



HAL
open science

PORTS DE PARIS : UN PILOTE DU DÉVELOPPEMENT LOGISTIQUE DE LA MÉTROPOLE PARISIENNE ?

Nicolas Raimbault

► **To cite this version:**

Nicolas Raimbault. PORTS DE PARIS : UN PILOTE DU DÉVELOPPEMENT LOGISTIQUE DE LA MÉTROPOLE PARISIENNE ?. BERNADET M.; FREMONT A. Fleuves et territoires, Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, pp.115-127, 2014. hal-01232268

HAL Id: hal-01232268

<https://hal.science/hal-01232268>

Submitted on 23 May 2016

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.

Ports de Paris : un pilote du développement logistique de la métropole parisienne ?

Texte publié dans : BERNADET M., FREMONT A. (dir.), *Fleuves et territoires*, Mâcon : Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais, p. 115-127.

Nicolas Raimbault
Université Paris Est ; IFSTTAR – SPLOTT
« Le Descartes 2 »
2 rue de la Butte Verte
93166 Noisy-Le-Grand Cedex
nicolas.raimbault@ifsttar.fr (01-45-92-57-08)

Cette communication s'inscrit dans le cadre du projet de recherche FLUIDE (FLeuve, Urbain, Intermodal, DURable). Ce programme bénéficie du soutien de l'ANR (Agence Nationale de la Recherche) Ville Durable.

Introduction

La phase d'urbanisation actuelle se caractérise par une concentration particulièrement marquée d'infrastructures et de flux dans les très grandes villes : les gig@cities (Lorrain, 2008). Cette concentration matérielle pose des problèmes particuliers de production et de gestion aux gouvernements de ces territoires.

Les activités logistiques participent de la dynamique de concentration métropolitaine. Leur développement se traduit par l'accumulation d'entrepôts, de terminaux, de flux d'informations et de marchandises au travers, vers et depuis les territoires métropolitains (Hesse, 2008) tels que celui de Paris.

Cette accumulation, déroulée de manière largement silencieuse, commence peu à peu à poser problème à divers acteurs publics, très locaux, régionaux voire étatique. Ils proposent en réponse diverses formes de régulation de ce développement (Raimbault et al, 2013). Une demande de construction d'une capacité de pilotage à l'échelle métropolitaine de la dimension physique du développement logistique, c'est-à-dire une gouvernabilité métropolitaine appliquée aux enjeux logistiques, est peu à peu formulée.

On retrouve dans le problème logistique un binôme bien connu de l'aménagement urbain (Rouillard, Prelorenzo, 2009 ; Lorrain, 2011). D'un côté les processus immobiliers, locaux et largement privés, sont difficiles à gouverner et échappent à la planification. Ils sont à la fois fruits et facteurs de la fragmentation métropolitaine. Or c'est ainsi que la plupart des activités logistiques s'implantent. De l'autre les infrastructures, les réseaux techniques et leurs gestionnaires constituent des ressources et des instruments précieux de gouvernabilité des métropoles. C'est principalement par leur biais que les métropoles sont tout de même gouvernées malgré l'émiettement institutionnel. Ces instruments n'existent que de manière incomplète en ce qui concerne les activités logistiques. A ce titre, *Ports de Paris* apparaît peu à peu comme le seul gestionnaire possible d'infrastructures logistiques.

Par suite, notre hypothèse est que ce contexte problématique ouvre une fenêtre d'opportunité pour l'affirmation de *Ports de Paris* comme un pilote public du développement logistique métropolitain, au-delà de ses missions purement portuaires. Cette fenêtre d'opportunité est non seulement économique, en lien avec le regain d'intérêt pour le mode de transport fluvial (Frémont, 2012), mais aussi institutionnelle. On peut l'étudier à partir du concept de « *policy window* » et des trois « *streams* » de Kingdon (1995). S'il s'agit pour lui de mécanismes de mise à l'agenda d'une nouvelle action publique, nous appliquerons ces concepts tant à la mise à l'agenda qu'aux premiers éléments de mise en œuvre de politiques

d'aménagement logistique. En effet mise à l'agenda et mise en œuvre ne sont pas des phases bien différenciées en ce qui concerne l'action publique, plutôt discrète, que l'on souhaite étudier ici. Selon Kingdon, une fenêtre s'ouvre en faveur d'un changement d'action publique lorsqu'un problème formalisé (*problem stream*), ici l'ingouvernabilité logistique (1) rencontre une solution applicable (*policy stream*), une politique d'aménagement pilotée par *Ports de Paris* (2), portée par un moment politique favorable (*politics stream*), le « Grand Pari(s) » portuaire (3). Si ce dernier temps a été court, et dans une certaine mesure incomplet, nous montrerons qu'il n'a pas été sans effets.

