



HAL
open science

Un élan portuaire vers une transition écologique territoriale? Défis de gouvernance autour du Grand Port Maritime de Guadeloupe

Caitriona Carter, Thibaut Joltreau, Léa Schewe, Eric Foulquier, Yves Montouroy

► To cite this version:

Caitriona Carter, Thibaut Joltreau, Léa Schewe, Eric Foulquier, Yves Montouroy. Un élan portuaire vers une transition écologique territoriale? Défis de gouvernance autour du Grand Port Maritime de Guadeloupe. Yves Montouroy (dir.). Les transitions écologiques ultra-marine au concret, Presses universitaires des Antilles, pp.73-99, 2023, Espaces, territoires et sociétés, 9791095177586. 10.3917/pua.monto.2023.01.0073 . hal-04461636

HAL Id: hal-04461636

<https://hal.science/hal-04461636v1>

Submitted on 10 Oct 2024

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.

Carter, C., Joltreau, T., Schewe, L., Foulquier, E., & Montouroy, Y. (2023). 'Un élan portuaire vers une transition écologique territoriale? Défis de gouvernance autour du Grand Port Maritime de Guadeloupe'. In Y. Montouroy (Ed.), *Transitions écologiques en Outre-Mer* Presses Universitaires des Antilles, pp. 73–99.

Final version before publication.

Un élan portuaire vers une transition écologique territoriale ? Défis de gouvernance autour du Grand Port Maritime de Guadeloupe

Introduction

Les ports sont des infrastructures traversées par une pluralité d'activités industrielles, comme celles du fret, de la croisière, de la manutention de marchandises, du transport, ou encore de l'énergie. Les Grands Ports Maritimes (GPM), comme le port de la Guadeloupe, jouent plusieurs rôles dans l'économie locale. Ce sont tout d'abord des espaces d'échanges à l'interface terre/mer et des points d'entrée de marchandises, c'est-à-dire des voies d'accès entre l'économie locale et globale. Ce sont ensuite des espaces de développement de multiples lignes de transport, en ce qu'ils peuvent développer de nouvelles liaisons entre différents types de transports maritimes, ou entre le transport maritime et le transport routier. Ce sont aussi des espaces industriels, car les GPM possèdent des biens fonciers qui peuvent être loués à des entreprises pour le développement industriel. Ce sont enfin des organismes de régulation, c'est-à-dire qu'ils disposent de pouvoirs et d'outils de régulation, concernant leurs infrastructures, l'accès portuaire, les services portuaires et les espaces naturelles dans leur circonscription. Pour toutes ces raisons, les ports peuvent jouer des rôles quelque peu antagonistes en ce qui concerne le changement climatique global : ils peuvent être à la fois des contributeurs majeurs¹, et des atténuateurs potentiels. Les services qu'ils fournissent peuvent en effet avoir des effets négatifs sur l'environnement, et l'activité des entreprises opérant dans la zone portuaire peut aussi produire ses propres risques environnementaux. Ainsi, du fait que les ports sont des lieux où une diversité d'industries s'entrechoque, les relations ports-environnements s'expriment de manière plurielle et peuvent s'apprécier sur des échelles tout à fait différentes. D'une part, de nombreuses activités des ports, et celles des différentes industries qui utilisent les services du

¹ L'impact climatique des ports et des espaces portuaires peut être mesuré par divers indicateurs, comme le niveau d'émissions des navires dans les zones portuaires lors du ravitaillement en carburant ; le type de source d'énergie utilisée pour alimenter les services portuaires ; l'empreinte carbone des industries qui opèrent sur le foncier du GPM ; ou encore le niveau de dépendance vis-à-vis des transports à fortes émissions pour le transport de marchandises à l'intérieur et à l'extérieur de la zone portuaire. Quant aux impacts négatifs sur la biodiversité, ils peuvent notamment provenir du dragage du port, des rejets de l'activité industrielle portuaire sur la qualité de l'eau et sur les espèces, de la pollution atmosphérique des activités industrielles dans le port, ou encore de la pollution sonore.

port, sont déjà réglementées par la législation environnementale nationale et internationale². D'autre part, les ports disposent de pouvoirs réglementaires et de compétences juridictionnelles spécifiques qu'ils peuvent mobiliser pour s'autoréguler et/ou pour réglementer les activités des industries qu'ils accueillent.

Face à ces enjeux, et dans le cadre de l'objectif global de réduction des impacts de l'anthropisation sur l'écosystème planétaire, les relations ports-environnements semblent en fait faire l'objet de deux processus de régulation différents et, parfois, complémentaires.

D'une part émerge un processus "d'écologisation" qui vise à intégrer les enjeux environnementaux dans la gestion des activités et des pratiques portuaires, via une pluralité de régulations. Celles-ci peuvent prendre deux formes : la régulation publique, comme les réglementations autour des études d'impacts préalables aux projets d'infrastructures ; et l'auto-régulation, entendue comme initiatives endogènes à une structure visant à se soumettre à des certifications de qualité et de management environnemental. Les processus de réglementation publique et privée impactent donc de manière routinière les pratiques et les manières de gérer l'espace foncier, les infrastructures et les services d'un port.

D'autre part, on observe une dynamique d'action publique structurée autour du concept de "transition écologique territoriale". Cette dynamique s'attache à élaborer une vision stratégique et systémique de prise en compte des enjeux environnementaux dans la gestion et le fonctionnement territorial, incluant ainsi des acteurs portuaires et territoriaux variés. Il s'agit moins de prévenir, voire de sanctionner, que d'orchestrer un changement profond de trajectoire visant à réduire les impacts de l'anthropisation sur l'écosystème planétaire. Le changement n'est pas seulement technique, réglementaire, procédural, mais il est également et surtout social. C'est pourquoi, si dans le processus d'écologisation on anticipe un mode de gouvernance plus administratif, se jouant au sein des relations entre le port et les services déconcentrés de l'Etat (et potentiellement avec les industries sur la place portuaire), dans le cas de la transition écologique territoriale on s'attend plutôt à voir une "mise en lien" plus élargie entre différents acteurs territoriaux à la fois publics et privés, dans une logique d'action stratégique portuaire.

Or ces deux logiques d'écologisation portuaire et de transition écologique territoriale ont des effets différents sur les gouvernances portuaire et territoriale, publique et privée. La gouvernance portuaire s'inscrit dans un processus de convergence mondiale, avec la diffusion du modèle de gestion dit du "*Landlord Port*", élaboré par la Banque Mondiale au début des

² Par exemple, la pollution peut d'abord représenter dans le cadre maritime un risque accidentel d'une industrie qui est installée sur le foncier portuaire. L'espace portuaire peut alors être exposé, comme l'ont démontré les explosions récentes dans les ports de Beyrouth ou de Tianjin. Mais c'est surtout l'espace maritime que l'on considère comme un espace maritime à protéger dans le cadre d'avaries. Dès lors, le risque change d'échelle. Il n'est plus strictement portuaire, domaine encadré par les Directives Seveso depuis le milieu des années 1970, mais devient océanique et surtout côtier. Depuis la convention SOLAS, adopté suite au naufrage du Titanic (1912), à la convention MARPOL, produite après la marée noire suite du Torrey Canyon (1973), ou encore les Paquets Erika de l'Union Européenne (2000-2011), la réglementation internationale s'est construite au gré d'une gestion du risque post-catastrophe, dans l'idée d'une sécurisation de la vie en mer d'une part, d'une prévention et d'une « gestion » des pollutions maritimes d'autre part.

années 2000³ (WB, 2007 ; Debrie et Ruby, 2009). La notion de gouvernance territoriale désigne quant à elle à la fois un modèle institutionnel et le jeu des acteurs territoriaux et extraterritoriaux impliqués de près ou de loin dans les prises de décision. Les (re)structurations de gouvernance induites par ces deux processus semblent marquer la transformation des relations d'un port avec les interfaces urbaines et le territoire dans lequel il s'inscrit. En effet, ces deux espaces aux fonctions différentes sont amenés à mettre en cohérence leurs objectifs environnementaux (climatique, énergétiques) dans le but de gagner en efficacité ou par obligation réglementaire.

