



HAL
open science

Les relations ports–collectivités locales au prisme des négociations sur les usages de l’espace portuaire : analyse comparée des processus de planification stratégique portuaire (Le Havre, Rotterdam et Rouen)

Marion Magnan, Maïté Verdol

► **To cite this version:**

Marion Magnan, Maïté Verdol. Les relations ports–collectivités locales au prisme des négociations sur les usages de l’espace portuaire : analyse comparée des processus de planification stratégique portuaire (Le Havre, Rotterdam et Rouen). ASRDLF 2014 - 51ème colloque de l’Association de Science Régionale de Langue Française, Jul 2014, France. 16p. hal-01070410

HAL Id: hal-01070410

<https://hal.science/hal-01070410>

Submitted on 1 Oct 2014

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.

<http://asrdlf2014.org/>

LES RELATIONS PORTS – COLLECTIVITES LOCALES AU PRISME DES NEGOCIATIONS SUR LES USAGES DE L'ESPACE PORTUAIRE: ANALYSE COMPAREE DES PROCESSUS DE PLANIFICATION STRATEGIQUE PORTUAIRE (LE HAVRE, ROTTERDAM ET ROUEN)

Magnan, Marion

Université Paris I ; IFSTTAR / SPLOTT, 14-20 Boulevard Newton, Cité Descartes, Champs sur Marne, F-77447
Marne la Vallée Cedex 2, marion.magnan@ifsttar.fr, +33 (0)1 81 66 87 86.

Verdol, Maité

Université de Paris-Sorbonne, UFR de Géographie et Aménagement, UMR CNRS 8185 Espaces, Nature et
Culture, Maison de la Recherche, Bureau 512, 28 rue Serpente 75006 Paris, maite.verdol@paris-sorbonne.fr,
+33 (0)1 53 10 58 68.

Résumé

Les États européens ont développé de nouvelles méthodes de management public y compris au sein des territoires portuaires. Ceci a engagé des processus de réformes de la gouvernance des autorités portuaires. En conséquence, elles ont vu leurs statuts et missions modifiés. De nouveaux outils de gestion ont été mis à leur disposition, dont le projet stratégique. Ce mouvement intervient dans un contexte de remise en question des pratiques de planification portuaire et territoriale mettant en avant les enjeux de concertation et de négociation avec les parties prenantes. Dans un contexte où les projets portuaires sont de plus en plus controversés, la mise en place des projets stratégiques représente une opportunité de s'interroger sur l'impact des modes de planification portuaire sur la résolution de ces conflits. En exploitant les documents produits par les ports et des entretiens d'acteurs, suivant une démarche comparative, cette communication analyse les pratiques contemporaines à l'œuvre dans les territoires portuaires en Europe et cherche à déterminer en quoi le projet stratégique des ports peut apporter une forme de résolution ou de médiation à ces tensions. Nos résultats démontrent que si l'ambiguïté de la nature de ce document et des publics auxquels il s'adresse ne permettent pas d'en faire des leviers de négociation efficaces, ils peuvent constituer un outil de médiation entre le port et les collectivités locales du fait de l'accent mis sur la dimension communicationnelle.

Mots-clés

Relations port-collectivités locales, planification stratégique portuaire, négociation des usages de l'espace, Le Havre, Rotterdam, Rouen

Introduction

Les Etats européens ont développé de nouvelles méthodes de management public, y compris au sein des territoires portuaires qui ont engagé des processus de réformes [Brooks et Cullinane, 2007], modifiant le statut et les missions des autorités portuaires. Ces réformes avaient pour objectif de mettre en place le modèle dit de port propriétaire, caractérisé par le transfert des opérations d'exploitation des terminaux vers le secteur privé [Magnan, 2013 ; Verdol, 2013]. En France, cela s'est traduit par la mise en œuvre de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et instaurant les Grands Ports Maritimes dont ceux du Havre et de Rouen. Aux Pays-Bas, l'entreprise publique Havenbedrijf Rotterdam N.V (Port de Rotterdam) a été instituée en 2004 à la suite d'une négociation entre l'Etat et la municipalité.

En conséquence, l'autorité portuaire a vu ses missions transformées. De nouveaux outils de gestion ont été mis à la disposition de ces entités hybrides à mi-chemin entre le secteur public et le secteur privé. Parmi eux, le projet stratégique occupe une place singulière. Document issu des pratiques de la sphère privée, le projet stratégique aussi nommé projet d'entreprise dans certains processus de réforme portuaire ne fait l'objet d'aucune définition institutionnelle ou académique dans le cas de son application aux ports. Suivants les pays, les réformes proposent un niveau de détail plus ou moins précis sur le contenu et les modalités de son élaboration. En France, le projet stratégique détermine les grandes orientations du port et précise la vocation des différentes zones portuaires (Article L103-1 du Code des ports maritimes). Aux Pays-Bas, les Articles d'Association du port imposent l'élaboration d'une *Port Vision* (art. 25.7) sans en fixer les contours. Néanmoins, le projet stratégique est invariablement conçu comme une pièce maîtresse de la gestion de leur territoire par les ports devenus propriétaires.

Les réformes portuaires interviennent dans un contexte de recomposition du rôle de l'Etat [Le Galès, rééd.2011] et de redéfinition des pratiques de l'aménagement du territoire en Europe [Allmendinger et Haughton, 2009]. Avec l'affaiblissement de ses capacités de financement et la décentralisation, l'État ne s'est pas effacé mais joue un rôle secondaire [Fouilland, 2009]. La politique d'aménagement portuaire en France illustre parfaitement cette tendance : si l'Etat reste présent au sein des organes de gouvernance du port, la mise en place de nouveaux outils de planification stratégique pour chaque port marque l'autonomisation des autorités portuaires dans leurs choix d'aménagement. Dans ce contexte de reconfiguration « géopolitique » de l'aménagement, plusieurs auteurs soulignent par ailleurs que la place laissée par l'Etat est occupée par de nouveaux acteurs, en particulier les collectivités territoriales [Subra, 2008; P. Le Galès, rééd. 2011]. Dans ce contexte, la planification des projets d'aménagement est devenue un moment de concertations, de négociations, de luttes de pouvoir pouvant aller jusqu'au conflit dont l'enjeu final est souvent l'appropriation de l'espace sous la forme du choix de ses usages [Subra, 2008].

Les territoires portuaires – définis ici comme le domaine du port et les territoires des collectivités adjacentes – sont particulièrement concernés par les questions du partage des usages de l'espace. Ils concentrent en effet des activités industrielles à proximité de zones d'habitat, de loisirs et d'espaces protégés dont la réunion est source de conflits récurrents [Hall, 2007].

Ce contexte offre l'opportunité de s'interroger sur la façon dont la mise en place de nouveaux outils de gestion du territoire peut conduire les autorités portuaires vers une planification concertée et négociée des usages de l'espace. Ce questionnement s'accompagne d'une interrogation sur la nature et la portée du projet stratégique en matière de planification territoriale.

Notre objectif est donc d'explicitier les pratiques contemporaines à l'œuvre dans les territoires portuaires en Europe et de déterminer en quoi le projet stratégique des ports peut apporter une forme de résolution ou de médiation au caractère potentiellement conflictuel des territoires portuaires. A cela s'ajoute la volonté de contribuer à une meilleure définition de la nature du projet stratégique.

Nous étudierons les modalités de négociations entre le port et les communes adjacentes concernant les usages de l'espace portuaire à travers l'élaboration des projets stratégiques et leur contenu. L'originalité de notre démarche réside notamment dans l'analyse des mécanismes de planification propres au domaine portuaire – faiblement documentés par la recherche en aménagement – en exploitant les projets stratégiques des ports –

matériau de recherche peu mobilisé. Suivant une démarche comparative, cet examen sera conduit en mobilisant également des entretiens d'acteurs conduits avec les représentants des autorités portuaires et des municipalités.