Ce mécanisme d'évolution institutionnelle en trois phases peut-il s'analyser comme un moteur de la « reconnexion » (Hall, 2010) des secteurs portuaire et logistique (rassemblés dans la même problématique) avec l'action publique métropolitaine, après des décennies d'indifférence mutuelle (Beyer, Debrie, 2011) ? Ou au contraire, rend-il simplement compte de la mutation d'une « déconnexion » (Hall, 2010) toujours à l'œuvre ? Enfin, qu'est-ce qui est gouverné et qu'est-ce qui ne l'est pas par cette forme de gouvernement via une agence d'Etat ?

Notre analyse s'appuie sur plusieurs entretiens menés avec des agents de *Ports de Paris* ainsi qu'avec différents acteurs de la région Île-de-France et sur l'étude des documents qu'ils produisent. Elle est aussi nourrie par deux ans de travail à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France sur les enjeux du fret et de logistique et les échanges qu'il permet avec les agents en charge de la politique de la région Île-de-France en ce domaine.

1) La métropole logistique : accumulation et ingouvernabilité

L'accumulation logistique dans la métropole conduit peu à peu à la construction d'un problème logistique métropolitain. Les enjeux de régulation sont principalement saisis par le filtre de l'aménagement. Un « *problem stream* » logistique saisit la métropole.

a. Le développement logistique de la métropole parisienne

La métropole parisienne concentre 19% de la population nationale et 29% du PIB national. C'est le plus grand marché logistique national et l'un des plus grands marchés européens. Des établissements logistiques s'y implantent à la fois pour approvisionner le marché métropolitain et le territoire national. En 2006¹, les flux de marchandises générés s'élèvent ainsi à 296 millions de tonnes. 18 millions de m² d'entrepôts y ont été construits (DREIF, 2009). Les entrepôts sont les principales origines et destinations de ces flux, ils sont l'ossature du développement logistique de la métropole.

S'y trouvent aussi les grandes infrastructures de transbordement dédiées au fret : Roissy-Charles de Gaulle, les *Ports de Paris*, des chantiers combinés ferroviaires, ainsi qu'à seulement 120 et 200 km de Paris, les ports de Rouen et du Havre. Tant en matière d'entrepôts que d'infrastructures, la dimension logistique de la métropole parisienne tend à dépasser les limites de l'Île-de-France, vers les départements limitrophes et vers la Normandie.

Ce rapide recensement montre que les activités logistiques se développent particulièrement dans les espaces métropolitains sous la forme d'une accumulation à la fois de flux, d'infrastructures et d'immobilier spécifiques. Elles apparaissent peu à peu comme un secteur économique cohérent, identifié comme tel par les acteurs métropolitains, voire important². D'aucuns affirment que ce secteur économique représenterait environ 10% du PIB et de l'emploi francilien (DRIEA, 2012).

Dans ce marché logistique métropolitain, les *Ports de Paris* ont un rôle modeste. Transitent par ces espaces environ 20 millions de tonnes de marchandises empruntant la voie

d'eau, soit 7% des flux à l'échelle régionale. Cependant les trafics générés par les espaces portuaires vont au-delà de ceux de la voie d'eau. En effet, ces espaces accueillent, en plus des équipements de transbordements (quais et portiques), environ un million de m² d'entrepôts, dont une part non-négligeable ne fonctionne qu'avec la route. Les ports ont ainsi un rôle logistique plus général que celui des filières usant de la voie d'eau, notamment en ce qui concerne les activités de messagerie et, dans une moindre proportion, de la grande distribution. Enfin, la marginalité logistique des ports est aussi spatiale. Ces espaces sont principalement situées à l'ouest de la région quand le développement logistique se déploie à l'est (fig. 1). Si l'on additionne l'activité des trois ports de la vallée de la Seine, Le Havre, Rouen et Paris, réunis depuis peu sous le nom d' « Haropa », leur importance relative s'accroît. Ils traitent annuellement 130 millions de tonnes et accueillent 2,6 millions m² d'entrepôts.

b. Le non-aménagement logistique : émergence d'un problème régional

Les entrepôts sont au cœur du développement logistique métropolitain. Cependant la planification spatiale pesant sur ces implantations est minimale, pour ne pas dire inexistante. En effet le développement d'activités logistiques a essentiellement lieu au sein de simples zones d'activités aménagées à l'échelle des communes. Le mécanisme d'implantation est celui d'un marché immobilier, avec ses promoteurs, ses investisseurs, en système avec des politiques communales et intercommunales de développement économique (l'aménagement de zones d'activités) et d'urbanisme (les permis de construire et les plans locaux d'urbanisme). La planification spatiale se résume au mieux à la programmation des zones d'activités à l'échelle l'intercommunale, quand elle existe, sinon communale.

