HAL
open science

# Un panorama européen des stratégies de coopération interportuaires

Antoine Beyer

## To cite this version:

Antoine Beyer. Un panorama européen des stratégies de coopération interportuaires. Navigation ports & intermodalités (NPI), 2013, 02, pp 18-20. hal-00854483

**HAL Id: hal-00854483**

**https://hal.science/hal-00854483v1**

Submitted on 27 Aug 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Un panorama européen des stratégies de coopération interportuaires[1].**

Antoine Beyer (Paris –Est, Ifsttar)

Etat janvier 2013

Engagées parfois depuis plusieurs années, les relations plutôt lâches connaissent un regain d'intérêt marqué. Cette mise en réseau est poursuivie par différents acteurs : les ports maritimes qui cherchent à consolider des appuis continentaux en nouant des partenariats privilégiés, les autorités publiques de tutelle, à différentes échelles géographiques, qui entendent rationaliser les investissements nécessaires au report modal ; gestionnaires des ports fluviaux enfin, pour répondre à l'attente des usagers et mieux peser face à leurs interlocuteurs.

## La composante institutionnelle, une dimension jusque-là peu visible de la régionalisation portuaire

Depuis une dizaine d'années, on a surtout insisté sur l'interdépendance croissante entre les ports maritimes et fluviaux à travers la gestion des flux et des services offerts par les entreprises de transport. Les acteurs économiques les plus puissants déploient de véritables stratégies de pénétration et de contrôle des arrière-pays, utilisant alternativement la complémentarité ou la concurrence entre ports. Mais, de plus en plus, les autorités portuaires interviennent à leur côté comme éléments moteurs d'une coordination qui, sans eux, ne s'opèrerait pas toujours spontanément. La fortune de la notion d' « extended Gateway » lancée par l'Institut Flamand pour la Logistique en 2003 fait écho aux notions antérieures de « port system », « port networks » ou de « terminalization ».

Envisageant ce phénomène dans sa composante spatiale, Notteboom et Rodrigue ont, en 2005, mis en avant la notion de « régionalisation portuaire ». La logique économique pousse en effet les autorités portuaires à jouer le rôle de « facilitateurs » des opérations logistiques au sein d'un arrière-pays étendu. Se dessinent alors des formes inédites d'interdépendances qui poussent à dépasser l'émiettement institutionnel existant. C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit la notion de «cooperative gateway» définie comme « la capacité des autorités portuaires à résoudre des problèmes complexes à l'échelle de l'hinterland par la voie de la coopération, entre-elles et avec les autorités régionales (Romuald Lacoste, 2012). Reste alors à comprendre pourquoi et comment des relations d'abord économiques tendent à engendrer des liens s'institutionnels. Quelles sont les

[1] Cette analyse reprend des éléments d'une contribution présentée au Congrès de l'Union Internationale de Géographie (UGI) qui s'est tenue à Cologne du 26 à 30 août 2012, dans la session : Beyer A., Lecuyer M., Lacoste R., *Port hinterlands and urban logistics*.

différentes formes qu'adoptent entre eux les partenaires portuaires, selon leur taille et selon les modalités de leur gouvernance ?

## Des structures coopératives très diverses

Le terme de « coopération » communément employé recouvre en fait une large panoplie d'accords formalisés entre autorités portuaires. Pour tenter de mettre un peu d'ordre dans ce foisonnement, il est utile de proposer une grille interprétative selon la nature des accords passés et l'intensité des engagements des engagements. Différentes familles d'arguments sont en effet mobilisées pour motiver des accords qui le plus souvent se combinent : un objectif de marketing, un positionnement économique en termes d'optimisation de l'exploitation, l'échange de savoir-faire, une optique d'aménagement du territoire, etc. L'intensité des liens institués entredeux autorités portuaires peut également être variable, du simple partenariat (base de déclaration d'un rapprochement) à la fusion (gestion unifiée de l'ensemble des activités, marque commerciale unique), en passant par l'alliance (définition de stratégies commerciales partagées, promotion commune), l'association (accords circonscrits, mise en commun de certaines ressources) ou encore l'intégration partielle (participation croisée – contrôle partiel du capital, filiales communes).