Dans la première section nous mettrons en avant le lien entre conflictualité des territoires portuaires et modalités de planification. La deuxième section sera consacrée à la méthodologie et au choix des terrains. La dernière exposera les résultats issus de notre étude des cas du Havre, de Rotterdam et de Rouen.

1. Les ports propriétaires au défi de la planification des usages du territoire portuaire : vers l'émergence de ports planificateurs ?

1.1. La conflictualité des usages : une caractéristique inhérente aux territoires portuaires

La place de la question de la conflictualité des usages dans les études sur les territoires portuaires est liée à l'évolution de la relation entre port et environnement.

Les résultats issus de la thèse de Mariantonia Lo Prete [Lo Prete, 2012] permettent de dégager trois phases d'évolution de la relation port-territoire qui soulignent une augmentation croissante des frictions et conflits relatifs aux modes d'utilisation de l'espace portuaire.

La grille de lecture de l'évolution des relations entre ports et environnement de Lo Prete identifie l'époque paléo-industrielle comme première phase. Au cours de cette première période, on note un faible degré d'aménagement des sites portuaires. La phase initiale est suivie de l'époque d'industrialisation de l'économie qui se déploie jusqu'aux Trente Glorieuses.

Avec l'industrialisation de l'économie, et en particulier après la Seconde Guerre mondiale, d'importants travaux de modernisation des ports sont engagés par les gouvernements soucieux d'inscrire leurs ports dans la compétition internationale et de dynamiser leurs économies respectives [Brooks et Cullinane, 2007]. D'où le développement massif des infrastructures portuaires ainsi que de zones industrielles attenantes.

La dernière époque correspond à l'époque contemporaine, marquée par l'avènement de la conteneurisation. Deux phénomènes modifient la prise en compte de la dimension spatiale des conflits : la montée des préoccupations du développement durable et le développement de l'urbanisation [Torre, 2010]. Le premier des deux phénomènes a en effet conduit à l'expression croissante d'intérêts divers souvent opposés concernant la protection de l'environnement. Le second a engendré des pressions sur les usages de l'espace qui ont renforcé les théâtres potentiels de conflits liés à l'usage durable de la ressource spatiale. Les territoires portuaires – soit le domaine portuaire ainsi que les territoires des collectivités adjacentes sur lesquels se manifestent potentiellement les impacts de l'activité portuaire – sont particulièrement concernés par ces phénomènes. En effet, les territoires portuaires concentrent les facteurs de conflits en aménagement ainsi que de forts enjeux environnementaux. Ces nœuds d'échanges accueillent des infrastructures de transport, tout autant que des installations industrielles dans des zones à proximité d'espaces naturels qui font l'objet de périmètres de protection ainsi que de zones d'habitations et de zones récréatives. D'où une concentration des « objets de conflits » en leur sein dès la fin des années 1970. On entre dès lors dans la dernière phase identifiée par Lo Prete où le développement portuaire est perçu comme une menace, tant pour les milieux naturels que pour la qualité de vie.

Dans la littérature académique, les travaux portant sur les territoires portuaires ont d'abord complètement ignoré la question des conflits d'usages. En effet, ils se sont concentrés sur la dimension technique du développement portuaire et de l'aménagement des territoires. Les évolutions relatives à la prise en compte de la dimension spatiale des conflits au tournant de la décennie 1990 ont engendré la production de nombreux travaux portant sur les modalités et les formes des échanges concernant la manière d'utiliser les territoires portuaires.

Deux principaux courants peuvent être identifiés en France. Le premier d'entre eux a pris en considération les aspects liés à la gestion des espaces délaissés par le port que la ville souhaitait se réappropriier. On peut citer à titre d'exemple les travaux de Claude Chaline [Chaline, 1994] ou de Valérie Lavaud-Letilleul [Lavaud-Letilleul, 2002]. Le second courant se focalise sur les différentes dimensions des conflits environnementaux. Les travaux de Lo Prete qui analysent les sources de conflit environnemental à la

lumière des contentieux pour lire les formes de la relation ville-port en France et en Italie en sont un exemple. Les travaux plus récents de Valérie Lavaud-Letilleul [Lavaud-Letilleul, 2005] évoquent aussi cet aspect.

Parallèlement, les travaux issus de la science politique développent des grilles d'analyse des conflits dans les politiques d'aménagement qui ne concernent pas directement les questions portuaires. Les travaux de Philippe Subra [Subra, 2008] représentent un apport particulièrement novateur dans ce domaine. Le chercheur propose en effet une typologie des conflits en aménagement. Il recense ainsi l'aménagement menacé, l'aménagement convoité et l'aménagement rejeté. Le premier est associé aux fermetures d'entreprises et de services publics. Le deuxième naît des concurrences entre territoires, des rivalités entre acteurs d'un même territoire et des luttes d'usages. La confrontation naît alors de la concurrence entre plusieurs projets d'usage incompatibles de la part d'acteurs divers sur un même territoire. Enfin, le troisième découle des nuisances environnementales et sociales. Ces deux derniers types de conflits sont caractéristiques du territoire portuaire.

En se référant à ces différents travaux, il apparaît que la différenciation croissante des attentes et des pratiques relatives à la manière d'utiliser l'espace portuaire couplée à une plus grande prise en compte de la dimension spatiale des conflits érige le territoire portuaire comme un théâtre de conflits d'usage de différents types. Les oppositions relatives aux nuisances sonores et olfactives issues de l'activité des terminaux ou encore l'aménagement d'infrastructures comportant des risques pour la santé des riverains en témoignent. Toutefois, les différents travaux menés se sont essentiellement focalisés sur la nature des sources de conflit d'usage et leur traduction en termes d'organisation spatiale. Lorsque les formes de la négociation de ces usages ont été étudiées [e.g Fouilland, 2003], elles se sont penchées sur la période antérieure à la mise en œuvre du statut de port propriétaire. Or la mise en œuvre de ces réformes en Europe renouvelle les formes de négociation entre le port et les collectivités locales.

1.2. La généralisation du modèle de port propriétaire : un tournant favorable au rapprochement port-territoire

L'évolution du statut de l'autorité portuaire transforme le rapport des ports au territoire portuaire. Depuis la fin des années 1980 beaucoup de pays ont revu leurs modèles de gouvernance portuaire dans le but de redéfinir la limite entre champ d'intervention public et privé. Ces réformes ont donné lieu à la diffusion du modèle dit de *landlord port* (ou port propriétaire) qui répond à la structure suivante : infrastructure publique, superstructure privée ; services marchands privés, services non marchands publics ; exploitation privée, régulation publique [Debrie et Ruby, 2009]. Désigné par la Banque mondiale comme garant de la performance financière des ports [World Bank, 2003], la diffusion de ce modèle répond avant tout à des objectifs d'assainissement des finances publiques d'une part [Brooks et Pallis, 2011] et de compétitivité économique nationale d'autre part [Brooks et Cullinane, 2007]. Donc le modèle de port propriétaire en lui-même ne porte pas sur les relations entre le port et le territoire qui l'entoure, soit les collectivités locales sur le territoire desquelles il est implanté. Toutefois, plusieurs travaux ont mis en évidence le fait que les récentes évolutions de la gouvernance portuaire tendraient à favoriser la concertation entre ces deux principaux acteurs de l'aménagement des territoires portuaires.

