle régionale mène à une situation d'immobilisme ou à une absence de formulation de stratégie de développement national. La domination des intérêts économiques du port par quelques entreprises accentue cette crainte. Par exemple, le poids dominant de grands groupes de manutention internationaux à la structure capitaliste mal définie ou verrouillée, soulève de nombreuses interrogations en ce sens. Cette lacune a été perçue par les administrations portuaires du Royaume Uni et d'Italie qui exigent des autorités portuaires l'adoption de plans de développement et des précisions sur leur programme d'investissement à moyen terme.

Associant le levier de financements de nouvelles infrastructures au rôle qu'il souhaite exercer en matière portuaire, le Gouvernement italien, dans le cadre d'une politique de « décentralisation administrative », conditionne la mise en place de financement à l'élaboration de « plans directeurs » qui s'articulent, au niveau national, avec le « plan régulateur » programmant les investissements⁷.

Un troisième risque évoqué est l'absence de coordination des investissements entre des entités appartenant à des aires administratives distinctes. Ainsi, le développement du port en eau profonde de Wilhelmshaven soutenu par Brême se heurte-t-il aujourd'hui au projet concurrent de Cuxhaven du port de Hambourg. La réalisation de deux projets concurrents de cette ampleur menacerait l'équilibre des finances publiques. Toutefois, il faut reconnaître les vertus d'une concurrence interrégionale en Allemagne : « *c'est de la pratique du « benchmarking » interne à laquelle se livrent les régions, de la concurrence des compétitivités territoriales, de la diversité des stratégies d'innovation que naît en Allemagne, une dynamique collective et cumulative à même d'alimenter les mutations* ». ⁸ A l'inverse, un excès dans la définition d'une politique de coopération interportuaire ne doit pas conduire à projeter une vision trop rigide du développement

portuaire qui ne soit pas en adéquation avec ce que le marché souhaite. L'association public-privé est la meilleure façon d'éviter ce genre d'écueils.

En outre, dans une conception globale du transport et de la logistique, il convient d'opérer une bonne coordination des compétences exercées au niveau régional et national. Ainsi, en Allemagne, si les affaires portuaires relèvent des « Länders », les transports terrestre, ferroviaire et fluvial sont gérés par l'Etat fédéral. L'importance acquise par les investissements « à terre » pour conforter le positionnement d'un port impose, par conséquent, de clairement identifier les mécanismes de coordination.

L'Etat doit intervenir aussi pour représenter les intérêts portuaires auprès des instances européennes ou des groupes européens. Une grande partie de la législation portuaire, qui touche non seulement à la gestion et l'organisation des ports (paquet portuaire sur le financement et l'accès aux services portuaires) mais aussi leur exploitation (directive vraquier faisait l'objet d'une transposition en droit français) s'écrit désormais au niveau européen. Les Régions françaises, encore mal représentées sur le plan européen, doivent s'appuyer sur ce relais de l'Etat.

Enfin, l'Etat se voit confier la mission d'éclairer le développement de l'activité portuaire dans le cadre plus large de la politique maritime nationale.

Conclusion

La gestion décentralisée observée dans de nombreux ports européens coïncide avec une capacité d'adaptation et une fiabilité qui se traduisent dans les performances réalisées. Bien plus qu'une contrepartie à des financements locaux croissants (subventions et part de l'autofinancement supportées par les usagers locaux), la régionalisation doit signifier une « contractualisation participative » entre l'Etat et les acteurs régionaux, dépassant le cadre des contrats de plan « Etat-région », mais reposant sur une pleine participation et association des acteurs locaux et régionaux à la définition d'actions de progrès et à la mise en œuvre de réformes rendues nécessaires par les évolutions européennes. Il conviendra de réfléchir aux modalités d'exercice de cette gestion régionale (définition de la politique portuaire et des règles de gestion, gestion de services, soutien aux projets et à l'investissement) en prenant en compte les spécificités de chaque port.

Nicolas Terrassier

⁷ Fin 2001, les 25 principaux ports d'Italie recevaient 1,1 milliard d'euros de subventions.

⁸ « Allemagne 2001. Regards sur une économie en mutation », Isabelle Bourgeois, revue du CIRAC. 2002.