Cette hiérarchie est toutefois loin d'épuiser les critères que l'on peut retenir pour qualifier le système de coopération interportuaire. Il faudrait y ajouter les effets éventuels de la multi-appartenance et des tensions éventuelles qui en résultent, la nature régulière/épisodiques des relations entre partenaires ou encore le caractère obligatoire ou volontaire de la coopération qui répond à des structures coopératives *top down*/*bottom up.* Enfin les relations symétrique ou asymétrique de la relation instituée permettraient de mesure des phénomènes de hiérarchie.

L'analyse proposée ici porte sur les coopérations désignées comme telle et issue d'informations disponibles dans la presse ou les sites officiels des ports[2]. Il ressort d'abord que le nombre de coopérations entre autorités portuaires reste peu élevé et que le processus s'établit surtout entre des ports géographiquement proches. On note ensuite qu'elles se réalisent surtout à l'intérieur de frontières nationales et même régionales mettant en évidence les effets de discontinuités géographiques le long de la chaîne de transport. Seuls les ports du Rhin supérieur semblent avoir engagé une politique de rapprochement transfrontalier.

## Pays-Bas : des grappes portuaires

A travers le Conseil national portuaire (*National Port Council*), le gouvernement néerlandais soutient d'abord la coordination des politiques d'aménagement des ports maritimes. Le « Mainport » de

Rotterdam joue évidemment un rôle pivot dans le système qu'il constitue avec les *Drechtsteden*[3] et Moerdijk. Amsterdam et les ports voisins (Ijmuiden, Beverwijk, Zaanstad) disposent d'une gestion intégrée et forment l'ensemble *Amsterdam-Noordzeekanaalgebied*. Enfin les *Zeeland Seaports* (Vlissingen et Terneuzen) gagnent en autonomie. Des liens existent entre ces ensembles qui se traduisent par la construction de pipe-lines interportuaire pour favoriser l'émergence d'un important cluster chimique et la gestion commune des trafics de la Betuwe Line entre Amsterdam-Rotterdam. La politique nationale cherche désormais à susciter le groupement des ports intérieurs marqués par l'émiettement d'une gestion souvent locale et mieux répondre aux flux massifs d'hinterland. Les coopérations portuaires s'organisent alors au sein des *Havenschapen*, structure de droit public liant les ports dans un cadre provincial. Leurs coordinations sont inégalement avancées : *Binnenhaven Maas, Netwerk Middel Braband, Twente, Netwerk Braband, Havenbeheer Limburg*. Ce dernier ensemble regroupe ainsi 10 ports fluviaux le long du corridor de la Meuse de Cuik à Maastricht et dispose d'une stratégie commune de développement logistique à 20 ans. Elle peut compter sur l'appui actif du port de Rotterdam et de l'investissement public pour accroître la capacité fluviale de la Meuse néerlandaise.

## En Allemagne, des intégrations inégales

Outre-Rhin, le gouvernement fédéral a engagé, entre 2000 et 2010, une politique concertée de grande ampleur autour de sept «clusters portuaires» pour structurer une nouvelle offre fluviale (Nationales Hafenkonzept Für See- und Binnenhäfen). Dans les faits, la politique portuaire est menée par des sociétés que contrôlent nominativement les collectivités territoriales, mais qui dans les faits mènent des stratégies très indépendantes.

La coopération est particulièrement intense sur le Rhin Inférieur et se traduit par des rapprochements économiques et commerciaux étroits. Deux pôles majeurs se dégagent. Deux pôles majeurs se dégagent. Le premier concerne Duisbourg qui polarise autour de lui les ports secondaires de la Ruhr (Essen, Gelsenkirchen et Dortmund). Pour lui faire contrepoids, l'ensemble *Rheincargo* regroupe les ports de Düsseldorf, Neuss, rejoints par Krefeld et Cologne. Un troisième pôle, *Delta Ports* s'est récemment structuré en aval autour des *Kreis-Weseler-Häfen*[4]. Moins puissant, il dispose cependant d'importantes réserves foncières qui font défaut aujourd'hui aux deux groupes précédents.