Or, à mesure que le développement immobilier logistique s'éloigne du cœur des villes, les collectivités en charge de ces politiques sont de plus en plus modestes et leurs capacités administratives et financières sont par conséquent de plus en plus limitées. Elles ont rarement les capacités de piloter le développement de zones logistiques de centaines d'hectares. Pour répondre aux demandes, un marché immobilier de l'entrepôt standardisé se structure. L'offre immobilière prend de plus en plus massivement la forme de parcs logistiques, un complexe de plusieurs entrepôts. Un même acteur aménage, bâtit, possède, et gère ces parcs. Les entrepôts en tant que tels sont loués par cet acteur à des logisticiens. Ces parcs maillent peu à peu la périphérie parisienne.

Cette géographie logistique est peu à peu dénoncée, notamment par le Conseil Régional. Ce dernier est chargé de l'aménagement régional, c'est-à-dire de l'écriture du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF). Entre le SDRIF de 2008, le Plan de Déplacement Urbain d'Île-de-France (PDU) de 2011 et la tenue des assises régionale du fret et de la logistique en juin 2011, un principal problème est pointé : celui d'une mauvaise allocation des espaces logistiques dans la région. Or cette dernière est aujourd'hui le fait d'un système entre des promoteurs-investisseurs et des communes, peu ou prou résumé à l'idée d'un marché logistique non régulé³. Elle conduirait au desserrement de l'immobilier logistique à l'intérieur de la région, augmentant les distances parcourues par les poids lourds, voire à l'éviction de certaines fonctions logistiques hors de la région ainsi qu'à un déséquilibre entre un ouest a-logistique et un est logistique, en contradiction avec les objectifs régionaux de durabilité et de mixité fonctionnelle. La géographie logistique ne serait donc pas suffisamment gouvernée à l'échelle régionale. Pour faire face à cette « ingouvernabilité métropolitaine » (Jouve, Lefèvre, 2002), l'idée d'une planification des espaces logistiques s'impose. Dans le projet de PDU, figure une carte de l'« armature logistique régionale »⁴. Cependant, les compétences de la région Île-de-France ne permettent ni d'imposer (aux communes) certains espaces pour les activités logistiques ni de développer les zones

logistiques structurantes qu'elle préconise. Elle n'en a pas moins ouvert un chantier métropolitain en construisant un nouveau problème métropolitain, un « *problem stream* », et en dessinant des solutions centrées autour de la planification et de l'aménagement.

Figure 1 : paysage logistique de grande couronne francilienne (Sénart)



Crédits : ©DR San de Sénart/Ph. Caumes, 2005; www.senart.com

2) Ports de Paris : aménageur logistique au service de la planification régionale

La volonté régionale de pilotage publique du développement logistique métropolitain rencontre peu à peu les capacités d'action d'une institution spécialiste de la zone logistique multimodale : les *Ports de Paris*. Un « *policy stream* » s'ouvre.