L'évolution des missions des autorités portuaires peut être identifiée comme un premier facteur de ce rapprochement. Comtois et Slack montrent en effet que l'exploitation des terminaux ayant été transférée au secteur privé, les activités des autorités portuaires doivent désormais se tourner vers l'amélioration de la chaîne logistique avec l'hinterland, la gestion des interfaces ville-port ainsi que la planification environnementale. Autant d'activités qui pour les auteurs justifient que les autorités portuaires étendent leur « rayonnement géographique ». Le périmètre dans lequel elles exercent leurs compétences d'aménageurs doit pouvoir excéder les strictes limites du domaine portuaire, dans le cadre d'une démarche de coopération avec les acteurs locaux responsables de chacun des secteurs d'intervention mentionnés [Comtois et Slack, 2003].

Par ailleurs, ayant gagné en autonomie par rapport à leurs autorités de tutelles, les autorités portuaires ne peuvent plus uniquement compter sur leur appui pour mettre en œuvre les projets controversés et sont donc plus enclines à rechercher des appuis locaux. Peter Hall montre qu'après une phase de déconnexion physique, économique et institutionnelle entre le port et son territoire, une phase de reconnexion commence à émerger [Hall, 2010], consistant pour les autorités portuaires à prouver la légitimité et à réhabiliter l'acceptabilité des activités portuaires auprès des collectivités locales. Cette phase de négociation devient d'autant plus

indispensable que les autorités portuaires tendent par ailleurs à solliciter de plus en plus les échelons publics locaux pour financer leurs investissements. Cette démarche peut être analysée à travers le concept de « reconnexion » forgé par Hall [Hall, 2010]. Elle peut aller jusqu'à l'élaboration d'un projet d'aménagement commun aux territoires urbain et portuaire comme l'a présenté Debie à travers les cas de deux villes portuaires fluviales, Strasbourg et Lyon [Debie, 2013].

1.3. De la planification portuaire à la planification stratégique portuaire

Ce mouvement de « reconnexion » - ou du moins la nécessité pour les autorités portuaires d'amorcer un tel mouvement - a abouti à une remise en question depuis les années 2000 de la manière d'appréhender les modalités de planification portuaire, soit la programmation des usages au sein du territoire portuaire. Les travaux relatifs à la planification et à la stratégie portuaires soulignent l'intérêt d'intégrer à ces processus les parties prenantes locales – notamment les élus – dans l'optique de limiter les conflits au moment de la mise en œuvre de projets portuaires.

Comme l'a montré Everett, la planification des transports, et plus encore celle des ports, a été traditionnellement exercée comme une activité uniquement technique, consistant en la seule conception des infrastructures, sans prise en compte de l'environnement social et politique local. Ce système de planification a largement contribué à accentuer le caractère conflictuel de l'espace portuaire. Aussi Everett affirme que la planification portuaire doit se départir de cette dimension uniquement technique et plaide en faveur d'une prise en compte du contexte politique et social dès la conception du projet, afin de garantir qu'il bénéficiera d'un portage politique local [Everett, 2005]. Ce type de processus revient à considérer dès la phase initiale du projet le caractère conflictuel du territoire portuaire afin d'éviter que de potentielles tensions ne prennent la forme de conflits ouverts au moment de la mise en œuvre du projet.

Les sciences de gestion se sont également emparées de la question de la planification portuaire, mettant en avant la dimension stratégique de la prise en compte des parties prenantes [Acciaro et al., 2013]. Dès lors, la planification portuaire n'est plus seulement une activité technique mais acquiert aussi une dimension stratégique. Pour Dooms, il est indispensable d'associer les parties prenantes (*stakeholders*) – dont les collectivités locales - à la mise en œuvre des grands projets infrastructures, notamment portuaires. Le processus de planification doit être conçu comme une opportunité de communication, voire de concertation, entre le port et ses parties prenantes, même si c'est encore rarement le cas [Dooms, 2010]. Le propos de Dooms est proche de celui de Everett en ce sens qu'il propose également de prendre en compte la dimension conflictuelle de l'espace portuaire à travers l'intégration des parties prenantes au plus tôt dans le processus de planification. Il l'approfondit en dépassant la seule question du portage politique et en affinant la notion de partie prenante.

Ces travaux nous intéressent car ils assimilent la planification stratégique portuaire à un processus de concertation avec les collectivités locales pouvant permettre la réduction de la conflictualité de l'aménagement portuaire. Mais au-delà du processus d'élaboration en lui-même, ils abordent peu la question des outils de formalisation des orientations du port en matière d'aménagement, c'est-à-dire leur transcription à travers le projet stratégique du port. Or, cette étape ne doit pas être négligée dans l'analyse de la planification portuaire en tant que levier de négociation des usages du territoire portuaire entre le port et les collectivités locales.

2. Méthodologie et terrains

2.1. Méthodologie

La revue de la littérature a mis en évidence le fait que l'autorité portuaire devenue propriétaire se retrouve investie d'un statut qui l'amène à reconcevoir ses relations avec les collectivités locales, selon une optique de négociation des usages du territoire portuaire. Elle a mis également en avant le rôle de la planification portuaire dans le processus de négociation des usages. Ainsi notre cadre d'analyse se concentre sur les documents stratégiques, soit l'outil principal dont les ports disposent depuis la réforme en matière de planification portuaire. Ce cadre d'analyse est composé de deux principales variables : le processus d'élaboration des documents d'une part, leur contenu d'autre part.

Everett et Dooms [Everett, 2005 ; Dooms, 2010] ont mis en avant la nécessité pour les autorités portuaires de prendre en compte leurs parties prenantes dans la phase de planification portuaire. Ainsi pour

chaque document stratégique nous examinerons la manière dont il a été conçu et plus particulièrement les modalités selon lesquelles les collectivités locales ont été associées au processus d'élaboration.

Au-delà du processus d'élaboration des documents, l'analyse de la planification portuaire en tant que levier de négociation des usages du territoire portuaire entre le port et les collectivités locales ne saurait éluder la question du contenu-même du document. Nous formulons en effet l'hypothèse suivante : plus la programmation des aménagements portuaires est précise, plus on peut estimer que la planification stratégique portuaire permet de limiter le caractère potentiellement conflictuel du territoire portuaire. Nous supposons en effet que la communication d'informations précises sur les projets envisagés pourrait permettre de déplacer la potentielle phase de conflit largement en amont de leur réalisation puisque les collectivités pourraient ainsi anticiper, voire réagir auprès des autorités portuaires en cas de désaccord concernant certaines orientations.

Pour valider cette hypothèse, il est nécessaire de déterminer en quoi le projet stratégique portuaire permet de programmer précisément ou non les usages du territoire portuaire. Le document stratégique portuaire est utilisé comme un outil de planification des usages ? Les plans d'usage de l'espace proposent une localisation préférentielle des activités et traduisent les orientations retenues à travers des cartes et des règles d'implantation [Lévy et Lussault, 2013]. En outre, ils s'inscrivent dans un échancier [Choay et Merlin, 2010]. Ces éléments nous permettent de sélectionner deux types de variables d'analyse : premièrement la programmation spatiale et temporelle des projets au sein du territoire portuaire, deuxièmement l'existence et le degré de formalisation d'une traduction cartographique et de règles d'implantation de ces projets. Notre analyse sera menée à deux échelles : celle du territoire portuaire d'une part, celle des projets d'autre part, sachant que nous nous concentrerons sur les projets potentiellement sources de conflits d'usage – soit ceux susceptibles de créer des nuisances et ceux impliquant la consommation de ressources foncières en dehors du domaine portuaire.

