



LE PORT DE BILBAO : « LA REVOLUTION DOUCE »

Cette Synthèse s'inscrit dans le cadre d'une série de monographies. Les ports de Bristol et de Gand ont été étudiés précédemment (Synthèses n° 7 et 22 - <http://www.isemar.asso.fr>). Bilbao¹ (Espagne) constitue l'exemple d'un port de « modèle latin » qui se caractérise, en général, par une forte intervention de l'administration centrale dans la gestion et l'administration portuaire. Bilbao a vécu une double évolution : la décentralisation de la gestion portuaire, la mise en place d'une gestion commerciale. Cette évolution « lente » est possible grâce à la formulation d'un projet partagé à la fois par l'autorité portuaire, les institutions locales et régionales, associées, et une communauté portuaire renforcée.

Quelques faits

Le port de Bilbao est, selon les années, le 2^{ème} ou 3^{ème} port espagnol en terme de trafic total. La nouvelle configuration des trafics en Espagne (émergence des ports espagnols méditerranéens et nouveaux ports de transbordement) fragilise cependant sa place. La part du port dans le trafic total espagnol (environ 290 millions de tonnes) est passée de 26% à 11% de 1970 à 1997. Le port est donc incité à améliorer son positionnement.

Structure des trafics du port de Bilbao - 1998

Produits	Tonnages Mt.	% du trafic total
Vrac liquide	15,1	57,2%
Vrac sec	3,9	15%
Diverses	7,3	27,8%
Total	26,4	100%

Source : Autorité Portuaire de Bilbao

Son trafic est de 25 millions de tonnes dont une bonne moitié d'hydrocarbures. Les trafics de vrac secs liés aux industries sidérurgiques et métallurgiques, qui constituaient un pilier de l'économie locale, ont chuté suite à la crise profonde connue par ces industries dans les années 80.

Le port a su exploiter un riche hinterland pour développer progressivement les trafics de marchandises diverses, le segment le plus dynamique, qui représentent plus du quart de son activité en volume. En 1998, le trafic de conteneurs s'élève à 368 000 evp. Le poids de cette catégorie de marchandises dans le trafic total a rejoint celui du début des années 70, alors que le terminal pétrolier n'était alors pas encore construit.

¹ L'étude sur le port de Bilbao a été réalisée dans le cadre d'un financement de l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL).

Répartition du trafic du port de Bilbao

	1970	1980	1990	1998
Trafic total - Mt	12,3	20,8	25,8	26,4
Liquide (%)	27,3	58,4	57,2	57,1
Sec (%)	45,6	24,3	25,5	15,0
Diverses (%)	27,1	17,3	17,4	27,9

Source : Autorité Portuaire de Bilbao – Isemar - JMM

Bilbao est éloigné des grandes routes maritimes Est-Ouest. Les trafics sont réalisés pour plus de la moitié avec l'Europe (53%) dans le cadre des trafics « feeder » (prédominants en nombre de services) et « short sea », avec le Moyen-Orient (11%) et la Méditerranée (11%). Les grands noms des compagnies maritimes mondiales (Evergreen, Maersk, Hanjin, Sino-trans) escalent à Bilbao.

Bilbao s'est engagé dans une politique volontariste pour améliorer son positionnement sur les trafics de marchandises diverses. La construction d'un port, à l'aval, en eaux profondes s'inscrit dans cette perspective. Le port de Bilbao a entamé en 1992 un programme d'aménagement important qui prévoit de nouveaux aménagements lourds d'infrastructures (travaux de remblayage pour gagner des espaces sur l'estuaire, construction de deux digues) afin de développer de nouveaux quais et de nouveaux espaces à quais. La surface à quai disponible sera doublée au terme de la deuxième phase.

Le développement programmé se fait en deux phases :

	Actuel	Phase 1 1998	Phase 2 2004	Total	D
Surface (millions m2)	1,1	+ 0,5	+ 0,6	2,2	x 2
Longueur quais (km)	10	+ 1	+ 7	18	x 1,8

Source : Autorité Portuaire de Bilbao

Le port : élément d'une stratégie globale de reconversion de la région

On observe une action conjointe de l'autorité portuaire et des collectivités pour aboutir à une valorisation de l'économie locale et régionale ainsi que de l'activité portuaire. Le développement industriel et l'économie portuaire sont étroitement liés, l'un ne dominant pas l'autre. Cette coopération s'est imposée après la crise structurelle des industries sidérurgiques et métallurgiques qui a traversé Bilbao dans les années 80 et ébranlé ce pan « historique » de son économie. Cette crise a entraîné une faillite de la ville, de son économie et provoqué également l'apparition de vastes friches industrielles en plein centre-ville.