a. Ports de paris : une entreprise publique gestionnaire de foncier portuaire

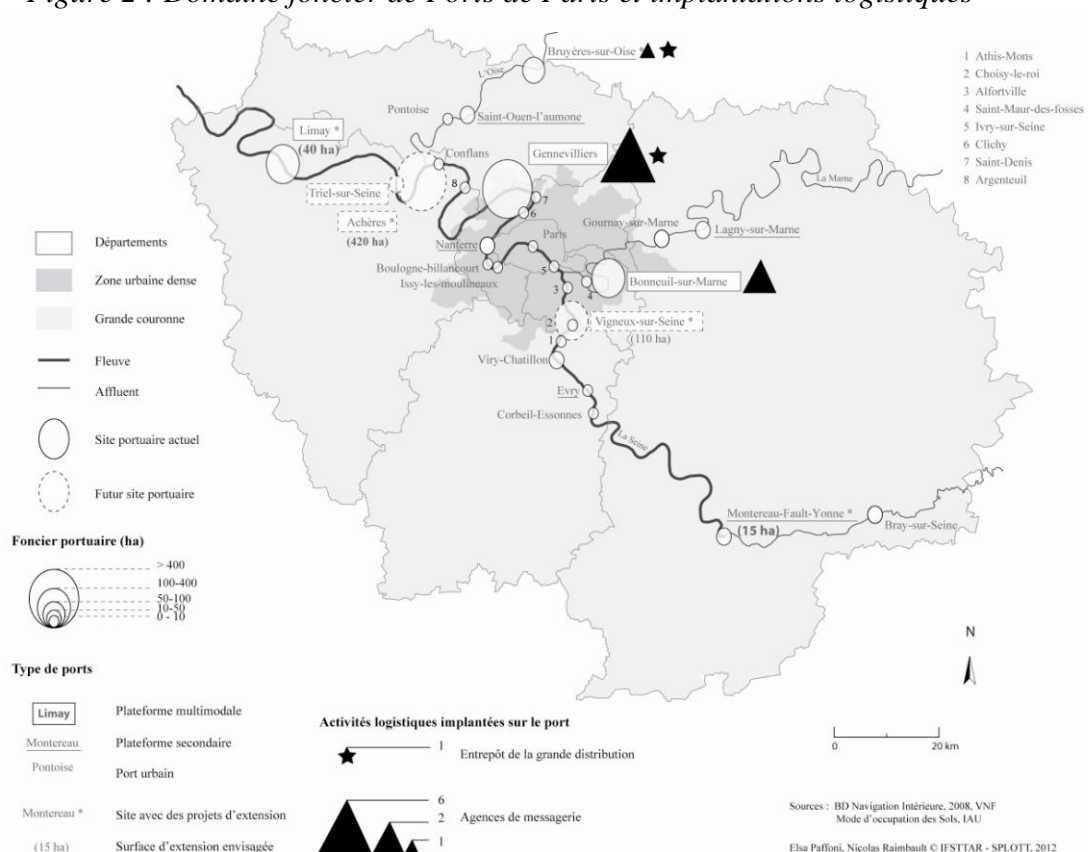
Ports de Paris est un établissement public (à caractère industriel et commercial) d'Etat (tutelle du ministère de l'équipement), créé en 1968 pour gérer les 500 hectares portuaires d'Île-de-France. Depuis la loi « Grenelle II »⁵ du 1^{er} janvier 2011, l'établissement est devenu à la fois gestionnaire et pleinement propriétaire des terrains portuaires, représentant maintenant 1000 ha.

Sa mission de service public⁶ consiste à « exploiter et gérer les territoires qui lui sont confiés ou qu'il a acquis, pour permettre le développement du transport fluvial »⁷. Concrètement cela consiste d'un côté à louer ses terrains, nus ou avec un bâtiment, à des entreprises (si possible génératrices de trafics fluviaux) et de l'autre côté à aménager des quais, par exemple pour accueillir des équipements de manutention de conteneurs, de façon à développer le transport fluvial. Sa fonction est donc fondamentalement celle d'un aménageur et gestionnaire de zones d'activités dont la particularité est d'avoir un accès fluvial. Mais cet établissement se différencie d'un simple aménageur public. Il ne peut en aucun cas vendre les terrains qu'il possède, il en reste toujours propriétaire. Les occupants privés des parcelles signent des contrats d'amodiation, c'est-à-dire des autorisations d'occupation du domaine

public pendant une durée donnée. La maîtrise du foncier portuaire reste toujours publique. Dans la mesure où la fonction portuaire de ces terrains est durablement définie comme d'intérêt général (par la loi), les espaces que gère *Ports de Paris* peuvent être appréhendés comme une infrastructure. *Ports de Paris* est donc un gestionnaire d'infrastructures comprenant à la fois des outils intermodaux et des parcelles pour les implantations d'entreprise.

Dans ce cadre, les activités logistiques sont apparues comme un secteur d'activité cible pour l'établissement. Un million de m² d'entrepôts a ainsi été érigé, essentiellement au sein des emprises portuaires les plus vastes, nommées aujourd'hui « plateformes multimodales »⁸. Il accueille avant tout des activités de messagerie, et quelques activités logistiques de la grande distribution, n'utilisant que rarement le transport fluvial mais appréhendant les parcelles portuaires comme des opportunités foncières en première couronne francilienne. Nous pouvons postuler que ce développement a d'abord consisté pour l'établissement en une opportunité de diversification des revenus. 350 000 m² sont même possédés par le port et exploités en propre. L'immobilier d'entreprise constitue, en 2011, 23 % des revenus de l'établissement. La location des terrains, en partie pour des usages logistiques, en représente 62%⁹. Dans un contexte d'autonomie de cet établissement vis-à-vis des autres politiques régionales, ce que Hall appelle la phase de « déconnexion » (2010), ce développement immobilier particulier, opportuniste, n'a pas été questionné par les collectivités locales concernées par l'aménagement francilien.

