

La question portuaire à l'aube du XXI^e siècle

Pour une stratégie portuaire

André Vigarié

De l'Académie de Marine

La question du développement des ports a été longuement et diversement débattue et elle a provoqué en France la rédaction de nombreux rapports, officiels ou non, qui ont suggéré des réponses diverses. Il est peut-être aventureux de reprendre le sujet, et de le faire sans idée préconçue ou sans arrière-pensée, ce qui n'a pas toujours été le cas. Si on veut à nouveau ouvrir le débat, il faut d'abord définir les mots et les notions, afin qu'ils ne trahissent pas.

Par stratégie, il faut entendre la convergence des moyens envisagés pour atteindre un objectif clairement précisé, ce qui implique la connaissance des motivations qui justifient cet objectif et ces moyens. Ici la réponse est apparemment simple : le but est d'obtenir ou de garder des ports performants répondant aux besoins d'échanges, et de supprimer les obstacles qui peuvent les freiner ; mais, derrière cette banalité, la réalité est infiniment plus complexe : le faire, pourquoi, pour quels ports, et comment ? Reprendre ce thème déjà débattu, c'est le repenser sur des bases concrètes, parfois techniques, et en recherchant qui en peut ou en veut tirer profit. De plus, il convient de s'entendre sur de qu'on attend des ports.

Qu'est-ce qu'un port ?

C'est sans doute choquer le lecteur d'une revue maritime que d'entamer ainsi la réflexion : chacun peut en donner intuitivement une définition. Mais ce n'est pas sous cet aspect usuel que la question est posée ci-dessous. Un port est d'abord une aire de contact entre deux espaces organisés pour le transport des marchandises et des voyageurs.

Deux espaces : terrestre et maritime, le port en étant lui-même un troisième, assurant la transition. Organisés pour la circulation, cela signifie :

- structurés par des équipements, voies de terre et de mer, et pour le port, bassins, quais, etc. ;
- animés par des flux de marchandises qu'il est possible d'attirer avec plus ou moins d'efficacité ;
- utilisés selon divers modes d'usage des instruments, politique routière, politique des armements, politique portuaire...

De ce bref rappel de quelques principes élémentaires de méthodologie d'étude des ports, découlent quelques conséquences utiles pour la question ici à débattre. On ne peut pas

maîtriser les activités ou agir sur le développement et le devenir des ports : d'abord si on n'intervient pas dans les trois espaces de circulation ci-dessous évoqués, c'est-à-dire dans les trois volets du triptyque portuaire : arrière-pays terrestre, avant-pays océanique et espace portuaire lui-même plus ou moins assimilé au périmètre portuaire ; sous cette forme du triptyque, on retrouve ici, mais il y a longtemps que cela a été reconnu et affirmé, la continuité de la chaîne de transports dont le complexe des installations littorales n'est qu'un maillon. Ensuite, si l'on ne maîtrise pas tous les éléments requis par la mise en contact du bateau et des modes d'acheminement terrestre : infrastructures et superstructures, mais aussi population active nécessaire à leur fonctionnement et entretien, communauté portuaire assurant le bon fonctionnement des activités diverses qui en résultent, entreprises et système administratif de gestion, etc. C'est l'intégralité du port qui doit être saisie.

Le port est un organisme répondant aux besoins de ses deux clients : le navire et la marchandise

Chacun d'eux a ses besoins spécifiques, et le port a obligation de résultat et de qualité car il est prestataire de services dans le cadre d'une concurrence qui est, de quelque façon, une menace de sanctions. Il apparaît dès lors deux séries de fonctions commerciales : celle des services au navire, celle des services à la marchandise.

Cette vente de services est source de richesses: par l'emploi sous-jacent, par les activités et profits des entreprises, par l'aisance offerte aux acteurs du commerce extérieur, et derrière ce dernier, par le recours aux transports maritimes et terrestres dont les prestations sont rétribuées ; au total, ces richesses reviennent à la nation parce que comprises dans sont PIB, à moins qu'il n'y ait usage de ports étrangers. Pour les propos ici tenus, ce dernier cas mérite remarque : le passage d'une cargaison par un organisme maritime différent de l'origine ou de la destination nationale de la marchandise constituée, on le sait, du transit international ; il a pour caractéristique de faire payer des frais d'escale et de services, ce qui contribue à accroître, par réinvestissement local dans l'entretien ou paiement d'équipements nouveaux, la compétitivité de ce port étranger contre les organismes maritimes nationaux ; il convient d'en mesurer les risques et les avantages et d'en tenir compte dans une politique portuaire au niveau global des économies des États même si, dans le cadre de la Communauté européenne, ce « détournement » est facilité.