L'objet de ce chapitre est d'analyser, dans le contexte portuaire d'outre-mer, le passage de l'engagement d'un GPM d'un processus d'écologisation à celui d'une transition écologique territoriale. Il s'appuie sur une étude de cas d'un GPM français de la Caraïbe, qui affirme le caractère dual des stratégies de transition à mettre en œuvre : génériques, parce que tous les ports sont concernés par des systèmes de flux, certes d'intensité différente, mais de nature à peu près équivalente ; locales, parce que tous les ports présentent une identité propre au milieu géographique et au contexte politique dans lequel il s'insère. Ceci implique des spécificités propres au port guadeloupéen, qui affectent les trajectoires d'écologisation du port et son degré d'insertion dans la transition écologique territoriale. En effet, si l'on peut parler d'une façon générale des relations ports-environnement, chaque port dispose en fait d'un rapport spécifique à son écologie territoriale. En l'occurrence, le cas du Grand Port Maritime de la Guadeloupe (GPM-G) est celui d'un port insulaire en milieu tropical, au contexte socio-économique spécifique et à la singularité géographique. C'est en effet à la fois le point d'entrée de marchandises pour un département d'outre-mer (DOM) intégré à un centre national distant, dont il est fortement dépendant en termes d'importations, et un port ancré sur un archipel des Petites Antilles, déployé sur plusieurs zones morcelées du territoire guadeloupéen. La réalisation d'une transition écologique est donc pour lui conditionnée par le milieu tropical et insulaire dans lequel il s'insère, d'une part, et d'autre part contraint par les impératifs économiques d'une périphérie ultramarine intégrée à un centre européen.

Plus précisément, ce chapitre cherche donc à répondre aux questions suivantes : Comment la mise en visibilité des liens port-environnement, à travers la régulation et les conflits générés par la mise à l'agenda politique de l'écologisation portuaire, transforme les relations port-territoire ? Quels défis de gouvernance l'écologisation portuaire et la transition écologique territoriale posent-elles ? Nous faisons l'hypothèse que les processus de mise en œuvre de la transition écologique territoriale diffèrent, ou du moins dépassent, les processus de l'écologisation portuaire. En effet, en ce qu'ils dépassent le seul cadre d'action de l'autorité portuaire, ils contribuent à repenser et transformer les relations port-territoires. Dans le cas guadeloupéen, nous tenterons de montrer que la mise à l'agenda nationale de l'écologisation portuaire a généré des opportunités d'action dont s'est saisi le GPM-G, entraînant ainsi une nouvelle dynamique d'action publique. Cette forme d'*élan portuaire* vers une transition écologique territoriale, s'il a ouvert un dialogue inter-acteurs renouvelé, semble cependant faire

³ Il correspond au dispositif de gouvernance des Grands Ports Maritimes français fixé par la loi de 2008. Il engage l'Autorité Portuaire dans des stratégies de gestion patrimoniale du domaine portuaire.

encore face à plusieurs défis d'institutionnalisation et d'opérationnalisation des nouvelles formes de coopérations.

Avant de tester nos hypothèses, nous définirons dans un premier temps les processus d'écologisation et de transition écologique territoriale au regard des relations port-environnement, de leur évolution, et des défis de gouvernance qu'ils posent (I-). Dans une deuxième partie, nous présenterons dans notre analyse empirique comment le GPM-G est passé d'une action réglementaire d'écologisation de ses pratiques à une démarche plus volontaire, générant un élan portuaire favorable à la transition écologique territoriale - et les défis auxquels cet élan fait face (II-).

Encadré 1. Méthodologie

Notre analyse s'appuie sur différents matériaux empiriques récoltés dans le cadre du projet de recherche TEIPOG⁴. Ces matériaux incluent en premier lieu un corpus documentaire conséquent, composé de rapports étatiques et européens, de rapports de la Cour de Comptes et de la CESE, d'avis de la CSRPN et de l'Autorité Environnementale, de rapports annuels des entreprises opérant sur le foncier du GPM-G, de communiqués de l'UMEP, de documents produits par le GPM-G et les collectivités locales, de communications d'associations et d'ONG, et d'une sélection d'articles de presse spécialisée. Ce corpus a par ailleurs été renforcé par la réalisation de 19 entretiens semi-directifs conduits entre mars et juin 2021, dans le cadre d'un stage de fin d'études (Schewe, 2021). La grille d'entretien a suivi le schéma suivant : votre structure et votre parcours personnel, vos interlocuteurs, vos tâches en termes de transition écologique, quelles coopérations territoriales et extra-territoriales de votre organisation, votre relation avec le GPM-G, quel impact des normes réglementaires environnementales sur votre travail, votre vision de la transition écologique. Dans le cadre de ces entretiens, une diversité d'acteurs publics et privés en relation avec les affaires portuaires et maritimes guadeloupéennes et les questions de transition écologique territoriale ont pu être interrogés. Il est cependant notable qu'aucune de nos multiples requêtes d'entretien avec les acteurs du GPM-G n'ait obtenu de réponse. Ceci peut en partie être expliqué par le constat fait par la Cour des Comptes d'une "mise en place difficile des instances [de gouvernance du GPM-G] depuis 2013" et de dysfonctionnements internes importants, avec un "conseil de surveillance dont la composition reste une source de difficultés" due à des conflits inter-acteurs, et un "directoire isolé et fragilisé" (2021). Ce biais au sein de notre base de données empirique a pu partiellement être compensé par l'analyse systématique des documents précités, ainsi que par des entretiens avec des acteurs intermédiaires travaillant en contact direct avec le port.

I – Les grands ports maritimes et l'environnement : de l'écologisation portuaire à la transition écologique territoriale ?

⁴ "La transition écologique des infrastructures portuaires de Guadeloupe (TEIPOG) : gouvernance, demandes sociales et (re)connexions territoriales", projet financé par le LabEx DRIHM au sein de l'OHM Littoral Caraïbe.

a) D'une écologisation sectorielle vers une transition écologique portuaire et territoriale

Une des contributions que nous cherchons à faire dans ce chapitre est de clarifier le concept d'*écologisation* dans son application au cadre d'un grand port maritime, où elle se donne à voir dans un mode administratif en lien avec la mise en oeuvre de la législation environnementale avec les services déconcentrés de l'Etat, d'une part, et dans sa relation à la transition territoriale, d'autre part, où l'écologisation participe d'une transversalité et d'une mise en cohérence des politiques publiques et des intérêts sectoriels à l'échelle du territoire. Nous avançons que les processus d'écologisation portuaire, et plus largement d'écologisation sectorielle, peuvent servir et contribuer à la transition écologique territoriale, mais sont insuffisants pour la réaliser pleinement.