Le port et les collectivités locales ont défini un programme de valorisation de l'activité portuaire, compatible avec l'émergence d'un « nouveau » Bilbao. Les objectifs de la Ville de Bilbao s'articulent autour de trois axes : tertiariser l'économie de la Ville, offrir une image compatible avec cette orientation tertiaire (ce qui impose un « nettoyage » de la rivière et de ses rives défigurées et polluées par l'activité industrielle passée), donner une dimension européenne à Bilbao (le musée « Guggenheim » en est le principal symbole).

Sur le plan portuaire, cela se traduit par une démarche commune de l'autorité portuaire et des collectivités locales. Ainsi, la Ville de Bilbao et les collectivités accompagnent le projet d'extension portuaire afin de délocaliser les activités portuaires du centre-ville dont l'activité correspond encore à un trafic de 3 millions de tonnes.

Cette coopération ne s'impose pas spontanément. En effet, il y a de nombreuses sources de

divergences dans la région. Il y a d'abord une profusion d'institutions : l'Etat, la Communauté Autonome (Pays Basque), la Province (Biscaye), l'Agglomération Urbaine (Bas Nervion). C'est ensuite une multitude de sensibilités politiques et une rotation importante des responsables décisionnels. Au risque de compromettre le développement de leur région, ces institutions ont compris qu'elles devaient s'entendre autour d'un projet global procurant des bienfaits à la fois au port (infrastructure moderne, meilleur positionnement international) et à la collectivité (nouveaux emplois, cadre de vie amélioré). Pour passer des souhaits à la réalité, des « instruments » de concertation ont été créés. Pour chaque projet, un organisme dont les actionnaires sont les institutions directement concernées, est créé. Ainsi, une société est créée pour la modernisation de la ville, la création d'une plate-forme logistique, etc. Quelles que soient les évolutions institutionnelles, politiques, une continuité de l'action est alors assurée.

Les réformes portuaires nationales : décentralisation et souplesse commerciale

Ces évolutions ont certainement été rendues possibles par les changements intervenus sur le plan national. La plus grande participation des collectivités au développement de leur port a été l'un des objets des deux réformes portuaires mises en œuvre en Espagne au cours des années passées². Le second objectif des réformes a été d'améliorer la gestion commerciale des ports.

Une première réforme portuaire a été mise en œuvre en 1992. La notion de ports d'intérêt général, relevant de l'Etat, a été créée. Les ports ont été rattachés à une « holding » de tutelle appelée « Puertos del Estado » chargée, en particulier, de contrôler les plans d'investissement et les niveaux des tarifs, de gérer les contributions des ports à un fonds d'investissement et d'en opérer la redistribution. En ce qui concerne l'implication des institutions locales et régionales, chaque port a été doté d'un conseil d'administration associant les représentants économiques et politiques locaux. De plus, les ports se sont vus imposer une autonomie financière³ ce qui a provoqué une plus grande participation des opérateurs commerciaux à la gestion des ports. Cette réforme a été jugée insuffisante, en particulier dans les régions, tel que le Pays Basque, où prévalent de fortes revendications autonomistes⁴, dans la mesure où les liens avec l'administration centrale restaient trop étroits : un conseil d'administration manquant d'autonomie de décision par rapport à l'autorité de tutelle, des arbitrages d'investissement encore centralisés par un mécanisme de fonds de collecte et de distribution des profits des ports. Une seconde réforme a été adoptée à la fin de l'année 1997. De nouveaux éléments ont été introduits. L'Etat conserve la compétence exclusive sur les ports d'intérêt général mais les compétences locales en matière de nomination des membres du conseil d'administration ont été étendues (à l'exception de deux membres de droit, les membres du conseil d'administration – 25 personnes - sont choisis par les communautés autonomes). Le fonds de péréquation du financement des investissements s'est transformé en fonds de dépôts rémunérés sur la base de contribution volontaire des ports.

Par ailleurs, la réforme engagée a été l'occasion d'introduire des critères d'efficacité dans la gestion des ports : autonomie renforcée des administrations portuaires, mise en place d'une politique commerciale internationale, introduction de plan d'entreprise, libéralisation progressive de la tarification portuaire désormais déterminée à l'échelon local, possibilité de prendre

² La réforme « dockers » connue dans de nombreux pays européens a eu lieu en 1986 en Espagne.

³ Dans le cadre du financement de l'extension du port, plusieurs sources ont été sollicitées en plus des ressources propres du port et de l'augmentation de son endettement à un niveau de 33 millions d'euros (220 millions de francs) dans les limites autorisées. Le port a bénéficié de subventions du FEDER (pour un montant estimé de 250 millions de francs) sur la période 1994-97. Il a bénéficié d'un crédit de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) d'un montant de 275 millions de francs.

⁴ Bilbao appartient à la Province de Biscaye qui est l'une des rares provinces à être dotée de prérogatives spéciales (collecte des impôts, fixation du taux d'imposition) lui procurant une autonomie étendue.

des participations dans des sociétés privées.