2.2. Mise en perspective de la gouvernance et planification portuaire à Rotterdam, au Havre et à Rouen

La montée des conflits liés à l'usage dans les territoires portuaires et la diffusion du modèle de port-propriétaire ont conduit les chercheurs à remettre en question les pratiques traditionnelles de planification portuaire. Nous proposons d'examiner en quoi ce modèle théorique s'applique ou non aux cas de trois ports européens : Rotterdam, Le Havre et Rouen. Nous mettrons en évidence quels changements les récentes réformes portuaires ont impliqués en matière de planification portuaire. Deux points nous intéressent particulièrement : les outils de planification mis en œuvre et les modalités d'élaboration – quelle prise en compte de l'échelon local ? – qui les accompagnent. La comparaison entre nos trois cas est riche en raison des différences qui les caractérisent et sur lesquelles nous reviendrons ici à travers une brève présentation de chacun d'entre eux.

2.2.1. Les ports du Havre et de Rouen

Le port du Havre – premier port français en termes de trafics conteneurisés – et celui de Rouen – port essentiellement vraquier aux activités complémentaires à celles du Havre – appartiennent tous deux à la catégorie des Grands Ports Maritimes français soit les sept ports métropolitains directement placés sous la tutelle de l'Etat. Les grands ports maritimes – anciennement ports autonomes – s'inscrivent ainsi dans un système de gouvernance portuaire de tradition latine, qui lui-même découle de la tradition centraliste française. A ce titre, l'aménagement des espaces portuaires a longtemps été marqué par la primauté de l'Etat et un très faible recours à l'échelle locale [Guillaume, 2012]. L'utilisation d'outils d'aménagement tels que l'Opération d'intérêt nationale (OIN)¹ est emblématique de la prééminence de l'Etat sur les territoires portuaires. Le modèle théorique de Everett semble s'appliquer parfaitement au cas français dans la mesure où la primauté de l'échelon national dans l'aménagement des espaces portuaires s'est par ailleurs accompagnée d'une conception longtemps uniquement technique de la planification portuaire. Toutefois la récente réforme portuaire française – dont le but

¹ « La notion d'« Opérations d'intérêt national (OIN) » est au nombre des instruments mis à la disposition de l'Etat destinés à lui permettre, tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national (I) et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme (II). » Définition du Certu : <http://www.outil2amenagement.certu.developpement-durable.gouv.fr/operations-d-interet-national-oin-a669.html>

principal était le transfert des outillages et du personnel de manutention vers le secteur privé - a entraîné le renouvellement du mode de gouvernance d'une part, des outils de planification portuaire d'autre part.

Sur plan de la gouvernance, le conseil d'administration a été remplacé par un directoire et un conseil de surveillance, permettant de dissocier clairement les activités de direction du port et celles de contrôle. Si dans ces deux instances, le poids de l'Etat (nombre de voies) a été renforcé par rapport à celui des collectivités locales et des entreprises [Lacoste et Gallais-Boucher, 2010], un organe de représentation locale spécifique a été créé : le Conseil de Développement. Ce dernier est un organe consultatif rassemblant des représentants des « milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales »². Le Conseil de Développement est obligatoirement consulté au cours de l'élaboration du projet stratégique du port, outil de planification portuaire instauré également par la réforme.

Le projet stratégique que doit élaborer chaque Grand Port Maritime pour une période de cinq ans « détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre » conformément aux missions que leur attribue la loi. Ce document traite entre autre : « De la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les modalités de gestion. Cette section du projet stratégique comporte les documents graphiques mentionnés à l'article L. 103-1. Elle traite également des relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend » (article R103-1 du Code des ports maritimes). D'après ces caractéristiques, le projet stratégique français est conçu – entre autres – comme un outil de planification spatiale pour les autorités portuaires.

2.2.2. Port de Rotterdam

Le port de Rotterdam est le principal port des Pays-Bas. Il a été érigé au rang de Mainport au même titre que l'aéroport de Schiphol, ce qui en fait l'un des principaux éléments des politiques d'aménagement à l'échelle nationale [Schrijnen, 2003] tout autant qu'à l'échelle municipale. En effet, à l'origine, le mode de gestion portuaire de Rotterdam s'inscrit initialement dans la tradition hanséatique au sein de laquelle l'échelon municipal occupait un rôle prééminent. Le fait que la municipalité de Rotterdam détienne la propriété des terrains sur lesquels s'étend le domaine portuaire est l'un des témoins de cet héritage³. Néanmoins, le poids des activités portuaires dans l'économie nationale allant croissant, l'intérêt de l'Etat est devenu de plus en plus important à l'égard du port.

Aussi, lorsqu'en 2004, le département municipal de gestion des affaires portuaires et l'autorité portuaire de Rotterdam se sont formellement détachés de la municipalité afin de former l'autorité portuaire de Rotterdam, l'implication de l'Etat dans la gouvernance portuaire a été envisagée. Il est à signaler que dans le cas néerlandais, aucun processus législatif n'est intervenu dans la réforme du statut. En effet, la décision du détachement a été prise d'un commun accord entre les services en charge des affaires portuaires, l'administration municipale et les services de l'Etat suite à un fort lobbying des premiers à la recherche d'une plus grande efficacité dans l'exercice de leur activité. Les entretiens menés ont révélé que le contexte de « l'affaire Schoelten », du nom du précédent représentant en charge des affaires portuaires, a influencé ce choix. Willem Schoelten avait en effet outrepassé ses prérogatives de gestionnaire municipal des affaires portuaires dans le cadre de la réalisation du projet de reconversion urbaine RDM en assurant un soutien au propriétaire des terrains, sans en informer ses supérieurs. La configuration organisationnelle de l'administration portuaire a été tenue pour responsable de cette dérive à l'issue de la faillite du porteur du projet RDM et de la mise à jour de la fraude. Outre cet élément, la volonté d'assurer le financement du projet d'expansion portuaire Maasvlakte II a aussi favorisé le rapprochement avec l'Etat [Broisma, 2007], d'où le recours à des négociations et à l'établissement d'une charte (les Articles d'Association) pour fonder la nouvelle entité d'administration portuaire. A l'issue du processus de réforme, le port a pris le statut d'entreprise publique de droit privé par actions, nommée Havenbedrijf Rotterdam N.V.

La nouvelle institution établie est composée d'un Conseil exécutif entièrement nommé par le Conseil de Surveillance. Si la composition de ce dernier n'est pas légalement définie, le Conseil de Surveillance n'est pas

³ Depuis la réforme, la municipalité a cédé à l'autorité portuaire le droit de disposer de ses terrains. Dans le cas français, l'Etat a effectué un transfert en pleine propriété.

censé accueillir de politiciens ni de membres de groupes d'intérêt [Ng et Pallis, 2010]. Les actionnaires, soit la municipalité de Rotterdam et l'Etat, sont regroupés au sein du *General Meeting* (Assemblée Générale) chargé d'adopter le Plan d'entreprise après que ce dernier a été validé par le Conseil de Surveillance (art.25.7). De même, le *General Meeting* a pour mission d'approuver les investissements portuaires et les décisions financières les plus significatifs.

Les choix retenus par l'autorité portuaire doivent être inscrits dans un « résumé écrit » (*written summary*) (art.25.5) traitant de la politique stratégique, des risques généraux et financiers, et du management de l'entreprise et de son audit. Ce document doit s'accompagner d'un Plan d'entreprise (*Port Vision*) devant être réactualisé au bout de quatre ans (art.25.7). La première génération de ce document, *Port Vision 2030*, a été élaborée en 2011. Aucune précision quant à la forme et au contenu du document n'est formulée dans les Articles d'Association. Néanmoins, des objectifs sont fixés au port en terme contribution au développement des activités portuaires et industrielles de l'agglomération de Rotterdam dans son ensemble, ce qui implique une prise en compte des collectivités locales non actionnaires.