La notion d'écologisation « désigne les processus par lesquels l'environnement est pris en compte dans les politiques publiques, dans les organisations, voire dans les pratiques professionnelles. L'environnement est ici entendu largement, il comprend aussi bien les conditions sanitaires que les milieux naturels ou anthropisés qui supportent la vie » (Mormont, 2013). Gabrielle Bouleau (2017 : 40) rappelle que « le terme d'écologisation » qualifie un changement politique en faveur de la réduction des pollutions à la source, du principe de précaution, de la diminution du cumul des rejets dans l'environnement et de la protection de la biodiversité. Plus exactement, ce changement par l'écologisation des pratiques est tout autant produit « par le haut » qu'il peut l'être par les acteurs sectoriels eux-mêmes (Mzoughi et Napoléone, 2013). Le processus d'écologisation des pratiques peut intégrer explicitement des externalités négatives et positives pour l'homme et la nature. Un tel processus met en question les pratiques - et leurs externalités positives et négatives - telles qu'elles sont stabilisées au prisme motifs économiques et concurrentiels ou encore de choix techniques. Au-delà, un processus d'écologisation renvoie à des interactions d'acteurs autour de mises en question des usages des biens communs, plus encore lorsqu'ils sont privatisés, tels que l'eau, le littoral, ou les écosystèmes. Cela est encore vrai pour les biens collectifs économiques, qui produisent des externalités pour le territoire. Cette relation entre biens collectifs, externalités et territoires, invite à porter le regard sur la co-production de l'écologisation et des modalités de gestion participative (Richard et Rieu, 2009), et ainsi à la connexion territoriale des infrastructures économiques. Au total, l'écologisation renvoie à des processus de mise en problème des ressources naturelles et des usages durables des biens communs, et à travers eux des territoires.

L'étude d'un grand port maritime renvoie pour sa part non pas à un secteur, mais à la fois à un acteur (l'autorité portuaire), et à un espace d'activité et une interface logistique. Son écologisation concerne ainsi plutôt la limitation des impacts environnementaux que peuvent générer les activités qui se déploient au sein de cet espace, et auxquelles le port participe de près ou de loin via sa gouvernance foncière et logistique. Ce processus d'écologisation portuaire, qui ne se réduit pas aux seules actions de l'autorité portuaire, peut donc prendre à la fois la voie réglementaire par la définition de normes contraignantes et protectrices de l'environnement, ou passer par des projets d'écologisation multi-acteurs à l'interface du port.

Le port est ainsi autant traversé par une pluralité de processus d'écologisation sectorielle, qui régulent l'activité des industries qui s'y déploient (Bouleau *et al*, 2020), que porteur d'une logique d'écologisation propre quant à la mise à jour de ses pratiques de contrôles et de régulations environnementaux. En termes d'analyse empirique, ces processus demandent de cerner les jeux d'acteurs qui conditionnent et mettent en œuvre la gouvernance de l'écologisation, comme on le verra dans la deuxième partie de ce chapitre.

L'engagement d'un GPM dans la transition écologique territoriale, à la différence de l'écologisation portuaire, impose d'élargir la focale au territoire et aux relations qu'il entretient avec le port. La notion de « transition écologique » est a priori problématique car elle est l'objet d'une utilisation tout azimut dans le débat public, politique et médiatique. De manière générale, nous considérons ici qu'une transition écologique territoriale implique le passage d'un système économique, politique et social institutionnalisé, à un autre qui soit plus durable sur le plan socio-écologique. Ce processus implique la conjonction d'une pluralité de processus d'écologisation, qui dépassent les logiques sectorielles et élargissent la gouvernance des interdépendances économie-écologie à la gouvernance d'interdépendances sociales et territoriales. Dans le cas d'un territoire insulaire, les relations ports-territoires sont fondamentales pour le processus de transition écologique territoriale. Ces relations ne sont pas figées et sont uniques au socio-système territorial étudié. Des projets territoriaux structurants peuvent ainsi créer et insérer le port dans de nouvelles synergies trans-sectorielles et interacteurs, de la même manière que le port peut être porteur de nouveaux projets à visée environnementale qui s'insèrent dans l'économie territoriale, tout en tentant d'influencer le développement territorial dans un sens qui permette la transition écologique des activités portuaires. Sur le plan de la recherche empirique, la mise en lumière des processus de transition écologique territoriale nécessite d'identifier les leviers et les contraintes institutionnalisées qui les conditionnent, et la manière dont des jeux d'acteurs partiellement stabilisés peuvent influencer sur ces leviers et contraintes.

Dans ce chapitre, nous proposerons d'analyser les défis de gouvernance d'une transition écologique territoriale autour du port. Avant cela, nous revenons sur l'évolution des rapports entre le port et les problématiques écologiques.

b) Des relations port-écologie aux reconnections ports-territoires

Saisir la place du port dans la transition écologique territoriale implique de cerner à la fois l'évolution du traitement des thématiques écologiques et environnementales par le port, et l'évolution des rapports que le port entretient avec les acteurs du territoire, par ex. avec la ville, les collectivités, ou bien les services déconcentrés de l'Etat (Carter et Drouaud, 2022). Dans cette optique, on observe qu'un changement de paradigme a eu lieu sur une vingtaine d'années dans le traitement des enjeux écologiques par les grands ports de commerce maritime, comme l'illustre l'observation de l'évolution des priorités environnementales des ports réalisée par l'ESPO (*European Sea Ports Association*).

Les ports des années 1990 sont en effet confrontés à la nécessaire adaptation de leurs infrastructures au processus du gigantisme naval engagé par la conteneurisation et la globalisation des échanges, dans un contexte de montée en puissance de l'économie chinoise. En d'autres termes, leur problématique est entièrement dédiée aux questions d'extension des terminaux et d'amélioration des conditions d'accès. La gestion des opérations de dragage, la qualité des eaux, l'insertion de ces infrastructures dans des territoires littoraux de plus en plus soumis à des régimes de protection environnementale du fait de la reconnaissance internationale de leur rôle dans l'écosystème planétaire, constituent les préoccupations prioritaires de l'époque sur le plan écologique. Avec la médiatisation croissante des travaux du GIEC, la percolation progressive dans la société de la problématique du changement climatique sous l'effet des émissions atmosphériques carbonées change la donne au tournant des années 2000. "Traditionnellement considérée selon des approches fonctionnalistes des milieux portuaires, principalement aquatiques, la relation transport maritime-environnement s'écrit désormais selon des analyses métaboliques (Mat, 2005) à l'échelle du territoire d'insertion où l'ensemble du système-flux doit être appréhendé" (Foulquier, 2019, p.583). En une vingtaine d'années, des questions relatives aux emprises, les problématiques écologiques des ports passent à celle de l'empreinte globale de leurs activités sur le territoire d'insertion.

Les 5 principales priorités des ports membres de l'ESPO entre 1996 et 2020					
CLASSEMENT	1	2	3	4	5+
	1996	2004	2013	2018	2020
Développement portuaire (lié à la mer)	1				
Qualité de l'eau	2			5+	5+
Elimination des déchets de dragages	3	3			
Opérations de dragage	4	2	5+	5+	5+
Poussière	5+	4	5+		
Déchets portuaires		1	2	5+	5+
Qualité de l'air		5+	1	1	1
Consommation d'énergie			3	2	3
Bruit		5+	4	3	4
Relation avec la communauté locale			5+	4	5+
Changement climatique				5+	2

Tableau 1. Evolution des priorités environnementales des ports membres de l'ESPO, 1996-2020

De fait, la transition écologique des ports a le potentiel de s'inscrire désormais dans une nécessaire transversalité des approches et une déssectorisation des stratégies. Ainsi, la problématique de la qualité de l'air, devenue priorité n°1 depuis 2013 dans le cas des ports concernés par l'étude, entre en résonance avec l'objectif des villes et des territoires plus généralement d'améliorer la qualité de l'air dans un double objectif, à la fois sanitaire et environnemental. La consommation d'énergie pourrait être également un sujet transverse aux ports et aux territoires, aux ports et au trafic maritime. Un port en soi ne consomme d'énergies que ce qui lui est nécessaire pour faire fonctionner les infrastructures portuaires et les bureaux administratifs. Pour autant, dans une perspective plus large (tournée vers la mer ou le territoire, voire les deux), le port apparaît comme un nœud clé de la transition énergétique, des énergies fossiles vers des énergies plus vertes. Dans ce cas, le port peut se positionner comme un

partenaire privilégié pour le développement de projets d'énergies renouvelables locales, comme une plateforme de développement pour les "industries vertes", et pour la recherche et l'innovation dans le domaine des énergies renouvelables (Carter et Roche, 2022).

