

Séminaire EMAR**Organisé par l'IFSTTAR et le CEREMA****Avec le soutien de la Fondation Sefacil****dans les locaux de Voies Navigables de France, Paris**

***" Les reformes portuaires en Espagne :
Analyse critique de l'évolution des modèles économique, de
gestion et de relation "***

**par Fernando Gonzalez Laxe, Professeur à l'université de la Corogne,
ancien président de l'Autorité publique Puertos del Estado de España (2009-2012)**

débat animé par Yann Alix, Délégué Général à la Fondation Sefacil

Synthèse de la présentation par Marie Douet (CEREMA)

Les ports espagnols se divisent en deux groupes : Le premier groupe, celui des ports de l'Etat, rassemble 28 autorités portuaires (qui gèrent au total, 44 sites portuaires) . Ces ports se retrouvent au sein de l'organisme « Puertos del Estado ». Les trafics de ces autorités portuaires sont très variables : en deçà d'un million de tonnes (Melilla) jusqu'à 67 millions de tonnes (Algésiras) ; le trafic de Bilbao est de 34 millions de tonnes, celui de Barcelone, 43 millions de tonnes. Le second groupe, celui de tous les autres ports, correspond à des ports qui sont gérés régionalement par les Communautés Régionales. Il comprend notamment les ports de pêche, les ports de plaisance et les ports dits ports refuges.

L'organisme Puertos del Estado est un organisme d'intermédiation entre les autorités portuaires et le gouvernement national, et de collaboration pour les questions foncières, juridiques, techniques et écologiques. L'Etat espagnol, avec ses instances madrilènes, est réputé moins sensible aux questions maritimes et portuaires que d'autres Etats européens. L'organisme est aussi un organe de gestion pour ce qui concerne l'exécution et l'audit des actions de chaque autorité portuaire. Chaque gouvernement régional détient la majorité des voix (par l'intermédiaire des personnes qui y sont nommées) au sein de la présidence de chaque autorité portuaire. Parce que les ports espagnols étaient confrontés, comme d'autres ports dans le monde, à de nouveaux enjeux maritimo-portuaires, de nouvelles orientations de politique portuaire ont été adoptées. La situation actuelle résulte de 6 textes importants promulgués entre 1992 et 2014.

Le port de la Corogne fut en première ligne de la gestion de la marée noire du Prestige, en 2000, ce qui a pu contribuer à la prise de conscience des problèmes écologiques associés au transport maritime.

1. Caractéristiques des ports espagnols

L'Espagne a besoin de ports pour l'acheminement de son commerce extérieur, en premier lieu pour son approvisionnement énergétique et alimentaire (pétrole, gaz, charbon, blé), et pour ses exportations. Les ports de l'Atlantique sont davantage orientés vers le trafic des vrac ; les ports méditerranéens concentrent l'essentiel des flux de conteneurs. Le cabotage est insignifiant. Le transbordement est important, ce qui conduit à considérer que la position géographique de l'Espagne intéresse plus certains acteurs, que l'accès aux hinterlands espagnols et à leurs trafics.

Les 28 autorités portuaires concernées sont très hétérogènes, à tous points de vue : trafic total, structure du trafic (spécialisation, équilibre ou déséquilibre entrées/sorties, import/export), fonctions économiques et logistiques assurées, connectivité terrestre et maritime, présence ou absence de manutentionnaires étrangers, etc.

La gestion des ports reste empreinte, jusqu'en 2009, par une culture d'ingénieurs, favorisant la construction d'infrastructures portuaires, d'autant plus facilement que des aides européennes à l'investissement ont pu être mobilisées. La multiplicité des ports a également conduit à de nombreux investissements. Une certaine surcapacité d'équipement existe : à Malaga, un terminal reste inutilisé.

Ces 28 autorités portuaires, dispersées sur tout le littoral ibérique et sur la côte marocaine (deux enclaves), doivent s'adapter aux changements du monde qui influencent le transport maritime : croissance des trafics, notamment des trafics conteneurisés, émergence de nouveaux flux, de nouvelles chaînes d'approvisionnement internationales, délocalisations industrielles hors de l'Europe, alliances entre armateurs, renforcement et consolidation de la logistique, concurrence entre chaînes logistiques plutôt qu'entre ports, montée de pays émergents, crise économique, etc.

Globalement, le niveau de maritimité des économies nationales augmente, et de nouveaux cadres de régulation portuaire ont émergé en Europe.

Face à ces constats, quelle devait être la réponse des ports espagnols ?