Le port organisme commercial

Le port apparaît donc comme un organisme commercial, ce qui implique la recherche de profits, donc des règles de fonctionnement, c'est-à-dire une politique portuaire qui lui est propre.

Cette politique repose sur la fréquentation profitable de clientèles : il faut les attirer (au moins ne pas les dissuader), le tout dans une compétition internationale. Il apparaît très

vite que ce port reste et doit rester l'agent actif de son évolution, pour son profit, mais aussi au profit des usagers qui doivent y trouver leur avantage, sans quoi ils iront ailleurs : c'est un aspect du libéralisme économique. Et, pourquoi ne pas le dire, ce doit être aussi au profit des collectivités territoriales et nationales qui, d'une façon ou d'une autre, ne sont pas sans liens avec ce port.

Il faut le souligner vigoureusement : toutes ces données, toutes ces conditions sont à prendre en compte dans l'évocation d'une stratégie portuaire.

Alors, une stratégie portuaire : quelle finalité ?

Demeure une dernière question préalable ; elle aussi maintes fois posée : des ports, pour quoi faire, selon quelle nécessité ? Et dans quel contexte ?

Les économies modernes sont sous le fait d'une dépendance océanique croissante

Cela a été souvent démontré, et relève des effets de la mondialisation. Il n'est pas nécessaire d'insister sur cet état de dépendance : elle est usuelle pour l'achat des matières premières et énergétiques, pour les exportations liées à l'équilibre des balances des comptes. Qu'il suffise de rappeler qu'il n'y a pas de développement technologique élevé, pas de niveau de vie évolué sans le recours aux transports océaniques et aux ports, y compris même au point de vue diététique et sanitaire. Cela reste vrai quant à la sécurité des nations : les plus grandes d'entre elles consomment seulement quelques centaines de milliers de tonnes de métaux rares (vanadium, radium...) ou de terres rares (yttrium, europium, thorium ...) dont l'absence ou la pénurie paralyserait leurs activités usuelles ; il n'est encore que le navire pour les transporter, au coût du marché, et que les ports pour les importer et les transborder.

Les grandes nations sont toutes des nations maritimes. Ces faits sont connus. Mais par divers côtés, ils tendent à montrer qu'il est précieux de disposer de ports nationaux, et qu'il est souvent préférable de les utiliser.

Dans l'économie actuelle, en particulier dans la Communauté européenne, cette préférence n'est pas marquée par une obligation absolue ; les faits montrent le contraire : le premier port germanique est Rotterdam et le dixième du trafic maritime français passe par le Benelux. Un port national, quelle qu'en soit la nationalité, dans la conjoncture actuelle, doit être assez performant pour vendre ses services dans des conditions de coût et de qualité compétitives par rapport à ses concurrents. Sinon, ce sont les usagers des transports qui en supportent les répercussions, c'est-à-dire leur économie nationale, en définitive. La priorité d'usage revient au port le plus performant. Il est cependant d'autres éléments à prendre en compte dans une réflexion sur la stratégie à appliquer aux ports ; ils ont été souvent évoqués, et ils sont seulement rappelés ci-dessous.

Il est préférable que la richesse demeure chez nous

S'ils sont créateurs de richesses, il demeure préférable que cette richesse reste dans leur pays d'appartenance, en l'occurrence chez nous.