Ainsi, il semblerait que l'agenda portuaire se tourne de plus en plus vers les problématiques environnementales. A ce titre, l'ambition n°3 de la stratégie nationale portuaire en outre-mer (2016) s'intitule « préserver la qualité environnementale de la mer et du littoral ». Il convient néanmoins de souligner que ce constat global ne reflète pas pour autant un traitement portuaire similaire des problématiques environnementales. Entre les spécificités du territoire dans lequel un port s'inscrit et sa spécialisation économique, on observe plutôt des « spécificités écologiques ». Chaque port, via un jeu d'acteurs territorial qui lui est propre, priorise la mise en cohérence de certaines interdépendances socio-écologiques et territoriales au détriment de certaines autres, les modes de gouvernance adoptés pour le faire, et les effets territoriaux attendus (Carter et Drouaud, 2022). Autrement dit, pour traiter les problématiques environnementales, les instances portuaires utilisent une entrée spécifique. Les GPM d'outre-mer sont particulièrement sensibles aux questions de protection de l'environnement à cause de leurs spécificités territoriales. Dans le cas du GPM-G, et comme on va le démontrer dans la section suivante, on observe une primauté de la problématique de la biodiversité, notamment marine, sur d'autres préoccupations environnementales traditionnelles des ports continentaux (la qualité de l'air, la transition énergétique, les relations ville-port, etc).

En outre, la mise à l'agenda d'un traitement des questions environnementales territoriales par les ports de commerce s'est accompagnée d'une réflexion sur les potentielles « reconnexions ports-territoires » qui pourraient être développées pour appuyer ces objectifs. Ainsi, si les grands ports de commerce ont été « déconnectés » des villes dans le contexte de l'accélération de la globalisation des échanges dans la deuxième moitié du 20^{ème} siècle, la question de leur reconnexion au territoire se pose aujourd'hui pour rendre possible la transition écologique territoriale. Cette reconnexion est en premier lieu considérée à des fins de développement local : les places portuaires initient de manière croissante des stratégies de développement en dehors des strictes considérations de transit portuaire, fondées sur la valorisation du tissu industriel de la zone industrialo-portuaire et du foncier, et ce afin de renforcer la performance globale de la zone en question en optimisant les échanges entre les industries (Lacoste et Gambet, 2015). Ceci a stimulé une réflexion complémentaire menée de front à la fois par le monde des praticiens et le monde académique sur les liens entre relations villes-ports et la transition écologique territoriale (Beyer et Lacoste, 2017).

Le cas guadeloupéen invite ainsi à mettre en lumière la différenciation entre des processus d'écologisation portuaire et des logiques de transition écologique territoriale dont le port serait devenu un acteur à part entière, et de déceler pour ce faire les jeux d'acteurs en cours à l'échelle insulaire, les interdépendances socio-écologiques et territoriales proposées et les modes de gouvernance adoptés, ainsi que les défis de gouvernance posés par ces systèmes d'acteurs institués.

c) Les défis de gouvernance d'une transition écologique portuaire et territoriale

La nouvelle gouvernance institutionnelle des GPM a structuré une logique nouvelle d'élargissement thématique, fonctionnel et géographique de la gouvernance portuaire, synonyme d'une démultiplication et d'une diversification des acteurs impliqués dans la gestion portuaire (Guillaume et Guinberteau, 2016 : 142). Plusieurs défis de gouvernance se posent afin qu'un port ne devienne un acteur moteur de la transition écologique portuaire et territoriale, dont on peut citer de manière non-exhaustive :

1. La conduite d'une action publique transversale, afin de permettre au port de devenir le moteur de démarches collectives et coopératives (par ex. à travers une forme d'économie circulaire entre industries à l'interface port-ville) ;
2. La décentralisation de la gouvernance du port, afin de faire travailler les instances formelles participatives de gouvernance, dont le Conseil de développement notamment (par ex. en tissant des projets entre le port, les collectivités, et la société civile) ;
3. L'élargissement des domaines de connaissances et de compétences mobilisés dans la prise de décision, afin de prendre en compte de manière combinée les connaissances des impacts environnementaux, sociaux, et économiques, pour favoriser les innovations techniques et sociales.

Cependant, ces défis n'ont pas les mêmes implications pour l'écologisation portuaire que pour la transition écologique territoriale dans laquelle elle peut s'inscrire. En effet, l'*écologisation* d'un GPM :

- Peut se dérouler dans un cadre spécifiquement portuaire, c'est-à-dire cantonné à un cadre réglementaire de régulation environnementale des impacts des infrastructures portuaires et de leurs activités, tandis que la transition écologique territoriale nécessite une action publique intersectorielle et systémique ;
- Nécessite la construction de synergies et de coopérations entre des acteurs plus spécifiquement portuaires en réponse au cadre réglementaire spécifique aux GPM, tandis que la transition écologique territoriale requiert de nouvelles synergies territoriales et interacteurs ;
- Nécessite seulement une forme d'expertise réglementaire (par exemple l'application des démarches « Eviter, Réduire, Compenser ») et environnementale (mobilisant uniquement les sciences de la nature), alors que la transition écologique territoriale requiert une production scientifique plus large d'une part (mobilisant à la fois les sciences naturelles *et* les sciences sociales), et d'autre part une production par les firmes de connaissances et de compétences favorisant l'innovation écologique (via leurs départements de R&D), tout en favorisant le développement de nouvelles entreprises à l'interface du territoire et du port pour générer une « attractivité verte » portuaire.

Face à cette mise en tension entre les défis de gouvernance de l'écologisation et de la transition écologique territoriale, s'ajoute à l'équation des variables propres au territoire guadeloupéen dans le cas du GPM-G. En effet, si les GPM français sont désignés par le gouvernement comme des lieux privilégiés d'accélération de la transition écologique des territoires (Stratégie portuaire française, 2021), la place géopolitique et les conditions

socioéconomiques spécifiques au GPM-G impliquent des contraintes et des opportunités propres. C'est pourquoi la stratégie portuaire du GPM-G en matière de transition écologique a pu particulièrement s'orienter vers la protection et la restauration de la biodiversité, extrêmement riche et pour partie endémique. Il convient cependant de mettre à présent en lumière plus précisément les jeux d'acteurs qui ont abouti à un tel résultat politique.