Par contraste, la coopération est quasiment inexistante dans la section moyenne du Rhin (Bonn, Andernach, Coblence, Francfort et Mayence). Les terminaux sont largement aux moins des sociétés privées et les perspectives d'expansion sont moins fortes. Plus au sud, sur le Rhin supérieur, les accords de coopération sont nombreux mais il s'agit de conventions plutôt techniques et très circonscrites, avant tout fondé sur un principe de bon voisinage ou s'inscrivant dans le cadre de projets territoriaux transfrontaliers et s'appuyant sur des volontés politiques de dépassement des frontières nationales ou régionales. L'initiative strasbourgeoise de regrouper sous une même

[3] L'autorité portuaire de Dordrecht ou *Hafenbedrijf Dordrecht* regroupe les ports de Dordrecht, Zwijndrecht et de Papendrecht, dont le gestionnaire est le port de Rotterdam

[4] Emmerich, Emmelsum, Orsoy, Rhein-Lippe-Hafen, Wesel

bannière les 9 ports du Rhin Supérieur initie une dynamique remarquée. La coalition portuaire entend désormais peser à l'échelle européenne en développant un potentiel commun.

En dernier lieu, les régions allemandes périphériques ont développé, pour des raisons historiques, une administration régionalisée des installations portuaires (*Hafenbetrieben Saarland* en Sarre, *Sächsische Binnenhäfen Oberelbe GmbH* en Saxe et en République Tchèque, *Bayernhäfen Gruppe en Bavière* et *Häfen Rheinland-Pfalz* en Rhénanie Palatinat. Celle-ci ne correspond pas pour autant à une gestion intégrée.

## En Belgique, la polarisation de nébuleuses portuaires

Comme entité fédérale, la Belgique est organisé en deux structures distinctes, animées par uen volonté d'articuler l'activité portuaire avec le développement logistique maritime. Le réseau wallon comprend ainsi quatre Ports Autonomes[5] qui recouvrent chacun sous leurs autorités respectives une kyrielle de ports, quais et darses privées et publiques au sein de zones géographiques distinctes selon le découpage administratif provincial. Le Port Autonome de Liège est le seul des quatre ports wallon à avoir développé une véritable stratégie de coopération internationale avec son projet Trilogiport.

Plus à l'Ouest, la région flamande met en avant le concept « d'extented gateway », qui vise à renforcer le potentiel de hub logistique de la Flandre. A l'intérieur des terres, deux autorités de droit public ont été créées pour l'animation et le management des voies navigables : à l'Ouest *Waterwegen en Zeekanaal* (W&Z), *De Scheepvaart NV* (NVS) à l'Est, le long du Canal Albert. Elles jouent indéniablement un rôle fédérateur ; cependant la grande liberté d'installation accordée aux acteurs privés favorise une constellation de quais portuaires. Cette situation n'est forcément antinomique d'un centre massifié, mais pose néanmoins problème dans certains trafics comme les conteneurs, pour lesquels les économies d'échelles sont recherchées. Le port d'Anvers a défini une stratégie de points d'appui dans la structuration de son hinterland particulièrement marqué le long du canal Albert dont les acteurs se sont regroupés qui ne passe pas nécessairement par une politique de coopération entre autorités exploitantes. Le Port Autonome de Liège a ainsi défini une stratégie de points d'appui dans la structuration de son hinterland, particulièrement marquée le long du canal Albert, dont les acteurs se sont associés sans nécessairement passer par une politique de coopération structurée entre autorités exploitantes. La place scaldéenne s'appuie par ailleurs sur des investissements portuaires directs, comme le terminal de Beverdonck

## Logique *top-down* pour la France

[5]
- le **PAL** – Port Autonome de Liège - (crée en 1937) ;
- le **PAC** – Port Autonome de Charleroi - (crée en 1971) ;
- le **PAN** – Port Autonome de Namur - (crée en 1978) ;
- le **PACO** – Port Autonome du Centre et de l'Ouest - (crée en 1999).