Donc dans le cas rotterdamois comme les cas français la mise en place du modèle de port propriétaire a entraîné une transformation du système de planification, les réformes leur ayant imposé un nouvel outil : le projet stratégique portuaire. Toutefois les modalités d'élaboration prévues par les textes sont très différentes. Alors que les ports français ont dû suivre une trame imposée par leur tutelle comprenant un volet spatial conséquent, le port de Rotterdam a disposé d'un degré beaucoup plus avancé d'autonomie. Autonomie également dans le processus d'élaboration puisque le port de Rotterdam n'a pas dans ses statuts l'obligation de consulter les collectivités locales non actionnaires du port, contrairement aux ports français qui doivent y associer le Conseil de Développement. Par ailleurs, les documents ont été élaborés dans des contextes totalement opposés qui seront développés dans la dernière section.

En prenant en compte les caractéristiques propres à chacun de nos cas, la prochaine section déterminera dans quelle mesure le projet stratégique a été utilisé par les trois ports comme un levier de négociation des usages sur le territoire portuaire. Nous analyserons dans un premier temps leurs modalités d'élaboration, et dans un second temps leur contenu.

3. Les documents portuaires stratégiques : leviers de résolutions de la conflictualité des territoires portuaire ?

3.1. Des processus d'élaboration différenciés

3.1.1. Cas français

Les projets stratégiques ont été élaborés dans un contexte d'urgence. Suite à la promulgation de la réforme portuaire, les autorités portuaires ne se sont vues attribuer que quelques mois pour élaborer et faire valider leur projet stratégique par le conseil de surveillance. Il est à signaler que les forts conflits sociaux qui ont suivi l'annonce du transfert des emplois de manutention vers le secteur privé ont renforcé les difficultés des autorités portuaires. La priorité de ces documents était donc de fixer et de faire approuver par l'État les modalités de ce transfert.

Aussi, les Grands Ports Maritimes ont-ils choisi de faire réaliser leurs projets stratégiques par leurs services internes. Par ailleurs l'élaboration des projets stratégiques 2009-2013 dans les grands ports maritimes du Havre et de Rouen n'a été précédée et accompagnée que d'une concertation *a minima* avec les collectivités locales. Les entretiens réalisés ont mis en exergue le fait que les autorités portuaires ont considéré que le Conseil de Développement jouait le rôle d'instance de concertation. Toutefois ceux-ci n'ont pas été associés pleinement à la réalisation du projet stratégique. En outre, il est à préciser que le mode de représentation des collectivités au Conseil de Développement ne permet pas d'en faire une réelle instance de négociation des usages de l'espace portuaire. Les collectivités (communes et groupements de communes) ne représentent que 10% environ des membres du conseil (en excluant les représentants des Départements et Régions). Le Conseil de Développement ne peut donc pas être une instance où se négocient les usages à une échelle assez fine, ces questions ne concernant qu'une proportion minimale de ses membres. Par ailleurs, les collectivités locales sont représentées à travers leur groupement : un représentant pour les communautés de communes, deux pour les

communautés urbaines ou communautés d'agglomération. Dans le cas de Rouen, la difficulté de représenter les intérêts des collectivités locales concernées par les activités portuaires est accrue par le caractère dispersé des installations portuaires. En effet le port de Rouen se compose de quatre principaux sites le long de 120 km de rivage fluvial. D'après les ordres du jour des conseils de développement du port de Rouen, le projet stratégique n'a fait l'objet que de discussions au cours des 3 séances de 2009 : 2 séances de débat sur les orientations du projet, 1 séance de présentation du projet approuvé et des modalités de son suivi.

3.1.2. Cas néerlandais

Contrairement aux Grands Ports Maritimes, l'autorité portuaire de Rotterdam a été en mesure de réaliser son premier document stratégique dans un contexte plus favorable dont elle maîtrisait entièrement les modalités. L'autorité portuaire a alors choisi de mettre en place un processus spécifique plus souple dont la réalisation s'est largement étendue dans le temps. Les entretiens réalisés révèlent que l'ensemble de la démarche a nécessité deux années de discussions et de négociations.

L'autorité portuaire a choisi de mobiliser trois catégories de parties prenantes suivant des modalités différentes. Ses actionnaires, à savoir la municipalité de Rotterdam et l'Etat ont été invités à participer de manière extensive au processus dès sa mise en place. L'autorité portuaire a invité ces deux acteurs à détacher l'un de leur représentant une fois par semaine dans les locaux du port afin de créer le projet stratégique. Néanmoins, au cours du processus, les modalités de participation de la municipalité ont évolué. Cette dernière s'est vue associée de manière hebdomadaire à travers un comité plus large dans les locaux de la mairie. En outre, les élus municipaux ont été invités à se prononcer de manière mensuelle sur l'avancement du projet. Des ateliers thématiques ont été institués pour assurer les échanges avec les autres parties prenantes. Parmi elles, on compte les clients du port, les autres collectivités locales, les associations de préservation de l'environnement ainsi les services de la Commission européenne. Les thèmes suivants ont été retenus : Usage du sol, Environnement et économie ; Accessibilité ; Logistique ; Industrie ; Emploi ; Nature et environnement ; Rencontres européennes. L'attention particulière aux attentes des clients du port transparait à travers la participation importante de Deltalinqs – association des entreprises du port – au processus. Les représentants de Deltalinqs ont été associés à l'ensemble des ateliers et ont exprimé leur avis de manière informelle aux services du port tout au long du processus.

Enfin, les échanges avec les citoyens résidant à proximité du port se sont tenus dans le cadre de quinze rencontres avec le public organisées à l'initiative du port dans les centres commerciaux et les mairies de municipalités situées autour du domaine portuaire. Des annonces ont aussi été faites dans les journaux locaux.

Il apparaît donc que le processus de réalisation du projet stratégique a traité de manière inégale les collectivités adjacentes en comparaison avec la ville de Rotterdam – du fait de son statut d'actionnaire – en dépit des nuisances directes et de l'impact immédiat de l'activité portuaire sur leur territoire.

3.2. Une programmation spatiale et temporelle limitée aux projets « urgents » ou négociés dans d'autres cadres

Dans leur document stratégique, les autorités portuaires annoncent les aménagements qu'elles entendent mener au cours de la période que couvre leur document, voire au-delà. Elles indiquent également les aménagements qu'elles souhaiteraient voir réalisés mais qui ne relèvent pas de leur compétence, comme les infrastructures de desserte terrestre en dehors de leur domaine. Nous avons examiné ici la manière dont sont programmés ces aménagements à la fois dans le temps (phasage) et dans l'espace (localisation). Deux échelles spatiales ont été prises en compte : celle du territoire portuaire dans son ensemble et celle des projets d'aménagement analysés séparément.

A l'échelle du domaine, il s'agit d'examiner quelles précisions le document stratégique de chaque port apporte concernant la spécialisation en termes d'usages de chaque grande zone qui le compose. Les ports de Rotterdam et de Rouen ont rendu compte de telles spécialisations à travers leur document stratégique.

Dans la *Port Vision* de Rotterdam, le domaine portuaire est divisé en 8 zones principales à chacune desquelles sont associées une à trois vocations majeures. Par exemple la zone dite *Energypport* est dédiée aux activités de productions d'énergies alternatives aux énergies fossiles, celle dite *City Ports* doit accueillir des

activités tertiaires (logements, activités récréatives, activités tertiaires liées au secteur maritime), le trafic maritime de courte distance ainsi que les trafics réfrigérés.