II - Le cas du GPM-G: un nouvel élan portuaire face à des défis durables

Cette section examine l'évolution des actions et démarches du GPM-G qui constituent ce qu'on pourrait appeler un "élan portuaire" ("*port momentum*") vers une transition écologique territoriale. Elle examine aussi les défis que notre étude a pu soulever afin d'institutionnaliser cette transition territoriale. La section est organisée en trois parties: a) de l'écologisation à la transition écologique; b) les premières démarches en matière de transition écologique territoriale et la gestion portuaire de ses espaces naturels; c) le GPM-G en tant qu' « acteur environnemental » et les défis d'une transition fortement territorialisée.

a) De l'écologisation à la transition écologique

Au-delà des actions de certification réalisées par l'autorité portuaire pour se mettre en conformité avec les normes internationales (ISO 14000 ; ISO 45000) et la mise en place d'un système de management intégrée « Santé, Sécurité, Environnement » (SSE : Cour des Comptes, 2021 : 51), paradoxalement les premières démarches en matière d'écologisation du GPM-G se trouvent dans la mise en œuvre de son grand projet économique « port nouvelle génération » (2008-2016). Ce projet, discuté en détail dans Schewe (2021), ainsi que dans le Chapitre 2 de ce livre (Montouroy et al, 2023), portait sur le trafic de conteneurs (Cour des Comptes, 2021) et la nécessité de mener des travaux d'agrandissement et de dragage du port pour donner accès au GPM-G des bateaux de plus grande taille (Entretien, avril 2021).

Pour gérer l'impact environnemental de ce grand projet (reconnu d'intérêt public majeur : Entretien, juin 2021), le GPM-G devait appliquer des mesures dans le cadre du dispositif « Eviter, Réduire, Compenser » (ERC). Or ce grand projet était « accompagné de mesures compensatoires environnementales s'élevant initialement à 6,5 M€ » (Cour des Comptes, 2021 : 27). Plus précisément, la mise en œuvre du projet a nécessité des arrêtés dérogatoires pour pouvoir travailler sur les espèces menacées, notamment les coraux *Acropora* et les herbiers marins (Entretien, juin 2021). Des demandes de délocalisation et de translocation de plusieurs centaines de colonies coralliennes et des Herbiers marins - et de leur déplacement et éventuelle re-transplantation sur d'autres sites - ont été réalisées par les services du port (Entretien, juin 2021) et accordés par la DEAL (Entretien, avril 2021). Ceci a été accompagné par un programme de suivi (Entretien, juin 2021). En même temps, le dragage des sédiments a nécessité des mesures d'accompagnement pour éviter tout impact sur les cétacés :

“il y avait des gens qui étaient chargés d'observer s'ils avaient des cétacés ou pas dans la zone. Et si, une baleine, un dauphin était observé dans la zone de clapage, on suspendait les travaux;

on n'avait pas le droit, même pendant le dragage à côté du port, s'il jamais il y a un dauphin qui vient se balader et bien on arrêtait ça.” (Entretien, juin 2021).

Or cette « obligation réglementaire » (Entretien, juin 2021) d'écologisation, imposée dans le cadre d'une réglementation environnementale de plus en plus importante (Entretien, mars 2021), est un facteur clé pour expliquer comment un processus de transition écologique a été par la suite entrepris au sein des services du GPM-G (Schewe, 2021): “tu rentres dans une transition écologique qui est induite par la pensée gouvernementale en fait, par la réglementation qui est mise en place, les lois” (Entretien, juin 2021).

Car, pour réaliser ses obligations réglementaires, et assumer ses responsabilités écologiques en lien avec ses travaux d'agrandissement, le GPM-G a dû acquérir des compétences en écologie et surtout en écologie marine. Par exemple, une convention a été signée avec l'Université des Antilles pour le recrutement d'une post-doctorante spécialisée dans les coraux (Schewe, 2021):

“acquérir une expertise qui était ... qu'il n'aurait jamais eu, qu'il n'aurait jamais été capable d'acquérir, s'il n'y avait pas eu cette nécessité, cette obligation de compenser” (Entretien, mars 2021).

De manière significative pour notre étude, on observe que cette création de compétences en interne a d'ailleurs accordé au GPM-G des ressources « humaines... et [de] savoir-faire » (Entretien, avril 2021) pour lancer des grands projets plus ambitieux par la suite. En effet, une fois ce processus d'écologisation des services portuaires entamé, le GPM-G était désormais en mesure de mettre en place des programmes plus avancés en ce qui concerne la restauration écologique de ses espaces naturels. Ceci était devenu encore plus urgent car la destruction des écosystèmes (récifs et herbiers) provoquée par les travaux du projet portuaire n'avait pas pu être compensée systématiquement comme prévu (Entretien, juin 2021). En fait, les tentatives de replantation et de restauration faites dans le cadre des mesures compensatoires n'ont pas toujours fonctionné (Entretiens, mars, juin 2021). Au-delà des questions d'expérimentation et d'ingénierie, la question de la temporalité dans la compensation était aussi en jeu: “on compense dans le temps. Ce sont des années et des années” (Entretien, mars 2021). Pour toutes ces raisons, l'écologisation à travers la conformité réglementaire (voir Montouroy et al, 2023) a permis au GPM-G de consolider son expertise dans les techniques de préservation et de restauration écologique, et de démarrer un processus plus ambitieux de transition écologique par la suite (Entretien, mars 2021) (Schewe, 2021).

b) Les premières démarches en matière de transition écologique territoriale : la gestion portuaire de ses espaces naturels

Trois évolutions marquent les premières démarches en matière de transition écologique territoriale : i) des initiatives portuaires ambitieuses pour restaurer, voir renforcer, des populations menacées au sein de ses espaces naturels ; ii) l'inclusion d'expertises écologiques portuaires dans des initiatives régionales pour la biodiversité ; iii) la “mise au service” de la biodiversité à travers une ingénierie douce pour soutenir une adaptation au changement climatique via la mise en place de « solutions fondées sur la nature » .

i. La restauration écologique et le renforcement des populations menacées

Comme tout GPM, le GPM-G a par son statut un rôle de gestionnaire et de préservation du domaine public naturel qui se situe sur son foncier (Cour des comptes, 2021: 14; Entretien, avril 2021). Dans le cas du GPM-G, il est responsable des espaces terrestres, maritimes et naturels de sa circonscription, dont majoritairement des espaces maritimes (Cour des comptes, 2021: 77; Entretien mars, avril 2021).

En lien avec cette responsabilité de gestionnaire, en 2015-2016 le GPM-G a élaboré son plan environnemental, dénommé Cayoli (Cour des comptes, 2021 : 30; Schewe, 2021; Entretien, avril 2021) (et a reçu un trophée Biodiversité et Entreprise pour ce plan : Cour des Comptes, 2021 : 30). Cayoli a pour objectif i) de mettre en place une participation active de la société civile afin de restaurer des espaces naturels cibles ; ii) de démontrer l'efficacité de nouvelles techniques de conservation ; iii) d'intégrer une attention à la biodiversité marine dans l'évolution socio-économique de la Guadeloupe. Ce plan de gestion des espaces naturels couvre la conservation et la restauration des écosystèmes marins et forestiers, s'attardant sur trois milieux emblématiques : i) les récifs coralliens; ii) les herbiers et petits fonds côtiers; iii) les mangroves et forêts marécageuses.⁵

La mise en place de ce projet ambitieux en termes de restauration écologique a été rendue possible par la création d'une cellule de l'environnement (Entretien, avril 2021) au sein des services du port. Cela dit, Cayoli va au-delà des responsabilités réglementaires du GPM-G (Entretien, mars 2021):

“Ce ne sont pas des mesures ERC, c'est une volonté, une initiative du port... c'est une initiative du port en dehors des mesures ERC du grand projet de port. Voilà, je pense vraiment que c'est le discours à tenir” (Entretien, juin 2021).

D'un côté, comme souligné ci-dessus, les mesures compensatoires déjà utilisées pour gérer l'impact environnemental du projet PNG du port « n'étaient pas complètement satisfaisantes » (Entretien, juin 2021). En effet, il y avait une vraie volonté de la part des chercheurs travaillant dans cette cellule de faire progresser l'ingénierie de la préservation et de la restauration écologique au sein de leurs services portuaires environnementaux, et d'approfondir leurs connaissances (expérimenter, surveiller) des espaces naturels dans la circonscription du GPM-G : “connaître de mieux en mieux le petit cul de sac marin, qui est finalement notre cour de récré” (Entretien, avril 2021).