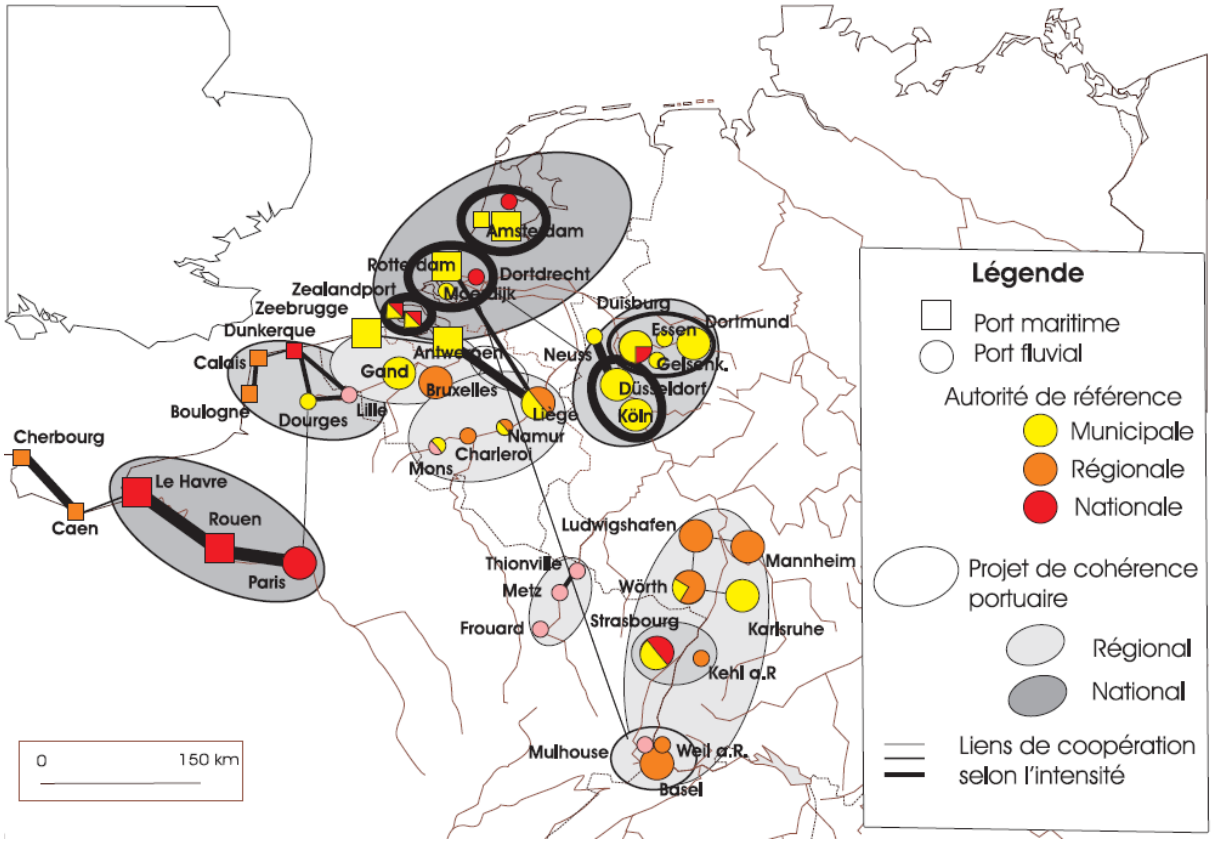
En France, les réformes des ports maritimes conduisent au désengagement des autorités portuaires des activités opérationnelles au profit d'une stratégie d'aménagement territorial et du développement de l'intermodalité. Le dispositif législatif impose la constitution de conseils de coordination interportuaire.