Figure 2 : Domaine foncier de Ports de Paris et implantations logistiques



Ce rôle de pôle immobilier logistique est aujourd'hui intégré à la stratégie générale¹⁰. Il est présenté comme un élément à la fois favorable au report modal vers la voie d'eau et permettant de conserver des activités logistiques en première couronne. De ce fait, il rencontre potentiellement les objectifs régionaux énoncés ci-dessus.

b. *Le paradigme de la plate-forme à la recherche d'une mise en œuvre : « gouverner mou » et « gouverner dur ».*

Pour réguler la métropole logistique de façon à limiter la consommation de foncier et à favoriser le report modal, un paradigme d'aménagement a émergé depuis les années 1990 : celui de la plate-forme multimodale gérée par des autorités publiques ou parapubliques. Son principe consiste à juxtaposer un terminal à conteneurs, si possible tri-modal, avec une zone d'implantation d'entrepôts. Les flux générés par ces derniers sont censés se reporter vers le rail ou la voie d'eau. La plate-forme *Delta 3* de Dourges concrétise cette idée en France.

Figure 3 : Plate-forme multimodale Delta 3



Crédits : © S. Vérin et M. Albala, 2012, www.survoldefrance.fr

La région Île-de-France a repris à son compte cette idée : mailler le territoire métropolitain de quelques unes de ces plates-formes. Ce paradigme s'impose comme « *policy stream* ». La solution de politiques publiques consiste à la fois en un exercice de planification et en une action concrète d'aménagement : le développement des plates-formes. Or le pouvoir régional n'a ni les compétences ni les capacités de mettre en œuvre un schéma logistique. Il ne peut même pas planifier à titre suggestif de nouvelles plates-formes. Inversement, par sa mission d'aménageur portuaire, *Ports de Paris* est le seul établissement public gestionnaire et éventuellement développeur de plates-formes multimodales. Dans ce cadre, son activité d'accueil d'implantation logistique à proximité de terminaux multimodaux est donc valorisée par les autorités en charge de l'aménagement. Avec le concours de l'établissement portuaire, le « *policy stream* » devient réalisable. En ce sens, l'éventuelle « reconexion » entre le port et la métropole découle certes du retour en grâce du mode fluvial et des activités portuaires mais aussi de la reconnaissance de son rôle d'aménageur logistique. En réponse, l'autorité portuaire fait montre d'une capacité double à remplir ces objectifs en se définissant à la fois comme « un développeur, acteur de la logistique » et comme « un aménageur, acteur de son territoire »¹¹.

Ainsi, dans le projet d'aménager la métropole, un partage des rôles entre le conseil régional, condamné à « gouverner mou », et *Ports de Paris*, en capacité de « gouverner dur » (Lorrain, 2003) apparaît. La région Île-de-France propose une vision, accompagne l'activité du port qui aménage. La fonction de la planification régionale se limite à formaliser l'existant dans un plan¹². Les plates-formes multimodales y figurant sont donc les celles de *Ports de Paris*. Elle les articule à une vision régionale de telle sorte que leur soit conféré un intérêt général régional (par son statut, le port porte plutôt un intérêt général national, celui du ministère de l'équipement). La planification au sens de programmation échoit plutôt à l'établissement portuaire qui anticipe ses projets d'acquisitions foncières. Les plans régionaux entérinent et rationalisent *a posteriori* l'action portuaire. Un dialogue existe cependant afin que les parcelles acquises par le port soient urbanisables, mais l'initiative est du côté portuaire.

L'émergence d'un nouveau rôle pour les ports de Paris peut être décrite comme un mécanisme de « *displacement* » (Thelen, 2003) : une institution mineure gagnant en importance. Il convient cependant de relativiser ses capacités d'action. D'une part, les développements immobiliers font maintenant l'objet d'appels d'offre à l'intention des promoteurs présentés ci-dessus, le port n'ayant pas leurs précieux réseaux commerciaux. Surtout, en dehors de nouveaux développements portuaires, le pilotage du développement logistique par les Ports de Paris est, dans les faits, encore marginal, il ne porte que sur un vingtième des surfaces d'entrepôt. De plus, n'étant pas publicisé au-delà de quelques lignes dans les documents de planification, il reste implicite.

3) Le Grand Paris portuaire : *Ports de Paris* comme acteur métropolitain ?