Le projet stratégique du port de Rouen suit une démarche similaire. Le domaine portuaire est divisé en sept zones dont la ou les vocations principales sont indiquées : vocation environnementale pour les secteurs dits Estuaire et Seine, trafic de vrac pour le secteur de Saint-Wandrille, vocation logistique pour le secteur Seine fluviale (en amont de Rouen). Les secteurs correspondants à l'agglomération rouennaise et à Port-Jérôme – soit les deux principaux sites en termes de capacités foncières et nautiques – ont quant à eux vocation à rester multifonctionnels. Cet exercice ne peut pas être comparé au zonage des plans d'urbanisme car les indications fournies dans les documents portuaires n'ont ni le caractère juridiquement opposable ni la précision spatiale de celles que proposent les plans de zonage des documents d'urbanisme. Toutefois elles constituent un fondement nécessaire à la négociation des usages entre le port et les collectivités locales. Notons que le port du Havre n'a pas mené ce type de démarche dans son projet stratégique mais il s'y engage toutefois à élaborer une « stratégie foncière et territoriale précisant la vocation des espaces », document qui à ce jour n'a pas été publié par le port.

A l'échelle des projets d'aménagement en eux-mêmes, on observe une large différence dans le degré de programmation spatiale et temporelle selon chaque document et surtout selon la nature du projet. Les types de projets d'aménagement que nous avons examinés sont les suivants : infrastructures de desserte portuaires (nouvelles ou extension), infrastructures de desserte terrestre (nouvelles ou extension), développement de nouvelles zones d'activités industrielles ou logistiques, extension du domaine portuaire (acquisitions foncières), mesures environnementales compensatoires, traitement de l'interface ville-port. Ces types d'aménagement nous intéressent au sens où ils sont potentiellement sources de conflits d'usage.

Dans chaque document stratégique, quelques projets font l'objet d'une programmation assez fine. La *Port Vision* de Rotterdam est très précise sur les projets d'infrastructures de desserte routière que l'autorité portuaire souhaite voir réalisés par la collectivité locale (Orange Tunnel, Sud de l'A4, A13 et A16), indiquant le tracé général et le phasage souhaité pour chacune d'entre elle, et insistant sur le caractère urgent de ces réalisations. Dans le projet stratégique du Havre, ce sont les projets inscrits au CPER et ceux que le port souhaite voir financés par le plan de relance portuaire accompagnant la réforme de 2008 qui sont les plus détaillés, tant en termes d'implantation spatiale que de phasage. Enfin, le port de Rouen à travers son projet stratégique insiste surtout sur ses projets d'acquisitions foncières et d'extension de sa circonscription, indiquant précisément les espaces concernés. Le degré de programmation de ces projets est assez précis parce que leur réalisation est en cours (pour les projets inscrits au CPER) ou jugée urgente pour des raisons de saturation supposée : saturation des infrastructures de desserte terrestre pour le port de Rotterdam, saturation et obsolescences des infrastructures terminales de conteneurs au port du Havre, saturation des ressources foncières au port de Rouen.

Par ailleurs, dans les documents stratégiques de nos trois ports, la zone urbaine du domaine portuaire fait également l'objet d'un traitement assez détaillé. Le projet stratégique de Rouen contient une liste des aménagements identifiés sur les terrains portuaires urbains de l'agglomération rouennaise. La *Port Vision* de Rotterdam précise ses orientations pour l'interface ville-port : elle indique les activités dont le développement y est envisagé ainsi que les formes que pourrait prendre les projets de type *waterfront*, sans toutefois préciser leur localisation. Quant au port du Havre, il distingue clairement dans son projet stratégique deux espaces situés à l'interface ville-port : les bassins historiques ayant perdu leur vocation portuaire d'une part et le port ancien accueillant encore des activités portuaires d'autre part. Concernant le premier, il indique la possibilité d'une reconversion urbaine. En revanche, il affirme sa volonté de maintenir la vocation portuaire du port ancien tout en le modernisant, sans préciser toutefois le type d'activités pouvant être accueillies ni l'échéance envisagée de ces mutations.

Le reste des projets mentionnés dans les documents stratégiques de nos trois ports font l'objet d'un faible niveau de programmation, à la fois spatiale et temporelle. Même pour les projets de grande ampleur, peu de précisions sont apportées. Le port de Rotterdam exprime ainsi sa volonté de constituer de nouvelles réserves foncières en continuité de son domaine actuel à l'horizon 2030 sans préciser cependant quelles sont les zones potentiellement concernées. Il prévoit également la construction à l'horizon 2030 d'infrastructures de transit et de stockage de CO₂ mais ne fournit pas d'informations quant à la localisation ni l'échéance à laquelle ce projet pourrait être lancé. De la même manière, le port de Rouen indique dans son projet stratégique vouloir créer des plateformes fluviales multimodales en amont de l'agglomération rouennaise mais donne peu de précisions sur le

nombre de sites envisagés, leur localisation, ni l'échéance des investissements. Le projet stratégique havrais quant à lui annonce l'ambition du port de créer des plateformes de transport multimodales dans son arrière-pays sans apporter d'indications sur leur localisation potentielle ni l'échéance visée de réalisation. Pour les projets que nous venons de mentionner, le degré de programmation est donc faible.

Enfin, il est à remarquer que les documents stratégiques portuaires sont muets sur certains points. Premièrement, aucune distinction n'est faite entre les terrains vacants qui pourraient être développés à court, moyen ou long terme, en dehors des sites consacrés à des projets précis. Chacun des ports affiche à travers son document stratégique ses ambitions en matière de développement industriel et logistique, mais aucun ne précise quels terrains pourraient être aménagés en priorité en cas de demandes nouvelles d'occupation. Autre point sur lequel les documents stratégiques sont muets : les mesures environnementales compensatoires. Alors qu'on pourrait s'attendre à ce que les ports annoncent les zones qu'ils envisagent de consacrer à ces mesures ou qu'ils souhaitent acquérir à cette fin lorsqu'elles se trouvent en dehors de leur domaine, aucune précision n'est apportée à ce sujet dans les documents français. Le port de Rotterdam donne également peu d'indications mais précise qu'il souhaiterait pouvoir réaliser des sites compensatoires en dehors de la province dans laquelle se situe le port (Rijnmond). Enfin, en ce qui concerne les interfaces non urbaines, les trois ports mettent en évidence leur engagement à diminuer les nuisances (olfactive, auditives, etc.) causées par les activités portuaires. Toutefois, dans chacun des cas peu d'indications sont apportées quant au traitement ou aux usages envisagés sur ces espaces, sauf dans le cas de projets déjà engagés, comme les « projets d'aménagement concerté » du port de Rouen. Une différence majeure ressort néanmoins entre les trois ports : alors que le port de Rotterdam affirme à travers la *Port Vision* que la responsabilité de créer et pérenniser les zones tampons entre le port et le tissu résidentiel revient aux collectivités locales et non au port, les documents des ports français sont moins précis sur ce point.

Quelques éléments méritent d'être soulignés à l'issue de ce développement. Seuls les projets annoncés comme « urgents », ou qui impliquent directement la participation des collectivités locales, font l'objet d'une programmation spatiale assez détaillée, le niveau de programmation temporelle étant quant à lui variable mais globalement faible. Les projets de grande ampleur envisagés à des échéances plus lointaines et qui nécessitent le soutien (consentement et financement) des collectivités locales, sont annoncés mais ne sont pas programmés spatialement ni temporellement. Enfin, certains aspects de l'aménagement portuaire sont évacués des documents stratégiques, pour des raisons sur lesquelles nous reviendrons par la suite.

3.3. Une faible contribution des cartes aux orientations stratégiques et des règles d'implantation subies

3.3.1. La traduction cartographique

Le recensement des cartes dans les projets stratégiques des autorités portuaires permet d'étudier la traduction cartographique des objectifs de développement spatial affichés par les autorités portuaires.

