

Ports autonomes et politique fluviale en Wallonie

Matthieu LECUYER, Fluide/Splott – 2013

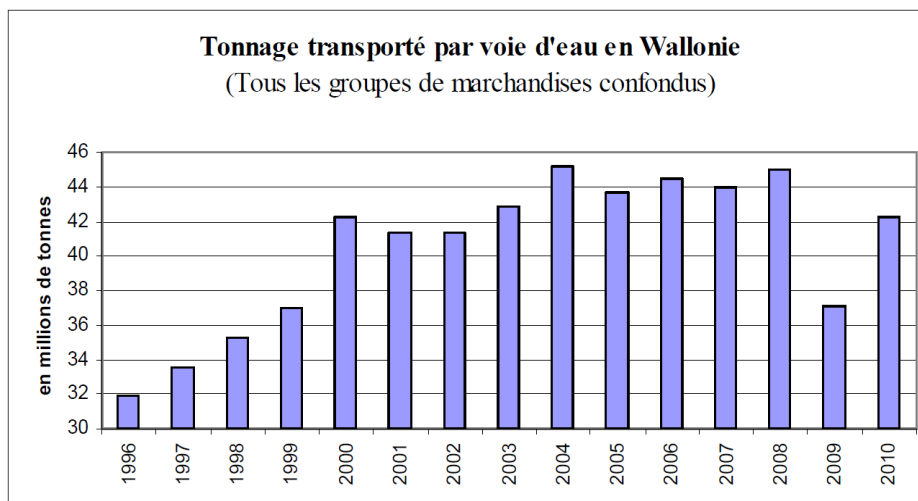
Ce quatre pages est issu d'une communication présentée lors du colloque de restitution du projet ANR-FLUIDE, 24 janvier 2013, Cité Internationale Universitaire de Paris.

Pour citer cet article, merci d'indiquer :

LECUYER, M (2013). *Ports autonomes et politique fluviale en Wallonie*, 4 pages, Programme de recherche FLUIDE, Agence Nationale de la Recherche.

Ce document n'engage que la responsabilité de son auteur

Région industrielle en reconversion, la Wallonie, entend s'appuyer sur le mode fluvial pour redynamiser son économie en attirant des activités logistiques. Avec 450 km de voies navigables dont plus de 80% au gabarit européen de 1350 tonnes, son réseau offre d'importantes « réserves de capacité » (Arnold, 2005), héritées mais aussi constamment entretenues et modernisées. Le gouvernement wallon privilégie ainsi une relance de l'économie par des liens privilégiés avec les grands ports maritimes et l'ambition de faire de la région un carrefour fluvial capable d'attirer investissement et emplois. L'offre portuaire est assurée par quatre Ports Autonomes qui recouvrent chacun sous leurs autorités respectives une kyrielle de ports, quais et darses. Elles correspondent à un découpage administratif antérieur à la régionalisation. Les Provinces de Liège et de Namur accueillent respectivement le **PAL** (Port Autonome de Liège, créé en 1937¹) et le **PAC** (Port Autonome de Charleroi, créé en 1971), la Province du Hainaut, le **PAN** (Port Autonome de Namur dont la création remonte à 1978), enfin le dernier né est le **PACO** (Port Autonome du Centre et de l'Ouest, créé en 1999) dans le Hainaut occidental.



1. Un fort engagement régional en faveur du transport fluvial

Le Plan Marshall wallon, lancé en 2005 prolongé par le Plan Marshall 2. Vert retient la logistique comme prioritaire. Il se décline par divers outils stratégiques et opérationnels à l'instar du SDER (Schéma de Développement de l'Espace Régional), adopté par le Gouvernement wallon en 1999 qui défend la mise en cohérence entre modes de transport et les synergies avec des plates-formes multimodales wallonnes avec les pays voisins. Cependant, il semblerait que ses recommandations ne sont pas contraignantes et ne se traduisent pas toujours concrètement (Strale, 2008). Le « Schéma de développement intégré des réseaux et terminaux de fret en Wallonie » envisage le développement de plateformes multimodales pour capter dans une situation favorable d'hinterland un trafic de 600 000 containers en 2020 (Strale, 2008 et Beyer, 2008). Dans cette optique, le Gouvernement s'est engagé à suivre des mesures en faveur d'une stratégie volontariste : identification des terrains mouillés, hiérarchisation des plates-formes, appui prioritaire au Trilogiport de Liège, restructuration du réseau du Hainaut et son raccordement au TEN-T Seine-Escaut (Arnold, 2005). De nombreuses mesures financières ont

¹ L'ensemble des échanges fluviaux est fortement orienté vers le nord avec par exemple 45% des exportations se font vers la Flandre, 43% vers les Pays-Bas, ce qui s'explique par la présence des puissants ports maritimes d'Anvers et de Rotterdam qui draine l'essentiel des trafics du premier port wallon, Liège.