Par les entreprises, la communauté de travail, la diversité des emplois, ces ports fixent les économies urbaines, les populations littorales, avec leur savoir-faire, leurs cultures maritimes, leurs traditions parfois séculaires, avec des formes de patrimoines matériels ou spirituels qui aident à la vie des collectivités. Ils aident aussi aux économies régionales qui s'effondreraient si disparaissaient ce qu'on appelle non sans quelque nuance péjorative les ports secondaires. Sur le plan des études macro-économiques, on n'a peut-être pas encore assez réfléchi aux apports induits des activités portuaires. Les ports, ceux de taille internationale, sont les moyens de participation aux grands flux océaniques de marchandises, c'est-à-dire à d'autres formes de richesse. Il est possible d'influencer ces flux pour les orienter vers le territoire national. Face à la puissance prise par les grands armements internationaux, ce n'est pas simple, et sans doute, ce n'est jamais totalement efficace. Il reste significatif de constater que, malgré l'énorme force de concentration exercée par les concurrents du Benelux, dont les prestations de service servent souvent de référence en coût et en qualité, Le Havre continue à conserver bon nombre des escales de navires intégrés dans les diverses alliances qui dominent l'Atlantique. Conserver ces escales, c'est marquer, d'une certaine façon, la circulation sur l'océan, c'est surtout ne pas laisser ce dernier totalement sous des influences étrangères.

Les ports sont des agents actifs de l'aménagement régional, c'est à dire de l'organisation du territoire national. C'est encore un fait connu, mais qu'il est bon de rappeler. Sous une forme simple, les usines se placent au point de débarquement des vrac d'importation, et leur regroupement est un facteur de structuration de l'espace : par l'emploi, les logements, les transports et formes diverses de desserte ; c'est un mécanisme usuel d'urbanisation.

La phase d'expansion des zones industrielles portuaires (ZIP) de 1957 à 1975 a été très significative à cet égard, et la France y a participé en faisant d'énormes investissements et de vastes travaux ; sur les huit métropoles d'équilibre lancées en 1965-1970, parfois décriées en leur temps, mais assez bien réussies après trois décennies, trois ont été choisies et appuyées sur des ports et des ZIP et une quatrième, Lille, l'étant indirectement aussi. Il n'est pas exagéré de dire, avec des nuances certes, que ces ZIP, et les ports correspondants par conséquent, ont contribué à changer l'organisation urbaine et économique de la France.

La possession et l'usage quotidien de ses propres ports sont donc précieux pour une nation ; ne faut-il pas en tenir compte si l'on doit envisager l'avenir de la vie portuaire ? Ces considérations maintes fois débattues conduisent à éliminer dans la suite de la présente réflexion, l'hypothèse, cependant développée par certains organismes officiels français, que puisque l'on dispose d'excellents ports étrangers à portée de nos besoins d'échanges, il n'est pas nécessaire de porter notre effort sur nos ports nationaux, ce qui serait une économie d'investissement et supprimerait le besoin d'une politique portuaire nationale. Le rejet de

cette conception n'implique pas pour autant qu'il faille renoncer aux avantages que peut procurer la concurrence, à condition que les règles du jeu soient les mêmes pour tous.

L'ensemble des faits ci-dessus rappelés, qui ne représente encore qu'une vision théorique des problèmes et qui ne constituent qu'un arrière-fond à l'élaboration d'une stratégie portuaire largement conçue, tendent à montrer que les choix ne sont pas intégralement libres. Ils sont plus ou moins déterminés, et d'autant plus difficiles à prendre que les situations concrètes sont plus éloignées de la théorie et que le poids des traditions, des exigences sociales ou économiques est plus lourd.

Quelle stratégie ?

L'objectif général qu'il convient d'atteindre a été suggéré ci-dessus : assurer le fonctionnement d'un nombre de ports compatibles avec les besoins de transport d'une économie d'échange libre, dans la fiabilité des services, dans la rapidité des circuits, dans la qualité des prestations et pour un coût maintenu dans des limites concurrentielles. Le tout doit être interprété dans la durée et pour des directions d'échanges correspondant avec les besoins de la mondialisation. Par quels moyens convergents y arriver ?

Des mesures ont été déjà prises et des demandes fortement appuyées vont dans le sens de ces moyens : les chartes de place maritime, les contrats de qualité conclus ici ou là, les 15 réformes réclamées avec force en février 1997 par les associations de professionnels français des transports et quelques armateurs étrangers ainsi que le Groupement d'intérêts portuaires (GIP) qu'ils ont constitué pour faire aboutir ces réformes, tout cela est positif, mais ne suffit pas. En évitant des répétitions, il convient de repenser ce problème d'une stratégie large et durable.