Le « Grand Pari(s) portuaire », projet consistant à faire de Paris un hub logistique global en l'étendant jusqu'au Havre pourrait dessiner un « *politics stream* », un contexte politique favorable au renforcement du rôle de *Ports de Paris*. Par le discours qu'il déploie, il contient en germe une explicitation de l'institution comme pilote public du développement logistique. Cependant, cet épisode ayant été hautement politique, principalement porté par le précédent Président de la République, ce « *stream* » semble se refermer avec le nouveau gouvernement. En ce sens, cette troisième phase peut sembler incomplète. Pour autant, la séquence politique a produit des institutions déjà à l'œuvre. Quels en sont les effets ? Ensuite, est-ce que le caractère incomplet de la politisation de l'enjeu logistique métropolitain rend compte de difficultés intrinsèques à ce secteur quant à la mise en œuvre d'une régulation par les infrastructures ?

a. *Le retour du portuaire dans le discours métropolitain : légitimité et institutions nouvelles*

Le « Grand Pari(s) portuaire » est l'un des deux thèmes¹³ retenus par le précédent chef de l'Etat¹⁴ à l'issue de la consultation internationale « Grand Pari(s) » lancée en 2008 pour renforcer la position de la capitale française comme « Ville Monde ». Cette idée a bénéficié d'un contexte cognitif favorable à l'économie portuaire (Attali, 2008) et de la reconnaissance de ce que Notteboom et Rodrigue appellent la phase de « régionalisation portuaire » (2005) : la diffusion de cette économie à l'intérieur des terres. Le rôle de « gateway » des corridors portuaires et métropolitains devient un élément de la ville globale.

Ce discours s'est rapidement traduit par le développement de nouvelles institutions en charge de promouvoir le développement portuaire. Tout d'abord, en mettant en correspondance fonction logistique de la métropole et économie portuaire, il donne une légitimité métropolitaine renforcée aux ports maritimes et fluviaux de la vallée de la Seine. Le

rôle de ces ports étant assimilé, leur coopération devient inévitable. Un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) les réunit dès mai 2009 et prend en janvier 2012 le nom d'*Haropa*¹⁵. Parallèlement, les agglomérations du Havre, de Rouen et de Paris publicisent le projet par un cycle de conférences et de publications liées¹⁶, dont la dernière s'est déroulée le 22 novembre 2012. Celles-ci insistent sur le concept de « *gateway* ». Sous cet angle, la coopération des trois villes et de leurs agences d'urbanisme respectives s'institutionnalise. Enfin, le gouvernement Fillon établit le 24 mai 2011 un Commissariat Général pour le Développement de la Vallée de la Seine « chargée d'approuver un projet-cadre définissant les grandes orientations pour le développement et l'aménagement de la vallée de la Seine. »¹⁷. Vis-à-vis des collectivités locales, l'intervention étatique tirait sa légitimité du projet ferroviaire de Ligne Nouvelle Paris Normandie. Cependant, avec le nouveau gouvernement, cette mission est annulée le 13 novembre 2012. Une nouvelle réflexion sur la gouvernance de l'axe Seine est lancée. Le projet de ligne est remis à plat.

b. *Le port Seine-Métropole : retour de l'Etat aménageur ?*

Le principal projet du Grand Paris portuaire consiste en l'érection d'un nouveau port fluvial, à Achères, à la confluence de la Seine et de l'Oise, au débouché du canal Seine-Nord-Europe censé, s'il est réalisé, relier la région parisienne au réseau fluvial de l'Europe du Nord. Le projet est ambitieux : 420 ha estimé à 400 M€ d'investissement. Il prend le nom de Port Seine métropole et renforce tout particulièrement la position des *Ports de Paris*. La concertation préalable entre les acteurs publics concernés est en cours, préparant un débat public prévu pour 2013. Les travaux pourraient commencer en 2018.

Le projet tel qu'il se dessine correspond aux normes de la plate-forme multimodale : un terminal à conteneurs trimodal et une vaste zone d'entrepôts ou plus précisément de centres de distribution pour des produits de grand import. L'ambition métropolitaine se traduit par la volonté d'attirer tout particulièrement des centres de distribution européens. Le port constituerait ainsi un pôle logistique structurant, rencontrant la stratégie d'aménagement régionale à la fois en termes de report modal et de rééquilibrage des activités logistiques à l'ouest¹⁸. Il s'agit de la plus grande zone logistique en projet dans la région. Cependant, si les préconisations régionales se réaliseraient ainsi, le pilotage est de moins en moins régional.