été arrêtées en faveur de l'intermodalité pour lequel les ports fluviaux jouent un rôle central. Depuis 1996, sous l'égide du Ministre régional de l'Economie, le Gouvernement wallon fournit des aides ciblées au transport fluvial de manière générale à travers un plan quadriennal. Le plan 2004-2007 a inauguré un soutien aux opérateurs fluviaux de ligne régulière de conteneurs au départ d'un terminal wallon (12 € par EVP, dans la limite de 21% des coûts d'exploitation). Le plan 2008-2013 a complété cette prime par une aide à l'équipement de systèmes de manutention intermodal (voie d'eau, ferroviaire et combiné). D'autres mesures concernent les transporteurs. La suppression des droits de navigation en 2006 (Axe 3 du Plan Marshall) conduit à un manque à gagner de l'ordre de 4 à 5 M€ pour la SOFICO² compensé par une dotation budgétaire de la Région Wallonne. L'augmentation de la capacité du réseau passe par la mise à grand gabarit de la 4ème écluse de Lanaye, cofinancée par le FEDER et les Pays-Bas, la nouvelle grande écluse à Ivoz-Ramet. Il s'agit pour le gouvernement de concentrer les moyens FEDER sur certains projets pour éviter le saupoudrage.

Concernant des mesures en faveur des ports fluviaux, le gouvernement souhaitait créer des zones franches douanières dans la Région. Seul le PAL semble avoir manifesté son intérêt pour ces mesures (Lagneaux, 2005). Le développement des infrastructures passe par des investissements significatifs (60 M€) accordés par la Région pour la réalisation de plusieurs plates-formes multimodales à Liège, Sambreville, Charleroi et Garocentre (Source Plan National Climat 2009-2012), souvent en complément de fonds européens. Enfin la Région soutient l'aménagement de superstructures de transbordement pour des entreprises privées. Ce dispositif semble moins concurrencer les Ports Autonomes qu'il ne peut y paraître à première vue car il est partiellement complémentaire de leur fonctionnement. En effet une partie de cette mesure est appliquée au profit de terrains nus concédés par un port autonome. Depuis 2009, ces aides s'appliquent également à l'acquisition de terrains nécessaires au transbordement ainsi qu'à l'aménagement d'infrastructures pour les opérations intermodales/de vrac (Arrêté du 12 mars 2009 relatif aux incitants régionaux).

En dépit de la volonté affichée dans les documents stratégiques évoqués plus haut, la maîtrise du pilotage global du tissu portuaire par la Région n'est pas forcément bien établie. Certains auteurs rappellent le poids important des IDE (Intercommunales de Développement Economique), « *qui exercent un pouvoir presque exclusif sur les terrains industriels* » (Strale, 2008). L'importance de l'échelle locale se lit dans la forte augmentation, depuis le milieu des années 1990, de la multiplication de terminaux intermodaux « d'initiatives privées » nuisible à leur rentabilité (Macharis, 2009). La localisation de ces plateformes multimodales pose aussi question.

2. Une autonomie portuaire relativement encadrée

Les ports autonomes sont des organismes d'intérêt public qui assurent la gestion des infrastructures et la valorisation des terrains portuaires. La Région reste propriétaire des terrains et des infrastructures. Si les Ports Autonomes perçoivent directement des recettes (taxes sur les tonnages et revenus locatifs, elles sont responsables des équilibres courants comme une société privée, c'est-à-dire qu'ils disposent d'une certaine initiative commerciale. En revanche la Région reste très présente en termes d'investissement et de contrôle. Elle intervient à hauteur de 80% des dépenses d'investissements et emploie le personnel des ports³. Lors de leur nomination, les directeurs des ports soumettent à l'instance régionale un plan opérationnel. Enfin, la Région est directement présente dans la gouvernance des ports,

² Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures

³ à l'exception du PAL qui a son propre personnel.

via des représentants au sein des conseils d'administration (où siègent aussi les communes ou groupements intercommunaux) et des commissaires régionaux qui en contrôlent les comptes. L'implication parfois historique comme à Liège des communes dans la gouvernance des ports permet d'équilibrer les rapports avec le pouvoir régional mais contribue à en politiser la gestion. Le Port Autonome du Centre et de l'Ouest (PACO) se singularise par un conseil d'administration mixte, privé-public. On y trouve trois types de partenaires : la Région wallonne (environ trois quart des voix), trois intercommunalités de développement économique (moins de 10% des voix) et des entreprises privées avec environ 10% des voix, supérieure à leur part en capital).