Des choix difficiles et souvent contraires aux traditions

Étatisme centralisateur ou privatisation? Privatiser : quoi et jusqu'où ? L'appel aux capitaux privés dans les ports est une tendance mondiale comme l'a montré une enquête de l'International Association of Ports and Harbours et cet appel est une demande de principe des utilisateurs de transport, afin de s'opposer « à la sclérose du fonctionnarisme » dans tous les domaines où existe une autorité administrative qui est, le plus souvent, celle de l'État. Que faut-il privatiser ? Il demeure des obligations et des domaines régaliens : ordre, sécurité des navires et des marchandises ; et partout où existe la notion multiséculaire de domaine public maritime inaliénable, ces domaines régaliens s'en trouvent étendus. Reste alors le vaste secteur des services et des prestations à caractère commercial, dont l'un des principaux est celui des manutentions ; et une question majeure est celle de la concession de terminaux spécialisés impliquant d'importants investissements privés. Malgré les assouplissements apportés par un début de réforme de la domanialité, et le décret du 9 septembre 1999 concernant les concessions de tels terminaux, il demeure qu'en France, comme l'a rappelé le

dernier rapport de la Cour des comptes, il n'y a pas d'entreprise de taille financière suffisante pour assumer leur charge ; la prochaine élaboration de Port 2000 l'a rappelé. Alors, de nouveaux problèmes se trouvent posés, qui exigeront des options stratégiques : ou bien conserver aux autorités locales, régionales ou nationales la charge lourde d'établissement des infrastructures, et laisser à d'autres l'exploitation commerciale qui peut être encore très onéreuse mais plus fructueuse, ou bien choisir le système « BOT » (*Build, Operate, Transfer*) comme a commencé de le faire l'Espagne, en livrant les nouvelles installations à des sociétés extérieures, et il y en a de puissantes qui sont susceptibles d'assumer la totalité des obligations correspondantes et d'en tirer les avantages. En France, ce dernier cas exigerait une révolution dans les esprits et les conceptions. Pourtant, face à de grandes opérations, le recours à de vastes capitaux étrangers paraît difficilement évitable.

D'autres questions seront dès lors soulevées : celles des rapports avec la main d'œuvre portuaire, alors que la loi de 1992 n'est pas pleinement appliquée et qu'un accord des sensibilités entre les entreprises extérieures qui ont leur philosophie de travail et les syndicats locaux qui ont la leur, ne sera pas facile à obtenir.

Et enfin, jusqu'où privatiser ? L'expérience britannique d'une privatisation totale comme à Felixtowe, n'est sans doute pas facilement transposable partout : la population urbaine de nos grands ports acceptera-t-elle aisément de voir l'ensemble de ses équipements devenir chinois (cf. Hutchinson de Hong Kong) ou singapourien ? Financièrement, c'est possible. Socialement, ce peut ne pas l'être aussi aisément, sans compter l'exportation corrélative des bénéfices réalisés par ces firmes étrangères face à une population locale qui a ses propres besoins, ne seraient-ce que ceux de la lutte contre le chômage.

La substitution du droit communautaire aux habitudes issues du code des ports...

Avec un certain retard par rapport à d'autres domaines, les autorités communautaires ont commencé à légiférer à propos des ports, au nom d'une concurrence saine et loyale, et dans l'intérêt général : « La compétitivité des exportations européennes dans l'économie mondiale est de plus en plus tributaire des systèmes portuaires et des transports efficaces et rentables » (Livre vert de la Commission européenne, 10 décembre 1997). Aussi, pour atteindre ses objectifs, et adapter le prix des services vendus à leur coût réel, la Commission, on le sait, veut contrôler les investissements afin que les aides des États ne viennent pas fausser le jeu et les règles du marché.

On le sait, cette politique peut aboutir à consacrer la situation de sous-équipement des ports moyens (au sens international) par rapport aux très grands : cela conduit à l'inégalité des chances dans la compétition; et il est des moyens indirects d'aides aux ports qui sont pratiqués çà et là, ne serait-ce que dans l'équipement de voies performantes dans les arrière-pays; l'exemple de la demande du «Rhin d'acier» est connu, et rappelle par ailleurs qu'une vraie politique doit être menée dans tous les volets du triptyque portuaire.