2. Les réformes portuaires

Plusieurs textes réglementaires se sont succédés depuis 1992. En 2008, le fait notable est que les partis politiques ont abouti à un consensus sur la question portuaire, ce qui a permis l'établissement d'un cadre juridique stable.

Trois axes et plusieurs principes permettent de décrire le contenu de ces réformes.

Les trois axes évoquent trois modèles: économique, de gestion, et de relations. Le modèle économique vise à améliorer la productivité et la satisfaction des clients ; cela passe par une externalisation des services par le moyen de licences et de concessions ; les décisions de chaque autorité portuaire doivent respecter une cohérence nationale. Le modèle de gestion se traduit par une liberté tarifaire et une certaine flexibilité financière pour attirer et fidéliser la clientèle, une moindre rigidité administrative, une qualification accrue du personnel, dans le but d'accroître la valeur ajoutée. Le modèle de relations préconise une collaboration étroite avec tous les acteurs locaux et régionaux, les villes-ports, des alliances interportuaires, et une plus grande proximité avec la clientèle, dès la préparation des décisions stratégiques et commerciales

Les principes des réformes portuaires sont les suivants : autonomie économique et financière, liberté financière, autofinancement, optimisation de la gestion économique (rentabilité annuelle fixée à 2,5%), amélioration de la compétitivité, concurrence entre prestataires de services portuaires, encouragement à la participation des entreprises privées, et solidarité financière entre autorités portuaires. Une meilleure intégration des ports dans leur environnement socio-économique est visée, ainsi qu'une totale intégration dans le système de transport espagnol et européen. Les autorités portuaires sont soucieuses de s'inscrire dans le réseau de transport trans-européen, et d'être bien connectées à ses corridors. Du côté maritime, les autoroutes de la mer atlantiques ont peu de succès, celles de la Méditerranée (vers l'Italie) fonctionnent plus durablement.

Chaque autorité portuaire doit établir un mémoire, avec des indicateurs, concernant les bonnes pratiques écologiques, et qui accompagne le plan d'entreprise. Pour l'instant, les autorités portuaires préfèrent obtenir l'accréditation d'un organisme de certification reconnu (par exemple, ISO).

Le principe de l'autonomie économique et financière vise à éviter les surinvestissements, à mieux ajuster les investissements aux prévisions commerciales d'évolution des trafics. Les autorités portuaires ont désormais le contrôle des dessertes ferroviaires des ports. Actuellement, il est très difficile de faire venir des opérateurs ferroviaires privés. L'autorité portuaire de Barcelone, sous la pression des acteurs économiques, a dû s'impliquer dans ce domaine, faute d'initiative ferroviaire privée. Les autorités portuaires doivent financer les investissements, et l'Etat fournit sa garantie financière. La solidarité financière (péréquation) entre ports, quoique limitée, existe réellement. C'est la première fois qu'un objectif de rentabilité annuelle est fixé. Certains ports le dépassent, comme Barcelone, Bilbao. D'autres ont une rentabilité négative, comme Melilla et Malaga. Les ports enclavés au Maroc souffrent de la concurrence de Tanger et de Nabor. Pour améliorer la rentabilité des ports déficitaires et des ports peu rentables, des mutualisations seraient économiquement envisageables, mais politiquement très difficiles à mettre en œuvre.

D'une façon générale, ces principes conduisent les autorités portuaires à se conformer à ce qui se fait dans le reste de l'Europe, dans le sens d'une plus grande compétitivité, d'une plus grande ouverture au secteur privé, d'une plus grande participation aux décisions de toutes les parties prenantes, et de la prise en compte de préoccupations du développement durable. Les autorités portuaires ont gagné en liberté d'action, par exemple pour signer des accords avec les villes portuaires, et avec les armateurs. Les autorités portuaires espagnoles, comme d'autres dans le monde, ressentent le pouvoir important des grandes compagnies de navigation ou des alliances armatoriales, de plus en plus concentrées. Par exemple, MSC n'hésite pas à mettre en concurrence Valence et un port portugais pour la desserte de la région madrilène.

Quelques points font l'originalité de l'Espagne : un objectif affiché de rentabilité, une concurrence entre prestataires de services portuaires (que l'Union Européenne n'a pu faire voter par le Parlement Européen). En outre, le rapport de force politique entre l'Etat et les Communautés Régionales (majoritaires dans la présidence des autorités portuaires) constitue un élément essentiel pour la compréhension des actions menées dans le domaine portuaire. Il arrive que l'Etat soit entraîné à accorder sa garantie financière pour des raisons purement politiques.

En même temps, les compagnies de navigation, de plus en plus concentrées, augmentent leur pouvoir de négociation sur les autorités portuaires.