La légitimation du projet ainsi que le travail d'ordre politique et de négociation avec les collectivités locales sont pris en charge par l'Etat et ses instances régionales. Sous l'égide du préfet d'Île-de-France, le comité de pilotage réunit autour de *Ports de Paris* les représentants de l'Etat, les collectivités locales (communes riveraines, conseils généraux et conseil régional), de nombreux établissements publics et agences d'urbanisme. Le porteur technique du projet est *Ports de Paris*. Il a d'ores et déjà lancé une série d'études préparatoires. Parallèlement, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique du Grand Paris, l'Etat est en train de signer avec les collectivités locales de la confluence un Contrat de Développement Territorial (CDT), qui légitime le projet et lui donne un cadre d'aménagement plus général. La région Île-de-France, pourtant en train d'écrire le SDRIF 2013, en est le grand absent. Cependant le succès du projet est soumis à la réalisation d'autres infrastructures dépendant de l'Etat : le Canal Seine Europe et surtout le bouclage à l'ouest de la francilienne (A 104). Or ces derniers font face à différents types de contestation et d'incertitudes financières.

c. *Vers une fermeture du « politics stream » ?*

La principale conséquence institutionnelle de ce « *politics stream* », assez court et somme toute incomplet, est moins le lancement d'un grand projet métropolitain d'Etat, incertain, que le renforcement d'une double agence d'Etat : *Haropa* et les *Ports de Paris*. L'issue du Grand

Paris portuaire semble sanctionner la relative incapacité de l'Etat central à conduire l'aménagement de l'axe Seine. L'Etat a tout de même acquis un rôle plus prégnant à l'échelle du projet d'Achères, via notamment la mise en œuvre du CDT. Il planifie avec les communes à la place de la région. De ce fait, le seul pilote étatique, mais distinct de l'Etat central, déjà à l'œuvre à l'échelle de l'axe Seine devient *Haropa*. Mais sans nouveau port, son rôle sera limité. Si le Grand Paris portuaire est une tentative de développement des capacités étatiques à gouverner un type de développement logistique, ces dernières risquent de se limiter à celles du couple *Ports de Paris - Haropa*. Plus que des capacités nouvelles il s'agirait plutôt en ce sens des « beaux restes » de l'Etat (Estèbe, Le Galès, 2003), dont le potentiel aurait été réactivé, renforcé et prolongé.

Le contexte, changeant et incertain, du « Grand Paris jusqu'au Havre » se traduit finalement par un changement d'échelle du discours légitimant le développement portuaire, depuis l'Île-de-France vers la Normandie, ainsi que par un changement d'échelon du « gouvernement mou » depuis le conseil régional vers l'Etat et vers la conférence des trois agglomérations de la vallée séquanienne. *Ports de Paris*, prolongé par *Haropa*, sort ainsi de l'espace régional et du seul binôme avec le conseil régional d'Île-de-France. En matière de développement logistique, la double agence portuaire semble rester la seule à même de « gouverner dur ».

Conclusion :

Ports de Paris émerge, bien qu'incomplètement, comme un pilote public du développement logistique de la métropole en trois temps : la reconnaissance d'un besoin de régulation, mise en parallèle avec les missions d'aménagement de *Ports de Paris*, dont le champ d'action pourrait se renforcer par l'ouverture du chantier de l'axe Seine. Ce récit correspond à l'hypothèse de Brenner d'un « *rescaling* » de l'action étatique vers les échelles métropolitaines (2004) dans une perspective entrepreneuriale. En effet la rhétorique employée par l'Etat est bien celle de l'impératif de la compétitivité dans un contexte concurrentiel entre « villes-mondes ». Ce projet entretient un rapport ambigu avec le politique. D'un côté, il est fortement politisé et médiatisé, fait l'objet de larges concertations. De l'autre, il est piloté par des instances publiques techniques non-élues et s'inscrit dans une forme de recentralisation de l'aménagement métropolitain. Néanmoins, la mise en œuvre de ce « *rescaling* » étant loin d'être actée, il met pour l'instant en scène la difficulté de l'Etat à mener un politique logistique métropolitaine.

Au-delà de ces enjeux de forme de gouvernement, qu'est-ce que ces capacités d'action permettent de gouverner effectivement ? Sans la réalisation d'un nouveau port, *Ports de Paris* reste condamné à régulation d'une infime portion du développement logistique. S'il est réalisé, l'établissement portuaire pourrait attirer une logistique d'ampleur européenne qui n'existe pas encore dans la métropole parisienne. Dans les deux cas, la logistique plus banale et massive, qui se déploie avant tout dans l'est de la métropole, reste hors de son spectre. Se lit peut-être ici les conséquences d'une « dépendance au sentier » (Pierson, 1993) d'une institution portuaire portée à une mission plus large mais dont l'approche reste portuaire. A ce titre, la déconnexion entre la gouvernance portuaire et celle de la métropole reste structurante. Les difficultés de mise en œuvre du Grand Paris portuaire ne témoignent-elles pas d'une incapacité de l'Etat à œuvrer à cette reconnexion ?