Tableau 1. Données des installations et modes de gestion des ports autonomes wallons

PAL	PAC	PAN	PACO
370ha (dont 100ha Trilogiport) 26 km de quais dispersés sur 50 km de long (Meuse et canal Albert) 29 ports publics 10 ports privés	460ha sur 30km le long Sambre et l'entrée du Canal Charleroi- Bruxelles 24 zones portuaires dont 70% exploités par plus de 80 entreprises	161ha 8 km de quais, le long de la Meuse et de la Sambre 6 ports publics 9 ports privés 15 zones industrielles	21km de quais 33ha concédés 45 sites mais pas tous opérationnels Tous sites publics
Représentants de la Ville de Liège (à 50%) et de la Région wallonne (à 50%). Présidé par le Bourgmestre (Maire) de la Ville de Liège. Les dix membres ont des mandats d'une durée de six ans renouvelables par moitié tous les trois ans. Contrôle : 2 commissaires du Gouvernement wallon + 1 commissaire de la Ville de Liège	Président désigné par le Ministre des Travaux publics. 14 membres représentant la Région wallonne, la province de Hainaut, la ville de Charleroi, l'association intercommunale IGRETEC. Contrôle : 2 commissaires du Gouvernement wallon.	Dix-huit représentants issus de : la Région wallonne (qui en compte 7 en raison de son plus fort apport en capital) , la Province de Namur, la Ville de Namur, la Ville d'Andenne, la Commune de Floreffe, le BEP Expansion Economique. Contrôle : 2 commissaires du Gouvernement wallon. Service de gestion du port = exécution décisions prises par le Conseil d'Administration + gestion journalière du P.A.N.	Représentants de la Région, des intercommunales concernées, + des observateurs. A surtout la particularité d'inclure dans des représentants du secteur privé (Duferco, Basf, Cimescaut, Cfnr, Ccb, Nlmlk, ...).

Figure 1. Localisation et trafic des ports autonomes wallons (source : OPVN, 2006)



3. Un jeu d'acteurs complexe entre logique locale et régionale

Les quatre ports autonomes constituent chacun des ensembles multi-sites fédérés sous une même autorité. Créés à des moments différents, ils recouvrent sous la même appellation des modes de fonctionnement comportant des similitudes mais aussi de légères différences. Sur le modèle *landlord*, ces ports n'assurent pas de services portuaires qui sont pris en charge par les industriels ou les logisticiens⁴.

La question foncière est particulièrement importante dans les rapports avec les forces locales. Ce point est particulièrement crucial pour certains ports en manque d'espace comme par exemple au PAL, dont une grande partie du patrimoine foncier est déjà occupé, ce qui se traduit par des réunions régulières avec la SPI (intercommunale de développement économique locale) et le groupe de redéploiement économique de Liège. De même le PACO favorise la même logique de concertation avec les IDE en pratiquant par exemple des études stratégiques communes pour l'implantation d'activités pouvant être utilisatrices du transport fluvial sur les terrains des IDE. Cependant lorsque cette concertation ne se fait pas, il se pose la question de savoir si Intercommunales de Développement Economique peuvent utiliser librement les terrains le long de la voie sans l'accord des ports autonomes. Le CESRW (Conseil Economique et Social de Wallonie), dans son Avis A.748 sur transport et la logistique, demande au gouvernement wallon de « garantir une disponibilité de terrains mouillés équipés pour tous les ports autonomes » (CESRW, 2004), ce qui pourrait suggérer d'une certaine façon à la Région d'arbitrer les éventuels conflits en faveur des ports. L'autre dimension conflictuelle possible concerne la localisation des équipements multimodaux. Car d'une certaine façon chacun veut développer aujourd'hui sa plateforme, sans forcément entamer de réflexion territoriale plus large.