Tableau 1 Table des cartes dans les projets stratégiques des autorités portuaires. Source : Magnan et Verdol. Données issues des projets stratégiques.

Document stratégique	Nombre de cartes ⁴		Nombre total de pages du document stratégique
	de situation et d'état des lieux	d'orientation stratégique	
Projet stratégique du GPMH	11	3	74
Projet stratégique du GPMR	15	6	120
Port Vision de Rotterdam	5	4	107

De prime abord, on observe que le document du port de Rouen est à la fois le plus volumineux et le plus fourni en cartes. Il comprend en effet six cartes d'orientations de développement. Vient ensuite le document du port de Rotterdam qui contient un nombre plus limité de cartes, notamment de cartes de localisation. Il comprend

⁴ Les cartes dites d'orientation et d'état des lieux cartographient des éléments relatifs à la situation initiale des autorités portuaires (localisation, trafics portuaires, parts de marchés) tandis que les cartes dites d'orientation stratégique exposent les choix formulés par les autorités portuaires en matière de développement à venir.

uniquement deux cartes d'orientation de moins que le document rouennais. Enfin, le document du port du Havre est celui qui comprend le moins de cartes d'orientation de développement.

Examinons de plus près les différents documents en nous concentrons sur la traduction cartographique des seules orientations stratégiques. Le projet stratégique de Rouen propose deux types de cartes. Le premier est inséré dans la deuxième section du document qui présente les ambitions du port. La carte présentée expose les sites de clapage existants et alternatifs envisagés par le port afin d'assurer la qualité de ses services aux navires (p.34). Le second type de carte présent dans le document du port de Rouen est exposé dans les annexes (plans 2, 4, 5, 7 et 8). Il s'agit de cartes à plus fine échelle – bien que celle-ci ne soit pas indiquée – présentant des schémas d'aménagement de terminaux et de zones d'activités. Ainsi, le port expose-t-il des propositions relatives à l'aménagement du terminal d'Honfleur, de la zone de Port-Jérôme et de celle de Saint-Wandrille/Rançon tout en exposant les acquisitions foncières qu'il souhaite réaliser. Concernant la zone de Rouen port amont l'autorité portuaire propose une nouvelle limite de sa circonscription. Enfin, l'autorité portuaire recense une proposition d'extension de la zone spéciale de conservation (ZSC) de la partie de l'estuaire en aval de Tancarville. En dépit du fait qu'il identifie des projets d'interface et exprime sa volonté de les réaliser en collaboration avec les collectivités (p.69), le port de Rouen ne les cartographie pas.

Dans le cas du Grand Port Maritime du Havre, les trois cartes d'orientation de développement spatial sont de nature variable. La première d'entre elles identifie les projets d'aménagements multimodaux d'infrastructures envisagés sur la période 2008-2013⁵ et correspondant au contrat de plan Etat Région 2007-2013. Les huit projets répertoriés⁶ concernent uniquement le domaine portuaire. La deuxième carte s'intitule « Localisation des grands investissements souhaités »⁷. Elle recense les propositions de projets que le port souhaiterait faire financer par le plan de relance portuaire. Ils concernent uniquement le domaine portuaire. Il s'agit des terminaux nord et sud, de Port 2000, du chantier multimodal et du grand canal. Enfin, la dernière carte d'orientation stratégique de développement spatial recense une proposition d'extension de la zone spéciale de conservation (ZSC)⁸.

Dans les deux documents français, on note la récurrence de cartes destinées à fixer les limites des zones assujetties à des périmètres de protection environnementale dans la catégorie Localisation/Etat des lieux ainsi que dans la catégorie Orientation stratégique.

La *Port Vision* de Rotterdam frappe par le degré de généralisation très poussé retenu pour exprimer les orientations de développement du port dans son territoire. Aucune échelle n'est indiquée et seul le tracé général de l'agglomération rotterdamoise apparaît dans les cartes. Néanmoins, ces dernières sont accompagnées d'encarts permettant d'exprimer clairement les ambitions de développement spatial du port. Les cartes exposées en tête de section traduisent systématiquement les ambitions du port dans le domaine de l'usage du sol (p.46), de l'accessibilité (p.50), de la réduction des nuisances sonores et olfactives (p.58). Dans le cas plus précis du projet d'interface *City Ports (Stadhavens)*, le port mobilise la même technique de généralisation. Il délimite ainsi délimiter le périmètre du projet, et en détaille les phases de développement. Les indications relatives à la localisation des différents secteurs destinés à accueillir des activités en lien avec l'activité maritime et portuaire sont peu explicites (p.68).

3.3.2. Les règles d'implantation

Aucun des trois projets stratégiques ne fixe de règle d'implantations relatives à la localisation des projets de développement spatial que l'autorité portuaire formule. Seules les normes environnementales fixées par les institutions nationales et européennes sont évoquées de manière précise pour justifier de la localisation préférentielle de tel ou tel type d'activité par l'autorité portuaire. N'étant pas opposable, les documents stratégiques n'édicte formellement aucune règle d'implantation. Bien au contraire, les termes et les modalités de présentation des projets mobilisent un vocabulaire et des formulations laissant le champ libre à la négociation avec les parties prenantes potentiellement intéressées par leur mise en œuvre. En outre, une grande flexibilité est mise en avant dans le cas néerlandais. Le port de Rotterdam insiste en effet à de nombreuses reprises sur le

⁵ Elle s'inscrit dans la section II « Multimodalité ».

⁶ Il s'agit de la 2^{ème} phase de Port 2000, du doublement du faisceau de soutien de Port 2000, du prolongement du grand Canal, du déplacement du Bac de la CIM, du chantier multimodal, de la réalisation d'un raccourci ferroviaire, de la modernisation des écluses de Tancarville et de la poursuite des études relatives à l'écluse fluviale Port 2000.

⁷ Elle apparaît dans la section III « Les Grands investissements 2009-2013 ».

⁸ Elle s'inscrit dans la section V « Vocation des territoires et politique de développement durable ».

caractère incertain de l'évolution des tendances économiques et donc des modalités de réalisation de ses projets d'aménagement.

Conclusion

Notre développement a démontré que face à l'importance croissante de la place des conflits dans la gestion des usages du territoire portuaire, le renouvellement du statut des autorités portuaires et les nouvelles perspectives ouvertes par le projet stratégique représentaient un tournant apparemment favorable à la redéfinition des modalités de négociation des usages des territoires portuaires.

L'analyse des processus d'élaboration de ces nouveaux outils et de leur contenu nous a aussi permis de mettre en lumière une tendance à l'uniformisation dans les pratiques de planification stratégique des ports. En dépit des contextes très différents - tant d'un point de vue conjoncturel que structurel - dans lesquels ont été élaborés le document stratégique du port de Rotterdam d'une part et ceux des ports du Havre et de Rouen d'autre part, il s'avère que ces trois documents ont un contenu relativement proche. Certes, le projet stratégique du port du Havre est nettement moins abouti que les deux autres, mais la cause réside très certainement dans la situation particulière d'urgence et de tensions dans laquelle il a été élaboré. Cet élément ne constitue pas une différence fondamentale avec les deux autres projets stratégiques.

En outre, nos résultats indiquent que malgré le renouvellement de la gouvernance qui les accompagne, les projets stratégiques à eux-seuls ne contribuent que de manière limitée à la résolution du caractère potentiellement conflictuel des territoires portuaires. Dans les trois cas d'étude le document stratégique portuaire ne s'est pas révélé être un levier entièrement optimal de négociation des usages entre le port et les collectivités locales. Du point de vue du processus d'élaboration, il est apparu en France comme à Rotterdam que les collectivités locales n'ont pas toutes été impliquées au même niveau, indépendamment du degré d'impacts des activités portuaires sur leur territoire. Concernant la programmation des projets d'aménagement, à l'exception de quelques-uns d'entre eux elle s'avère être relativement faible, même pour des projets de grande ampleur, ce dont témoigne les éléments cartographiques dans les trois documents.