Cayoli a ainsi soutenu le développement de méthodes expérimentales de cultures de coraux (par ex. une ferme corallienne en milieu marin), « qui nous permet de développer des boutures coralliennes et qui ont pour objectif d'être réimplantées dans le milieu » (Entretien, avril 2021), aussi bien que la mise en place de pépinières d'herbiers marins et de mangrove (Entretien, juin 2021).

⁵ <https://www.cayoli.fr/>

De l'autre côté, en ce qui concerne les acteurs impliqués dans ces démarches, le dialogue autour des actions de restauration n'était plus restreint au GPM-G et aux différents services déconcentrés de l'État (par. ex. la DEAL), comme cela pouvait être le cas dans l'administration des initiatives ERC. En effet, dans ce travail de l'amélioration de l'ingénierie de la restauration et du renforcement des populations menacées (par ex. corail) (Entretien, juin 2021), le GPM-G et ses services ne sont pas restés cloisonnés, mais ont initié des collaborations avec des acteurs locaux (par ex. un travail avec les citoyens dans la gestion des pépinières). Cela dit, au-delà des démarches participatives, la mise en place des projets en commun avec d'autres acteurs plus institutionnels, comme le parc naturel, reste limitée. Au lieu de penser la restauration de manière holistique - en reconnaissant les interconnexions socio-écologiques entre les espaces naturels pour lesquels le port a une responsabilité spécifique avec le parc - les frontières des projets ont été déterminées par le zonage de la circonscription du port. Par conséquent, même s'il y a des espèces en commun à protéger (comme la forêt marécageuse), le parc n'a pas été associé aux initiatives portuaires, car étant vu comme étant hors de ce périmètre : "parce que c'est dans un espace maritime qui ne dépend pas de nous... on n'a pas été associé du tout. Du tout. J'ai eu l'info parce qu'on connaît un peu les gens" (Entretien, mars 2021). Nous revenons sur ce point ci-dessous.

ii. Un récit portuaire sur la biodiversité qui fait écho aux initiatives régionales

La deuxième évolution à prendre en compte est une évolution dans le contexte des politiques publiques. En parallèle de ces initiatives portuaires, des actions des gouvernements français successifs ont lancé un processus de décentralisation du pouvoir de prise de décision environnementale. Ceci a augmenté les compétences des collectivités territoriales en termes de protection de la biodiversité⁶. Dans le cadre de ce processus de territorialisation de la responsabilité environnementale, une modification en 2019 de la loi pour la reconquête de la biodiversité a ouvert la possibilité de créer des Agences Régionales de la Biodiversité (ARB). Cette opportunité a été saisie en Guadeloupe, et l'ARB de Guadeloupe est ainsi devenue la première ARB d'outre-mer (Entretien, avril 2021), avec une feuille de route lancée en 2021 (11/02/2021).

L'établissement d'une ARB en Guadeloupe entraîne une reconfiguration à la fois des acteurs (structures publiques et privés) et des savoirs en Guadeloupe autour des enjeux de la préservation de la biodiversité. Comme argumenté par Schewe, "la construction et le fonctionnement interne de cette [...] agence illustrent à la fois la volonté de construire l'action publique à partir du territoire et une volonté de conduire l'action publique territoriale de manière intersectorielle" (2021: 78). En effet, l'ARB acquiert, et commence à développer, un rôle « d'agence de coopération environnementale » pour optimiser l'action publique guadeloupéenne (Entretien, avril 2021). Ce travail politique consistait premièrement à auditionner les différents acteurs régionaux majeurs sur la biodiversité, afin de documenter la

⁶ Voir par. ex. Loi no. 2014-58 de modernisation de l'action publique territoriale dans le domaine de la protection de la biodiversité ; et la loi no. 2016-1087 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages

diversité d'attentes et de besoins en lien avec les spécificités du territoire (Entretien, avril 2021) :

“le fait qu'on soit un archipel, le fait qu'on soit effectivement, en zone tropicale, donc avec une forte biodiversité, qu'on ait une biodiversité qui relève à la fois du milieu terrestre et du milieu marin...” (Entretien, avril 2021).

Deuxièmement, la création d'une agence invite à la mise en place de nouvelles instances de gouvernance, par ex. un conseil d'administration. L'ARB a associé à ce conseil d'administration tous les principaux acteurs du territoire en matière de biodiversité, y compris le parc national, l'ONF, le conservatoire du littoral et les collectivités (entre autres). Le GPM-G a aussi eu un siège au conseil d'administration (Entretien, avril 2021). En effet, dans son travail politique de préparation d'acteurs et de savoirs à intégrer à ses instances de gouvernance, l'ARB a identifié le GPM-G comme un acteur qu'il ne pouvait pas exclure. Non seulement son rôle formel de gestionnaire d'espaces naturels a informé cette décision, mais surtout son rôle comme acteur détenteur de connaissances dans le domaine marin (à travers Cayoli notamment) a été reconnu par l'ARB (Entretien, avril 2021). En effet, un des objectifs institutionnels et scientifiques que s'est fixé l'ARB était de mettre en cohérence les actions sur le territoire. Or, une continuité de savoirs est essentielle pour mener à bien des projets visant une restauration ou un renforcement écologique en lien avec une approche holistique et intégrative. Sinon, le risque est de tomber dans des approches « fragmentées » et/ou des actions potentiellement contradictoires.

Cela dit, il est important de noter que, même si le GPM-G a été intégré dans les instances de l'ARB, le partenariat entre les deux organisations reste à construire (Entretien, avril 2021). A la base de ce partenariat existe le constat qu'il y a des complémentarités à trouver entre les actions territoriales de l'ARB d'un côté, et les actions du GPM-G dans sa propre circonscription (qui n'est pas incluse dans la juridiction de l'ARB) afin d'assurer une continuité d'actions et de flux biotiques et abiotiques. Reste à savoir lesquelles des interdépendances socio-écologiques et territoriales vont être mises en gouvernance et lesquelles vont être négligées, ou même refusées, dans les échanges à venir. Or les décisions prises vont avoir des conséquences importantes à la fois sur la préservation de la biodiversité elle-même, aussi bien que sur "l'ancrage territorial" de ce sujet en Guadeloupe (Schewe, 2021 : 79).

iii. La biodiversité mise au service de l'adaptation au changement climatique

La troisième évolution à explorer pour comprendre le passage de l'engagement du GPM-G d'un processus d'écologisation à celui d'une transition écologique territorialisée concerne l'émergence de projets et d'actions portuaires dans le cadre de « solutions fondées sur la nature (SFN) ». Les SFN ont été définies par l'UICN comme des actions qui permettent aux territoires d'adresser de multiples défis et risques auxquels ils sont confrontés (changement climatique, sécurité alimentaire, événements naturels) en mettant en place des actions de restauration écologique et de gestion durable des écosystèmes. Selon la Commission européenne, les SFN sont des solutions « inspirées et soutenues » par les actions en faveur de la biodiversité, qui permettent aux acteurs de mener à bien la construction de territoires dits « résilients » aux effets

du changement climatique (Commission européenne, 2016). Non seulement le discours sur les SFN ne se limite pas à la restauration écologique, mais surtout il établit un lien entre la restauration des écosystèmes d'un côté, et un projet territorial de l'autre.