En dehors de son soutien financier, la Région peut s'impliquer dans l'élaboration d'un cahier des charges ou pour la recherche d'un opérateur comme c'est le cas pour la plateforme de Sambreville (PAN). Cependant des divergences de vues existent. Les statuts des Ports Autonomes, tels que définis aux moments de leurs créations, fixent des objectifs qui sont en gros, la valorisation économique locale par la voie d'eau et l'exploitation, la valorisation et la poursuite du développement des infrastructures fluviales. Mais l'objectif de report modal

⁴ A l'exception du PAC qui possède des participations dans la firme gérant la firme de Châtelet

n'est généralement pas obligatoire pour les amodiataires. Ainsi seuls 20% de la superficie du PAN est orienté vers des activités utilisatrices de la voie d'eau. Cela ne veut pas dire qu'il soit inintéressant d'avoir des activités autres, car les concessions de ces terrains génèrent paradoxalement des fonds importants qui peuvent donc être utilisées par le port pour renforcer son potentiel fluvial. Mais il en ressort que des divergences peuvent apparaître dès lors que la Région finance lourdement l'usage de la voie d'eau. Un changement du statut des ports autonomes, avec la mise en place « contrats de gestion » ne semble pas à l'ordre du jour, mais la simple évocation de ce possible avenir a pu rapprocher entre eux les ports autonomes, dans les discussions avec la Région.

4. Une coopération entre ports fluviaux qui se cherche

La coopération entre les ports est appelée de ses vœux par la Région afin d'atteindre des objectifs intermodaux de son ambitieuse politique. Jusque-là, la coopération s'est manifestée de manière ponctuelle, au gré des opportunités et d'éventuelles contraintes foncières.

De nombreux échanges transfrontaliers existent. Par exemple entre le port de Namur et le port de Givet dans les Ardennes, autour de la future plate-forme d'Auvélais. Le Port de Givet, situé sur une dérivation de la Meuse, à l'extrémité de l'itinéraire fluvial accessible au gabarit belge 1350t, (et dont 70% du trafic est composé de granulats exporté vers la Flandre) souhaite participer ainsi développement du conteneur sur cette plateforme opérationnelle début 2012 (Rapport d'activité 2010 Port de Namur). Des réflexions sont également menées au port de Givet pour une coopération avec Liège et Anvers, dans le cadre du futur canal Seine Nord (Schreiber, NPI, 2010). Autre projet ponctuel qui favorise la coopération, « Taxi-Barge », bien qu'à l'état d'étude, a permis de multiplier les rencontres entre les ports wallons, leur homologues français et VNF, ainsi que le port maritime de Dunkerque, en vue de la création d'une ligne régulière conteneurs. L'échange de savoir-faire peut également être un vecteur de coopération comme par exemple entre certains ports wallons et les ports de Lille, le port de Lyon ou de Strasbourg, afin de comparer et optimiser les méthodes d'exploitation.

Au niveau strictement régional, le port de Liège a récemment annoncé la création d'une plate-forme de collaboration ou « plate-forme des ports wallons » entre les quatre ports autonomes afin favoriser les échanges de savoir-faire, la prospection commerciale, de développer une image commune et pour structurer un dialogue commun avec le gouvernement wallon (Port Autonome de Liège, 2012). Il a même été évoqué la possibilité d'un futur GIE entre les ports autonomes wallons (article Lalibre, 2012).

Conclusion

La Région Wallonne a accéléré la modernisation de son réseau fluvial et participe au développement de zones portuaires en collaboration avec les ports autonomes. Depuis la fin des années 1990, elle défend une politique volontariste en termes d'aménagement du territoire autour de la voie d'eau avec deux ambitions forte : hiérarchiser la structure portuaire et renforcer l'intermodalité. Le Port Autonome de Liège, point fort et grand espoir de la Wallonie, est particulièrement dynamique à ce sujet, menant une politique active de mise en réseau, en particulier avec l'ensemble des grands ports maritimes de la Rangée Nord, mais aussi avec les autres ports autonomes wallons.

Toutefois des critiques sont émises au sujet de la Région quant au manque d'outils opérationnels clairs, et sa faible capacité à intégrer les différentes échelles géographiques (absence de politique fédérale belge, dispersion des projets locaux, ...). Autre source de distorsion, les statuts juridiques des ports, qui datent un peu pour certains, nécessiteraient

peut-être une actualisation à la lumière des problématiques actuelles, spécialement en ce qui concerne les ambitions régionales de report modal. Mais dans ce domaine comme dans d'autres, les jeux d'acteurs se télescopent et peuvent bloquer des processus (géopolitique locale, ...), comme ils peuvent a contrario sur d'autres sujets les renforcer (cas de la recherche de points de massification par des opérateurs maritimes, ...).