Bibliographie

ATTALI J. (dir.), 2008, *Paris et la mer. La Seine est capitale*, Paris, Fayard, 193 p

- BEYER A., DEBRIE J., 2011, « Les temporalités frontalières et urbaines du port de Strasbourg. Analyse géohistorique d'une relation fluviale ville-port », *Métropoles* [En ligne], n°10, <http://metropoles.revues.org/4494>.
- BRENNER N., 2004, *New States Spaces*, Oxford, Oxford University Press, 351 p.
- ESTEVE P., LE GALES P., 2003, « La métropole parisienne : à la recherche du pilote ? », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 345-356.
- DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT D'ÎLE-DE-FRANCE (DREIF), 2009, *Approfondissement de l'estimation régionale du parc d'entrepôts en Île-de-France*. Paris, DREIF, note de synthèse, 16 p.
- FREMONT A., 2012, « Quel rôle pour le fleuve dans le Grand Paris des marchandises ? », *L'Espace géographique*, vol. 41, n° 3, p. 236-251.
- HALL P., 2010, "Maritime ports and the politics of reconnection", in G. Desfor, J. Laidley, D. Schubert, Q. Stevens (dir.), *Transforming Urban Waterfronts: Fixity and Flow*, Abingdon, Routledge, p. 17-34.
- HESSE, M., 2008, *The City as a Terminal*, Aldershot, Ashgate, 207 p.
- KINGDON J. W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins Publishers, 254 p.
- JOUVE B., LEFEVRE C. (dir.), 2002, *Des métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 203 p.
- LORRAIN D., 2001, « Gigacity : The Rise of Technological Networks in Daily Life », *Journal Of Urban Technology*, 2001 8 (3), p. 1-20.
- LORRAIN D., 2003, « Gouverner « dur-mou » : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 447-454.
- LORRAIN D. (dir.), 2011, *Métropoles XXL en pays émergents*, Paris, Presses de Sciences-Po, 416 p.
- NOTTEBOOM T., RODRIGURE J-P., 2005, "Port regionalization: towards a new phase in port development", *Maritime Policy & Management*, 32 (3), p. 297-313.
- PIERSON P., 1993, « When Effects Becomes Cause. Polity Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4), p595-628.
- PRELORENZO C., ROUILLARD D. (dir.), *La Métropole des infrastructures*, Paris, Picard, 2009, 333p.
- RAIMBAULT N., DOUET M., FREMONT N., « Les implantations logistiques entre réseaux et territoires », *L'Espace Géographique*, tome 42, n°1, p. 32-43.
- THELEN K., 2003. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis." in J. Mahoney, D. Rueschemeyer (dir.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 305-336.

¹ Données : SITRAM, 2006

² « filière d'excellence » pour l'agence régionale de développement d'Île-de-France : <http://www.paris-region.com/ard/agence-regionale-de-developpement-ile-de-france/l-economie-d-ile-de-france/filieres-d-excellence/la-plateforme-logistique-de-l-europe-640.kjsp?RH=FILIERES&RF=LOGISTIQUE>

³ Notamment lors des assises régionales d'Île-de-France du fret et de la logistique 29/06/2011 : *Synthèse des débats*

⁴ PDUIF 2011 : p 154

⁵ Loi Grenelle II n° 2010-788 du 12 juillet 2010

⁶ Loi n°68-917 du 24 octobre 1968 relative au port autonome de Paris.

⁷ Ports de Paris, 2010, *Au service du Grand Paris Portuaire, Projet Stratégique 2010-2015*, Paris, p. 15

⁸ Ports de Paris, 2010, op cit..

⁹ Ports de Paris, *Rapport d'Activités 2011*.

¹⁰ Ports de Paris, 2010, op. cit.

¹¹ Agissant dans les marchés logistiques par des prises de participation, de la filialisation, du conseil, de la coordination ; et par des opérations d'aménagement

¹² Dans le SDRIF 2008 et 2013 ou le PDUIF 2011

¹³ Avec le projet de réseau de métro en rocade

¹⁴ Discours de Nicolas Sarkozy, Cité de l'architecture et du patrimoine, 29 avril 2009

¹⁵ Signifiant à la fois « Le Havre-Rouen-Paris » et « *Harbour of Paris* »

¹⁶ Cycle lancé par le colloque « une Seine d'avenir » le 4 mai 2010 au Havre

¹⁷ Décret n° 2012-420 du 29 mars 2012

¹⁸ Ce que ne manque pas de rappeler Ports de Paris, notamment lors des assises régionales du fret et de la logistique (p50 de leur cahier d'acteur)