Ainsi, l'adoption de SFN signifie une potentielle responsabilité environnementale et territoriale élargie pour le port. Cette responsabilité pourrait jouer autour de la protection de ses propres structures, essentielle pour la sécurité alimentaire de l'archipel de Guadeloupe :

“Tout dysfonctionnement touchant le port, qu'il s'agisse de facteurs endogènes ou exogènes, peut ainsi rapidement se répercuter sur l'approvisionnement et l'économie de la Guadeloupe” (Cour des Comptes 2021 : 10).

Cela pourrait aussi jouer à l'échelle du territoire lui-même face aux aléas liés au changement climatique - par ex. la montée du niveau de la mer, et les phénomènes météorologiques violents (Entretien, avril 2021). C'est dans cet esprit, en s'appuyant sur les actions mises en place dans le cadre du projet Cayoli, que le GPM-G a monté le projet Life Adapt Island (2019-2024), travaillant en partenariat avec un bureau d'étude européen, Pilot4Dev, et une association environnementale locale, l'URAPEG. Financé par la Commission européenne et le GPM-G (4,5M€ dans le cadre de Cayoli, dont 2,3M€ de la Commission), ce projet est construit selon une logique scientifique de SFN : il faut restaurer et renforcer les espèces menacés comme les coraux, les herbiers marins et les mangroves, non seulement car ils sont menacés du point de vue de la biodiversité, mais aussi car ils jouent un rôle primordial dans la protection du littoral face aux événements naturels extrêmes. Premièrement, ces espèces peuvent être définies comme des infrastructures vertes et protectrices ; deuxièmement, les populations végétales pourraient jouer un rôle de puits naturels de carbone.⁷ En conséquence, la restauration écologique de ces espèces et de leurs services écosystémiques sert d'argument au projet, en faveur d'une stratégie territoriale d'adaptation au changement climatique. De cette manière, les attentes de résultats du projet sont chiffrées par rapport à la portée de son impact sur le territoire, en soulignant notamment que la réussite du projet pourrait contribuer à la protection de 90 000 habitants de l'archipel de manière directe, et 400 000 de manière indirecte.⁸

Par conséquent, la mise en œuvre du projet Life Adapt Island pourrait mener le GPM-G à contribuer à une institutionnalisation d'une forme de transition écologique territorialisée. D'un côté, le projet a déjà contribué à augmenter les effectifs au sein des services du GPM-G:

“ça nécessite une internalisation des compétences donc... il y a beaucoup d'entités qui ont été recrutées, de personnes qui ont été recrutées du coup, au cours de ces dernières années, pour finalement ... comment on appelle ça... faire grossir finalement le service environnement du GPM.” (Entretien, avril 2021).

De l'autre, les objectifs institutionnels du projet envisagent une construction sociale de nouvelles interdépendances territoriales à travers la mise en rapport des acteurs et des groupes sociaux à la fois sur le territoire guadeloupéen, et aussi entre le GPM-G et d'autres acteurs

⁷ <https://www.cayoli.fr/life-adaptisland/>

⁸ https://webgate.ec.europa.eu/life/publicWebsite/index.cfm?fuseaction=search.dspPage&n_proj_id=7120

territoriaux. Ces objectifs incluent par exemple de développer les relations de gouvernance à l'échelle nationale et européenne ; de développer les filières économiques locales ; de diffuser des bonnes pratiques ; d'accompagner la politique publique territoriale.⁹ C'est pour toutes ces raisons que certains acteurs concluent ainsi : "c'est eux qui ont poussé le plus loin aujourd'hui, la restauration écologique, par obligation, je le redis, et puis après, en se prenant au jeu avec les programmes Life etc." (Entretien, avril 2021).

c) Le GPM-G en tant qu' « acteur environnemental » et les défis d'une transition fortement territorialisée

Jusqu'à présent on a montré les différentes évolutions et actions du GPM-G qui s'implique de plus en plus dans un processus de transition écologique territoriale. Dans cette dernière partie, on revient sur des défis associés qui ont été soulevés par notre enquête. En particulier, on examine deux sortes d'enjeux : i) la maîtrise des tensions entre le GPM-G comme « acteur environnemental » versus sa « performance environnementale » ; ii) les enjeux d'intégration de la restauration écologique dans des projets socio-économiques plus larges, comme l'initiative régionale de la croissance bleue, et le changement d'échelle écologique et politique.

i) Le GPM-G comme « acteur environnemental » versus sa « performance environnementale »

"Le port est un acteur environnemental en Guadeloupe, mais c'est pas sa mission première. Sa mission première, c'est d'être un acteur quand même économique et de faire du transit de marchandises ... on va pas dire que c'est l'acteur environnemental le plus vertueux en termes d'environnement de la Guadeloupe. Mais c'est un acteur environnemental quand même, qui devient d'ailleurs assez incontournable." (Entretien, juin 2021).

Les démarches discutées plus haut ont progressivement contribué à renforcer le positionnement du GPM-G sur le territoire guadeloupéen comme acteur environnemental « incontournable » (Entretiens, avril et juin, 2021). En particulier, sa légitimité dans ce domaine a été construite autant à partir du travail des chercheurs de son service environnemental, et la mobilisation de leurs expertises et connaissances scientifiques, que par son rôle de gestionnaire des espaces naturels :

"parce qu'ils ont maintenant du savoir-faire et des compétences. Et évidemment maintenant, ils sont associés à toutes les réflexions, tous les groupes de travail qui parlent de ces thématiques, de la préservation et de la restauration." (Entretien, avril 2021).

Le caractère incontournable du GPM-G pourrait aussi s'expliquer par l'absence de certains acteurs en Guadeloupe, comme l'Ifremer, qui laisse un vide institutionnel et scientifique que le port a commencé à combler (Entretien, avril 2021). La nouvelle stratégie du port (2019-2023) reflète cette ambition du GPM-G. Adressant des enjeux environnementaux variés, elle qualifie ses actions comme étant centrales à l'adaptation au changement climatique, à son atténuation, et à la préservation de la biodiversité. De plus, l'évaluation environnementale de la stratégie

⁹ <https://www.cayoli.fr/life-adaptisland/>

(conduite par un bureau d'études) a conclu que non seulement les impacts environnementaux positifs des axes stratégiques surplombaient les impacts négatifs, mais aussi que toutes les actions faisaient preuve d'une tendance positive.

Cela dit, une tension importante reste à considérer entre ces ambitions du GPM-G et la mise en place d'actions concrètes, en lien avec son objectif stratégique et sa vision de sa compétitivité et de sa performance portuaire (Schewe, 2021). Comme souligné par la Cour des comptes dans son rapport de 2021 :

“le second projet stratégique comprend trois axes relevant des aspects environnementaux dont l'axe 10 « Adapter le port au changement climatique », qui repose sur une multitude d'actions d'inégale importance et sans toujours de lien direct avec l'objectif stratégique [.....] [II] vise une réduction des GES de 15 % dans les trente ans à venir, mais il n'y a pas d'objectifs à l'échéance du projet et donc de stratégie à l'appui d'une telle trajectoire.” (Cour des Comptes, 2021 : 30).