Enfin, les Ports Autonomes sont des entités aux profils ancrés territorialement. Certes, ils peuvent coopérer, mais surtout en fonction d'intérêts économiques spécifiques, au gré d'opportunités ponctuelles de nature commerciale, technique, ou opérationnelle. Les liens interportuaires auraient presque tendance à s'exprimer plus facilement en relation avec des ports fluviaux plus lointains et les ports maritimes, avec qui il peut même y avoir accord formel comme dans le cas du GIE Liège-Anvers. La conscience que l'échelle locale n'est plus pertinente aujourd'hui est donc bien présente, d'autant que l'intermodalité appelle à des fonctionnements en réseaux. Pourtant, entre les Ports Autonomes, celle-ci ne s'exprime pas pleinement, et pour l'instant la plateforme des ports wallons attend une existence concrète au-delà de l'effet d'annonce. Quel rôle pour la Région dans l'orchestration d'une telle réalisation ? Serait-ce une formule judicieuse pour associer les forces des ports ? Paradoxalement est-ce qu'une harmonisation, voire un regroupement des ports, ne pourrait pas nuire à la concurrence ? Il ne se pose donc pas seulement la question de la mise en œuvre de la coopération, mais aussi celle de sa justification économique.

Bibliographie

- Arnold P. (2005), Le défi du fret en Wallonie, SDER/ Notes de recherche 2005/1, Secrétariat du SDER, Namur.
- CESW Conseil Economique et Sociale de Wallonie (2011), Avis A.1056 sur le projet de plan de développement de la desserte ferroviaire en Wallonie pour la période 2013-2025, sur la politique ferroviaire et sur la politique de transport de la Région wallonne.
- CESW Conseil Economique et Sociale de Wallonie (2012), Avis A.1062 sur le plan intégré « transport et logistique ».
- Cour des comptes (2010). « La stratégie et le rôle d'exemple de la région wallonne en matière de développement durable. Etat des lieux. », Rapport de la Cour des Comptes transmis au Parlement wallon, novembre 2010.
- Colloque (2007), « La navigation intérieure en mouvement », actions entreprises par la région Wallonne en faveur du développement de la navigation fluviale, en ligne.
- CPDT Conférence Permanente du Développement Territorial (2007), « Rapport final, thèmes expertisés : SDER : annexe 3 ».
- Godard A. (2008), « Le Triligiport, développement d'une plate-forme trimodale en région liégeoise », Master complémentaire en urbanisme et aménagement du territoire, Ulg.
- Lagneaux F. (2003), « Importance économique du port de Liège », Working Paper Document N°75, National Bank of Belgium, octobre 2005.
- Macharis C., Pekin E. (2009), « Assessing policy measures for the stimulation of intermodal transport: a GIS-based policy analysis », *Journal of Transport Geography*, Vol.17, p.500-508.
- OPVN (2005), Etude du potentiel du transport fluvial de conteneurs le long de la dorsale Wallonne, Office de promotion des Voies Navigables, Novembre 2005
- Service Public de Wallonie, 2009, *Promotion des voies navigables et de l'intermodalité, les infos 2009*, Direction Générale opérationnelles de la Mobilité et des Voies Hydrauliques.
- SPW (2010), « Les nouvelles mesures wallonnes de soutien aux modes de transport alternatifs », Direction de la promotion des Voies navigables et de l'Intermodalité, ppt
- Strale M. (2008), « Les politiques de développement de la logistique dans les régions d'ancienne industrie en reconversion : une analyse comparée du Nord Pas-de-Calais et de la Wallonie », Colloque ASRDLF (Rimouski, 25-27 août 2008).
- Strale M. (2011), « L'évolution récente du transport de marchandises en Belgique », *EchoGéo* [En ligne], numéro 15 | 2011, mis en ligne le 11 avril 2011, consulté le 12 janvier 2012. URL : <http://echogeo.revues.org/12311>

Projet FLUIDE (Fleuve, Urbain, Intermodal, DurabLE)

Au service d'une mobilité durable : les grandes villes fluviales françaises et leur port.

Etude comparée Paris-Lyon-Lille-Strasbourg et comparaisons internationales (2010/2013)



Paris, Lyon, Lille et Strasbourg disposent chacune d'un ou plusieurs ports fluviaux situés au cœur de leur aire urbaine. Ces derniers peuvent-ils être au service d'une mobilité durable pour approvisionner en marchandises leur aire urbaine, depuis les grands flux internationaux jusqu'à la distribution en ville ?

<http://www.inrets.fr/les-partenariats/sites-web-projets-de-recherche/fluide.html>