Dans le cas de la Seine, cette injonction est renforcée par le débat engagé autour du « Grand Paris » qui a poussé les ports du Havre, Rouen et Paris à mettre sur pied une politique volontariste de rapprochement. Celle-ci s'est traduite par la constitution du GIE *Haropa*. Les ports de l'axe de la Seine se sont ainsi saisi de l'opportunité des débats publics pour définir une stratégie commune à la fois dans la promotion de la porte maritime naturelle de l'agglomération parisienne et se constituer à puissant lobbying pour l'amélioration des dessertes terrestres et fluviales depuis Le Havre. L'accent est mis sur l'équilibre interne des trois partenaires.

Regroupant les ports du bassin de la Saône et du Rhône, *Medlink Ports* qui était en 2008 un simple projet de promotion commercial a quant à lui franchi une étape supplémentaire en permettant la coordination des dessertes puis l'intégration des systèmes d'information de ses membres. Le réseau ne manquera pas de croître en crédibilité avec le développement des trafics marseillais qui dynamise en retour les plates-formes fluviales. Certaines d'entre elles fonctionnent d'ailleurs déjà sous des formes d'intégration plus poussée et de longue date comme Aproport qui regroupe depuis 1989 les ports de Mâcon et Chalon-sur-Saône sous l'égide CCI de Saône-et-Loire.

Les ports nordistes sont engagés dans une logique de rapprochement encore inachevée. Leur collaboration n'est que très partielle (GIE ports de Lille – Dunkerque) et se heurte à de traditionnelles relations de concurrence. Le Schéma Régional des Transports de 2006 entend renforcer l'échelon régional dans la stratégie et la planification et évoque le développement d'une gouvernance unifiée qui a pour objectif d'atténuer les rivalités locales. Le Nord/Pas de Calais est la première Région française à souhaiter devenir l'autorité concédante des ports intérieurs, notamment du principal d'entre eux, Ports de Lille. L'évolution qui se dessine dans le Nord-Pas de Calais trouve des échos dans une autre région française plus dynamique sur le plan portuaire, l'Alsace, où l'instance régionale entend jouer un rôle central.

**Carte de synthèse : le système de coopération interportuaire en Europe du Nord-Ouest**




*L'intensité des relations portée sur la carte repose sur l'évaluation qualitative des accords liant les autorités portuaires tels qu'ils apparaissent dans les documents officiels des port début 2013s. Conception et réalisation A. Beyer.*

Les économistes et les géographes des transports ont largement étudié le phénomène des couloirs de transports au départ des ports maritimes. Mais pour ce faire, ils se sont surtout attachés à montrer les mécanismes économiques de massification et le poids des économies d'échelle qu'elles impliquent du point de vue des opérateurs et de l'adaptation des moyens à mettre en œuvre. La régionalisation qui en découle a été envisagée dans une composante plus fonctionnelle qu'institutionnelle. Il est à ce titre intéressant de voir que face au défi commun de la massification auquel doivent faire face les ports et les acteurs maritimes, les réponses institutionnelles commencent à redessiner les contours d'action de nouveaux ensembles portuaires qui peuvent d'ailleurs emboîter diverses échelles.

Deux points méritent enfin d'être soulignés. Les systèmes coopératifs entre autorités portuaires se systématisent surtout au cours des deux dernières années. Mais ils concernent essentiellement des ports proches, et hormis le cas de la Seine et du Rhône, mettent finalement assez peu en relation les ports maritimes avec leurs relais intérieurs, c'est-à-dire de structurer complètement un couloir logistique. La diversité des systèmes encore lâche se structure largement sur des bases régionales. Elle permet de mettre en avant l'hétérogénéité des territoires de l'arrière-pays et l'importance de l'influence politique minimisée jusque-là dans les analyses.