« Puertos del Estado » conserve des compétences dans la définition de la politique portuaire nationale : contrôle, coordination et conseil. Ainsi, en matière d'investissement, l'administration s'assure que les ports espagnols ne dépassent pas un niveau d'endettement excessif. Elle conserve une mission en matière de coordination nationale pour la réalisation de projets (voir ci-après la participation dans le financement d'un port sec à proximité de Madrid) ou dans le cadre d'une représentation internationale des ports espagnols, notamment auprès des instances communautaires. Ses missions se sont adaptées et actualisées pour répondre aux défis soulevés par un nouvel environnement maritime et portuaire international.

Gestion commerciale au port de Bilbao

Accompagnant cette modernisation sur le plan national et la nouvelle dynamique régionale, l'autorité portuaire de Bilbao a appliqué des mesures de gestion commerciale. C'est d'abord une politique de cession graduelle des outillages. Le port de Bilbao est encore un « port outil » en ce sens où il prenait traditionnellement à sa charge l'acquisition, l'exploitation et la maintenance des outils de manutention des marchandises. L'autorité portuaire est encore propriétaire de la plupart des équipements de manutention ou de stockage. La recherche d'une plus grande efficacité au regard du modèle qui se met en place sur le plan européen et aussi des contraintes budgétaires liées au financement de l'extension du port sont à l'origine d'une politique de cession ou de distribution de ses outillages (par leasing ou vente). Les opérateurs sont incités à acquérir leur propre matériel de manutention. Une réflexion est également engagée sur le transfert du personnel responsable de l'exploitation des outillages. Le port procède aussi à l'externalisation d'activités (entretien des quais par exemple, services généraux). Les effectifs de l'autorité portuaire ont été ajustés en fonction des nouvelles missions assignées. Ainsi, le personnel est passé de 600 personnes en 1990 à 310 en 1999.

La structuration de la communauté portuaire

Constatant une atomisation élevée du secteur portuaire, l'autorité portuaire encourage un processus de rationalisation, sans pouvoir imposer d'évolutions forcées qui relèvent des choix des acteurs économiques et du marché. Le tissu portuaire de Bilbao se caractérise par un nombre élevé d'intervenants : 67 agents maritimes, 11 manutentionnaires, 60 transitaires, 40 agents de transit en douanes.

La préoccupation de l'autorité portuaire porte en premier lieu sur le secteur du conteneur qui constitue un axe prioritaire de développement. Cette préoccupation est d'autant plus vive que, dans le cadre de l'extension du port, il est prévu que les équipements de manutention seraient à la charge des manutentionnaires (soit un investissement estimé de 180 millions de francs au minimum). Or, dans le secteur du conteneur, trois opérateurs sont présents : les deux principaux opérateurs de terminaux sont Terminales Maritimas de Bilbao (TMB) avec une part de marché de 54%, MacAndrews Euroterminal avec 36,8% du marché total à Bilbao et Suardiaz qui dispose d'une part de marché de 9,1%. L'autorité portuaire de Bilbao a recherché, pendant un temps, un rapprochement des opérateurs en place avant de choisir, après un appel d'offre international, un consortium composé de MSC (Espagne) et deux autres sociétés nationales (Maritime Mediterraneo et Servicios Logísticos et Urbaster). Ce consortium devra gérer à terme un terminal d'une capacité de 500 000 evp. Cela devrait modifier les rapports de force entre opérateurs et provoquer des rapprochements.

L'autorité portuaire de Bilbao a également favorisé l'émergence d'une structure de communauté portuaire, Uniport, chargée de missions commerciales et de réflexion sur les questions

de compétitivité. A l'origine, Uniport⁵ était un département de l'autorité portuaire responsable de la promotion commerciale en coopération avec les entreprises commerciales. En 1997, elle est devenue une entité complètement autonome de l'autorité portuaire en fusionnant avec l'association des entreprises portuaires « Comunidad Portuaria de Bilbao » n'ayant alors qu'une activité limitée. Lors de cette phase d'« externalisation », Uniport a élargi ses missions et ses membres en regroupant un grand nombre de parties prenantes à l'activité portuaire, des milieux économiques, institutionnels, administratifs et même universitaires, et compte près de 120 membres aujourd'hui. Uniport est devenu un interlocuteur privilégié des institutions économiques et politiques en raison de sa représentativité et constitue un élément fondamental de cohésion entre le port de Bilbao et l'agglomération portuaire dans son ensemble. C'est un partenaire de l'administration portuaire dans de nombreux dossiers.

Le port : une plate-forme logistique européenne

L'Europe sert de référence aux actions engagées tant par la Ville de Bilbao, les institutions locales ou régionales ou la communauté portuaire. Le port est un vecteur du positionnement de l'économie régionale sur le plan européen. La modernisation des infrastructures de desserte terrestre fait l'objet d'une action concertée de l'ensemble des institutions.