D'autre part, une directive de 1999 oblige à faire un appel d'offres international en cas de grands travaux (on retrouve là Port 2000), et ouvre par conséquent l'accès des grands terminaux aux sociétés d'investissement mondiales ci-dessus évoquées.

Enfin, faut-il rappeler que la création communautaire d'un Réseau transeuropéen de transport et d'un Réseau ferré européen, ainsi que les corridors ferroviaires et voies prioritaires compris dans les projets d'Essen aboutissent à une recomposition des arrière-pays qui n'est pas favorable spontanément à tous les ports, dont les français.

Cette législation communautaire naissante crée une situation nouvelle, dans laquelle des choix de stratégie portuaire s'imposent, pour en tirer parti, ou pour en éviter les écueils. Certains concurrents, certains ports européens savent bien le faire.

Réviser les modes de prestation de services

La mondialisation et la compétition internationale imposent des optiques nouvelles. Des attitudes commerciales qui ont pu avoir leur justification dans le passé sont devenues des obstacles à la liberté d'adaptation à la conjoncture. C'est dans ce domaine que les 15 mesures de février 1997, instamment demandées par les utilisateurs de transports et précédemment évoquées doivent être replacées : pilotage, remorquage, réforme de la main d'œuvre, taxe professionnelle, politique ferroviaire d'hinterland, etc. Une vision stratégique globale implique la prise en compte d'autres aspects ; qu'il suffise d'en rappeler quelques-uns à titre d'exemple.

Dans le commerce international d'abord. Après négociation, la direction des douanes a accepté 60 mesures d'amélioration d'application des règlements, d'autant que certaines de ces mesures relèvent d'une législation communautaire ; mais on sait qu'une interprétation plus souple ou laxiste est faite dans des ports concurrents qui appliquent des délais plus courts, pour l'obtention des documents ou le paiement de subventions d'exportation (l'exemple de celles plus rapidement versées pour les ventes des sucres à Anvers, a détourné de Rouen et du Havre voici peu d'années de 100 000 à 200 000 tonnes de cette denrée).

Dans la gestion financière des ports ensuite. L'assiette des taxes et péages est devenue très contrôlée par les autorités communautaires. Il n'est plus autorisé de faire payer par les taxes perçues sur une marchandise des équipements destinés à une denrée ; dans le passé, les frais de port perçus sur les flux pétroliers ont durablement permis de financer d'autres installations. Dans ce jeu des prélèvements sur les usagers (y compris les navires), il faut renoncer aux « habitudes maison » ne correspondant pas à des prestations précises et au coût calculé avec transparence. Dans le domaine des services financiers et bancaires, il serait fructueux de maintenir, et même développer, ce qu'il reste de pratiques qui ont autrefois fait la prospérité d'un petit nombre de ports de l'Europe du nord-ouest (et du Havre souvent) : marchés à terme des marchandises, des devises, des frets, négoce avant-douane...

Une foule de ces pratiques, qu'il conviendrait de repenser, et dont on ne saurait multiplier l'énumération, s'inscrivent dans les marges d'une vraie stratégie portuaire.

Une refonte des structures portuaires ?

L'organisation administrative des ports relève largement d'un passé qui peut être séculaire. En France, la loi sur l'autonomie les a fortement marqués : elle a sans doute été judicieuse pour répondre à une conjoncture donnée mais peut-être ne l'est-elle plus tout à fait aujourd'hui. La loi du 22 juillet 1983 sur la décentralisation et le partage des compétences a laissé à la charge d'un état impécunieux et médiocrement intéressé 17 ports dont le rôle national n'est pas négligeable (ils assurent le quart environ du commerce extérieur) et dont le rôle régional est très important. Cette même loi a rejeté quelques 50 autres organismes littoraux locaux à la charge de collectivités territoriales ou économiques qui en sont écrasées.