L'élaboration du projet stratégique constitue pour les ports un exercice délicat soumis à une double exigence. D'une part, annoncer leurs principales orientations et projets d'aménagement afin de légitimer l'activité des ports auprès des élus locaux et des populations riveraines (*licence to operate*). D'autre part, éviter de prendre d'engagements que les ports pourraient être amenés à ne pas tenir en fonction des évolutions de la conjoncture économique, des demandes d'implantation, etc. Aussi, les documents stratégiques analysés ne constituent pas des documents de planification des usages. Notre analyse conduit à les définir comme des documents à vocation organisationnelle dont le volet spatial constitue un élément plus approfondi que dans un projet d'entreprise standard. Il ne faut pas en négliger la dimension communicationnelle. L'attention portée à la facture particulièrement attractive du document de Rotterdam et - dans une moindre mesure - de celui de Rouen en témoigne. C'est d'ailleurs cette dimension communicationnelle qui semble constituer le point le plus opérant en termes de médiation entre le port et ses interlocuteurs. Le fait même de communiquer sur sa nature, ses missions et son action qui modifie le rapport des ports à l'égard des collectivités locales et de la population. Par ailleurs, le fait d'être en mesure de construire un discours de promotion donne aux ports un levier de lobbying. L'instance des autorités portuaires sur des projets qu'elles qualifient d'urgent et pour lesquelles elles appellent à un soutien financier en est révélatrice.

Pour poursuivre la réflexion engagée, il serait opportun de questionner plus avant la capacité des autorités portuaires à répondre aux attentes des collectivités locales et des riverains qui consistent en une plus grande visibilité sur les projets portuaires et une plus grande implication des autorités portuaires dans les processus de planification territoriale. Il faudrait ainsi déterminer si c'est l'inadéquation des outils dont les autorités portuaires disposent qui est en cause, ou bien leur capacité-même à répondre à ces attentes au regard des moyens limités dont elle dispose pour orienter le développement de l'activité portuaire.

Bibliographie

Acciario, M., Ghiara, H., & Cusano, M.-I., 2013, Port authorities as Energy Managers: Challenges and Opportunities (p. 24). Presented at the IAME 2013: Managing complexity in shipping and port markets: firms' business models, co-opetitive games and innovative public-private interactions, Marseille.

- Allmendinger, P., & Haughton, G., 2009, Soft spaces, fuzzy boundaries and metagovernance: the new spatial planning in the Thames Gateway. *Environment and Planning A*, 41, 617–633.
- Brolsma, I. J., 2007, *Havens, Kranen, dokken en veren. De Gemeentelijke Handelsinrichtingen en het Havenbedrijf der gemeente Rotterdam, 1882-2006, (Ports, cranes, drydocks and ferries, Rotterdam's Municipal Dock Company and Municipal Port Management, 1882-2006)*. Stichting Matrijts.
- Brooks, M. R., & Cullinane, K., 2006, Port Governance, Chapter 1 Introduction. *Research in Transportation Economics*, 17, 3–28. doi:10.1016/S0739-8859(06)17001-8
- Brooks, M. R., & Cullinane, K., 2007, Introduction. *Research in Transportation Economics*, 17, 3–28.
- Brooks, M. R., & Pallis, A. A., 2012, Port Governance. In W. K. Talley (Ed.), *The Blackwell Companion to Maritime Economics* (pp. 491–516). Oxford, UK: Wiley-Blackwell. Retrieved from <http://doi.wiley.com/10.1002/9781444345667.ch25>
- Chaline, C., 1994, *Ces ports qui créent des villes*. Paris: L'Harmattan.
- Choay, F., & Merlin, P., 2010, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (Édition : 3.). Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Comtois, C., & Slack, B., 2003, Innover l'autorité portuaire au 21e siècle : un nouvel agenda de gouvernance. *Les Cahiers Scientifiques Du Transport*, (44), 11–24.
- Debie, J., 2013, La relation ville-fleuve-port dans les projets urbains : acteurs et instruments d'une reconnexion (Strasbourg, Lyon). *Cybergeo*. doi:10.4000/cybergeo.26118
- Debie, J., & Ruby, C., 2009, *Approches des réformes portuaires nord-européennes et nord-américaines (Canada) - Élément de réflexion pour la politique portuaire française* (p. 50).
- Dooms, M., 2010, *Crafting the Integrative Value Proposition for Large Scale Transport Infrastructure Hubs: A Stakeholder Management Approach*. Asp / Vubpress / Upa.
- Everett, S., 2005, Policy making and planning for the port sector: paradigms in conflict. *Maritime Policy & Management*, 32(4), 347–362. doi:10.1080/03088830500300487
- Guillaume, J., 2012, Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (16). doi:10.4000/espacepolitique.2202
- Hall, P., & Clack, A., 2010, Maritime ports and the politics of reconnection. In *Transforming urban waterfronts: fixity and flow* (pp. 17–34). Abingdon: Routledge.
- La Gorce-Fouilland, B. de. (2003). *Les politiques d'aménagement des villes portuaires: le cas du Havre et de Southampton*. Paris: Harmattan.
- Lacoste, R., & Bouchet, A. G., 2012, Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes. *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, (16). doi:10.4000/espacepolitique.2224
- Lavaud-Letilleul, V., 2002, *Mutations récentes et aménagement dans les villes-ports de la mer du Nord. Vers une recomposition de la ville-port sur son territoire et dans ses réseaux. Les exemples de Dunkerque, Anvers et Rotterdam* (Thèse de doctorat). Paris 1 Sorbonne, Paris.
- Lavaud-Letilleul, V., 2005, L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord - Les exemples comparés de Rotterdam et Anvers. *Flux*, (59), 33–45.
- Le Galès, P., 2011, *Le retour des villes européennes* (2ème ed.). Paris: Presses de Science Po.
- Lévy, J., & Lussault, M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*. Paris: Belin.
- Lo Prete, M., 2012, *Port de commerce et environnement, une relation en évolution : ce que nous apprennent les recours contentieux dans les ports français et italiens en mer Méditerranée*. Paris Est. Retrieved from <http://www.theses.fr/2012PEST1178>

Magnan, M., 2013, The impact of port reforms on port land management: lessons from the French case (p. 15). Presented at the IAME 2013: Managing complexity in shipping and port markets: firms' business models, co-opetitive games and innovative public-private interactions, Marseille.

Ng, K. Y. ., & Pallis, A., 2010, « Port governance reforms in diversified institutional frameworks : generic solutions, implementation asymmetries. *Environment and Planning A*, 42(9), 2147–2167.

Schrijnen, J., 2003, The port of Rotterdam in a regional and supra-regional context. *DISP*, (154), 46–51.

Subra, P., 2008, L'aménagement, une question géopolitique ! *Hérodote*, 130(3), 222. doi:10.3917/her.130.0222

Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., ... Pham, H. V., 2010, Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage. *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, (Volume 10 Numéro 1). doi:10.4000/vertigo.9590

Verdol, M., 2013, The new role of port authorities in spatial planning policy-making processes. A comparative approach within the Northern Range: Antwerp, Le Havre, Rotterdam (p. 30). Presented at the IAME 2013: Managing complexity in shipping and port markets: firms' business models, co-opetitive games and innovative public-private interactions, Marseille.

World Bank., 2003, *Port reform toolkit: effective decision support for policymakers*. Washington, DC: World Bank.