Le port vise à élargir son hinterland en multipliant les liaisons ferroviaires. Il a développé récemment de nouvelles liaisons avec le Portugal. Cependant, conçues à l'origine pour desservir le port situé en centre-ville, les infrastructures actuelles ne sont plus adaptées : congestion des voies, utilisées à la fois pour le transport de voyageurs et de marchandises, augmentation des nuisances et des risques, conflit d'utilisation d'un espace rare. La délocalisation des trafics en aval est l'occasion de procéder à de nouveaux aménagements de dessertes terrestres et ferroviaires. La création d'un terminal intermodal est déjà prévue à proximité immédiate de la nouvelle extension portuaire. A plus long terme, le port, en association avec les collectivités, étudie la création d'un tunnel de 3 kilomètres, sous le mont jouxtant la nouvelle extension portuaire, qui permettra d'interconnecter directement le nouveau port au réseau de chemin de fer national sans emprunter les voies existantes saturées et de renforcer le lien mer-rail pour le transbordement des marchandises.

L'autorité portuaire de Bilbao est également associée à la création du premier port sec espagnol « Puerto Seco de Coslada » à proximité de Madrid avec d'autres ports et la « Renfe », c'est-à-dire la compagnie de chemin de fer nationale. Le port sec consiste⁶ en un terminal de 80 000 à 100 000 evp situé près de Madrid avec un accès direct aux ports de Barcelone, Valence, Bilbao et Algésiras. Cet outil doit être utilisé comme une plate-forme de transbordement et de redistribution des conteneurs entre les principaux ports et le reste du pays. Le terminal est situé au centre de l'Espagne ce qui permet un accès rapide.

Le secteur des transporteurs routiers est une autre préoccupation du port de Bilbao. Le secteur est extrêmement atomisé. La plupart des entreprises n'exploitent qu'un seul camion. Cela pose des problèmes pour organiser les flux de trafic et notamment optimiser les flux dans les deux sens, ce qui permettrait d'abaisser les coûts de transport. Face à des transporteurs européens organisés en réseau, ces petits transporteurs ont du mal à s'imposer et donc à favoriser le port de Bilbao. Le port souhaite encourager une meilleure structuration du secteur. Parmi les pistes de réflexion, il y a celle de primes à la modernisation ou au regrou-

⁵ Le personnel d'Uniport est constitué de 5 personnes dont 1 personne déléguée par l'autorité portuaire. Son budget est de 630 000 Euros (4,1 millions de francs).

⁶ L'équipement est la propriété des ports desservis qui disposent chacun de 11,5% du capital aux cotés d'institutions locales ou régionales (l'administration centrale Puertos del Estados, 5% ; deux agences gouvernementales de développement 34% ; le gouvernement régional dont dépend Madrid, 15%). Il sera géré par un consortium associant plusieurs entreprises (Dragados Urbaser, Transfesa) et la compagnie publique de chemin de fer espagnole (Renfe). Le consortium disposera d'une concession pour une durée de 10 ans.

pement accordées par la région, et qui permettraient une plus grande organisation du transport routier.

L'objectif des partenaires régionaux est de lier le développement de nouvelles infrastructures portuaires et ferroviaires au développement de nouvelles activités économiques. Deux projets sont actuellement en cours : le développement d'une zone franche, le développement de centres logistiques.

L'extension du port et le renforcement du trafic de conteneurs dans une optique de positionnement européen et international, le développement des dessertes terrestres, le développement de zones logistiques ou franchises, la tertiarisation et la diversification des activités de la Ville de Bilbao, la valorisation d'un patrimoine sur le plan européen constituent les éléments d'un projet global cohérent pour renforcer l'attractivité de la région.

Conclusion

Il n'y a pas de ruptures dans la gestion et l'administration du port de Bilbao dont on observe cependant des inflexions marquées dans le développement : une volonté de positionnement sur le plan européen (développement du conteneur, réseaux de dessertes terrestres), une cohésion de place portuaire pour accompagner cette politique et faire des choix déterminants d'investissement, compatibles avec les intérêts des autres acteurs économiques et institutionnels. Cette évolution s'opère par l'adaptation progressive des structures : adaptation de l'autorité portuaire qui passe d'une gestion administrative à une gestion commerciale, adaptation des opérateurs commerciaux encouragés à se structurer et animer la place portuaire, adaptation des collectivités locales et régionales, partenaires du port pour l'intégrer dans une réflexion sur l'avenir de la région.

(Nicolas Terrassier)

ISEMAR remercie l'Autorité Portuaire de Bilbao, le département commercial en particulier.

mars 2000 - ISSN : 1282-3910 - dépôt légal : mois en cours
directeur de la rédaction : Nicolas TERRASSIER