Face aux tendances du centralisme parisien qui continue à s'imposer aux organismes portuaires, la gestion par l'État manque de conviction. Lorsque de grands travaux sont déclarés urgents pour l'intérêt national, leur réalisation exige des délais tels que les équipements arrivent parfois quand l'exigence des besoins est passée. Ainsi, le principe de Port 2000 était contenu dans des plans officiellement publiés en 1973 et acceptés par le ministère en 1995, et les installations ne seront pas disponibles avant 2003. Pour Nantes, le site de Donges-Est est réclamé depuis 10 ans et n'est pas encore totalement accordé. Dans le contexte d'une mondialisation qui accélère la réalisation des ports du delta du Rhin lesquels ont de larges ambitions d'extension, cette lourdeur et cette lenteur d'évolution française est l'un des grands problèmes d'avenir. La conception d'une stratégie littorale doit commencer par résoudre un tel problème.

Le statut des ports autonomes en est un élément constituant. Sans doute ce statut issu de la loi de 1965 a-t-il été nécessaire et a-t-il abouti à des aspects positifs. Sa révision est demandée et il peut convenir de le repenser sous deux aspects.

Comme indiqué ci-dessus, faut-il privatiser ? Jusqu'à quel degré et sous quelle forme ? Bien des arguments militent en faveur du maintien, d'une part d'autorité régaliennne, surtout dans le domaine des infrastructures ; autrement, dans l'état actuel des choses, qui les paierait ? Les remarques faites ci-dessus sur la question des limites à retenir pour une privatisation, plutôt réservée aux domaines des services où les profits sont plus aisément assurés, sont ici pleinement valables ; mais c'est laisser à l'État ce qui est le moins productif d'intérêts, alors que l'autorité de Bruxelles se montre sourcilieuse sur la question des aides étatiques.

Puis, seconde question, dans cette période de faible participation des fonds publics, six ports autonomes : est-ce trop ? Faut-il regrouper les efforts sur un super-port qui répondrait au mieux, au moins en apparence, aux intérêts extérieurs de la nation ? Il ne saurait être question d'ouvrir ici largement le débat, mais il ne pourrait être éludé dans le cadre de l'élaboration d'une véritable stratégie portuaire. Il faut bien voir que c'est toute la structure des littoraux de l'Hexagone qui serait à repenser. Sur quels ports faudrait-il s'appuyer ? Le Havre et Marseille et l'utilisation de l'axe séquanien (Seine - Saône) qui est un privilège physique du sol français et qui débouche sur la Méditerranée du XXI^e siècle ? Et eux seuls comme cela a été déjà évoqué ? Dunkerque élément avancé de la concurrence face au delta ? Nantes ouverture directe et libre sur l'océan (pour la politique énergétique, pour la défense nationale comme en 1917) ?

L'État se dégageant de plus en plus, une large privatisation serait-elle la solution optimale à ces problèmes qui engagent les intérêts les plus profonds du pays ? Et pour revenir au problème ici débattu, n'évoluerait-on pas vers des compromis, c'est-à-dire vers des options intégrées dans la conception d'une politique prospective à long terme ?

Une stratégie suppose un objectif clairement défini

Peut-on revenir maintenant sur les remarques placées ci-dessus en matière d'introduction ? Une stratégie, cela suppose un objectif clairement défini en fonction des problèmes qui sont posés ; ici, ces derniers sont nombreux, ils conduisent à un faisceau d'options et de choix qui sont souhaitables, et le plus souvent nécessaires. Des motivations : elles sont dans la défense des intérêts nationaux, régionaux et locaux, c'est-à-dire dans la recherche des conditions optimales d'accès aux services pour des utilisateurs, où qu'ils soient localisés. Des moyens : ils ne sont pas seulement financiers, quoique sous cet aspect, ils soient pesants ; et il faut les chercher là où ces moyens se trouvent (investisseurs étrangers, système BOT) au prix de certains renoncements, de perte d'autorité centralisée parfois ; ils sont aussi dans des combinaisons d'intervenants, dans des révisions de structures.

Une telle stratégie, si elle veut avoir des effets en profondeur, est nécessairement complexe, car, en plus, elle doit s'appuyer sur la nature réelle et complète des ports : sur leurs caractéristiques spatiales (dont le triptyque portuaire), sur leur rôle social et leur environnement humain, sur leur signification économique au profit de différentes sortes de collectivités et sur leur aptitude commerciale à vendre leurs services aux utilisateurs qui demeurent les agents directs et principaux de leurs activités.