Ces tensions se cristallisent de manière visible autour des enjeux de dragage du port (Schewe, 2021). Comme souligné plus haut, le projet d'agrandissement du GPM-G, en lien avec sa stratégie de compétitivité, a nécessité le dragage du port. Évalué comme ayant des impacts environnementaux négatifs (*cf l'évaluation environnementale*), le dragage soulève de nombreuses questions en termes de son impact sur la biodiversité et la qualité des eaux. Mais le dragage soulève aussi d'autres enjeux autour du devenir des sédiments de dragage et de leur traitement. Dans son projet initialement annoncé, le GPM-G avait prévu de recycler certains éléments de la boue, via la mise en place d'une forme d'économie circulaire. Cette initiative, plus en lien avec une stratégie d'écologie industrielle, ne s'est finalement pas matérialisée. Enfin, au lieu de traiter certains éléments à terre :

“On a balancé 7 millions de mètres cubes de boues, contenant des contaminants. Voilà, parce qu'effectivement, on était sous les seuils de concentration... mais quand on finit par faire simplement le volume de contaminants qui ont été déversés, et la valeur absolue, non pas le taux par mètre cube... ça peut être astronomique et on ne sait pas quels dégâts on a fait. Et puis maintenant que c'est au fond, personne ne pourra jamais aller les récupérer. Voilà, donc je... ça a été l'objet de plein de critiques, hein ... je veux dire, ils ont eu une autorisation de travaux...” (Entretien, avril 2021).

La conséquence de cette décision a aussi eu des impacts économiques en termes de l'absence de la valorisation des sédiments :

“enfin ce qui était recyclable, évidemment c'est pas de la boue hein, c'était les granulats les plus épais pour faire du remblai ou des choses comme ça, mais ça nécessitait... et bien de tamiser, de trier, et puis de stocker ; 2 millions de mètres cubes à stocker, ce n'est pas une mince affaire. Donc c'était plus simple de tout prendre et de tout jeter, plutôt que de... voilà, récupérer, trier, stocker pour partie, et rejeter le reste. Probablement... c'est un modèle économique qui s'est imposé, clairement.” (Entretien, avril 2021).

Comme l'a souligné la DEAL, il faut dès à présent travailler sur d'autres solutions. Des discussions sont en cours sur les options possibles, soit immerger les sédiments dragués plus loin dans l'océan, soit les traiter, voir les recycler, à terre (Entretien, mars 2021). Évidemment,

et comme on l'a expliqué dans la première partie de cette section, tous ces impacts ont été compensés (de manière juridique) par les mesures ERC. Cependant, quel changement de modèle économique du port serait nécessaire pour avoir une vision plus complète de tous les éléments de sa performance environnementale ? Ces tensions ne se limitent pas à la question du dragage, mais sont aussi prégnantes par exemple concernant la question de la pollution sonore, réglementée dans le cadre de la directive européenne DCSMM. L'extension du port, et le projet de faire croître le trafic maritime contribue à une augmentation du bruit maritime (Entretien, mars 2021; Cour des Comptes 2021, 30-31). Mais quid d'une politique tarifaire verte du passage portuaire en lien avec sa stratégie de la croisière ?

“Le projet stratégique ne recherche donc pas une performance portuaire en soi . Il ne comprend pas d'indicateurs de performance qui seraient propres à l'établissement, et qui pourraient trouver leur place dans le contrat pluriannuel, si celui-ci existait. Il ne comprend pas non plus d'indicateurs d'impact sur la place portuaire et les territoires.” (Cour des Comptes, 2021 : 19).

ii) Enjeux stratégiques afin d'intégrer la restauration écologique dans un projet socio-économique

Le deuxième défi concernant l'institutionnalisation d'une transition écologique territorialisée est l'intégration de la restauration écologique dans un projet socio-économique plus élargi. D'ores et déjà, le programme Cayoli inclut un axe dédié à l'intégration d'une attention à la biodiversité marine dans l'évolution socio-économique de la Guadeloupe ; et le projet Life Adapt Island établit un lien important entre la restauration écologique et un projet territorial de transition. Concernant le “port nouvelle génération”, la pertinence du discours tenu sur les bénéfices de ce projet pour le développement territorial, émis par l'autorité portuaire, a été mise en question (Schewe, 2021: 64). De plus, une critique a été avancée selon laquelle les impacts socio-économiques ne sont pas suffisamment connus, et que le GPM-G manque de données socio-économiques importantes concernant les impacts de ses projets sur la qualité de vie. Or “la territorialisation de la transition écologique suppose de connaître le territoire dans lequel s'inscrit ce processus” (Schewe, 2021: 57). Cette critique a été avancée par la Cour des comptes qui a argumenté que le projet de développement du trafic de conteneurs n'avait pas fait preuve d'un impact socio-économique favorable sur le territoire :

“Il s'agit par conséquent d'une activité favorable aux statistiques portuaires et à l'amortissement des frais fixes mais sans retombées socioéconomiques pour le territoire. A cet égard, l'argument selon lequel le développement du transbordement aurait un effet sur le coût de la vie n'a pas été démontré (Cour des Comptes, 2021 : 36).

D'autres questions ont été soulevées par rapport au projet Karukera, qui est en lien avec un des objectifs de Cayoli concernant le développement de l'écotourisme et la mise en lien des relations port-ville (Schewe, 2021).

Une possible manière de mieux situer les actions environnementales du GPM-G dans un projet socio-économique plus élargie est de travailler dans le cadre de l'initiative de croissance bleue (Schewe, 2021), lancée par la Région en s'appuyant sur des démarches d'économie bleue et du cluster maritime, qui datent de 2011 (Entretien, mai 2021). Les actions en faveur d'une

économie bleue représentent un changement de paradigme dans la conception de l'économie de Guadeloupe, qui a été pensée historiquement comme tournée vers la terre (Entretiens avril, mai, 2021) : “c'est que ici, aux Antilles, de par l'histoire, les gens sont plus tournés sur l'intérieur, ce que j'appelle l'économie verte, plutôt que sur l'économie bleue” (Entretien, mai 2021).

A ces représentations endogènes s'ajoutaient des conceptions économiques coloniales avec la mise en place d'un modèle d'une économie de plantation - devenant par la suite un modèle de production agricole d'exports (bananes, sucre) vers la France et l'Europe (Entretien, avril, mai 2021): Or, la Guadeloupe, c'est 98 % de mer et 2 % de terre (Entretien, avril 2021).

Les initiatives en termes d'économie bleue sont orientées vers le développement de toute filière en lien avec la mer, non seulement les filières classiques comme la pêche, l'aquaculture et la navigation, mais aussi les filières de biotechnologie bleue, y compris les énergies marines renouvelables, et la restauration écologique (Entretien, avril 2021). Pour gouverner la mise en lien des initiatives à l'échelle régionale, le Conseil Régional a créé un nouveau service transversal pour trouver des synergies entre différentes filières qui composent cette économie bleue. Ce travail politique de transversalité joue sur la construction des interdépendances sectoriels déjà existantes :

“alors l'idée ce n'est pas d'écrire la stratégie bleue région Guadeloupe, mais c'est de faire vivre le maritime dans tous les documents de planification qui existent [...] du CMUBA¹⁰, enfin de la planification à l'échelle inter-régionale, document stratégique de bassin, dans la nouvelle réglementation qui ça y est, se stabilise” (Entretien, avril 2021).

Autant par ses actions en termes de restauration écologique que par son rôle d'autorisation d'occupation du foncier portuaire, le GPM-G a un rôle important à jouer dans le cadre de la croissance bleue. Même si en ce qui concerne la restauration écologique, le port pourrait être un « fer de lance » selon la Région (Entretien, avril 2021), ces actions concernant l'autorisation d'occupation du territoire (AOT) ont soulevé de nombreuses contestations (Entretiens, avril, juin, 2021). En fait, c'est à travers les AOT que le GPM-G pourrait contribuer à une orientation du développement de l'économie de la place portuaire. Mais ses intentions envers le développement de certaines filières comme le carénage ou la maintenance et réparation navale restent incertaines.

Les défis de gouvernance pour le GPM-G concernant l'intégration de la restauration écologique dans des projets socio-économiques plus élargis pourrait finalement être résumés autour de deux enjeux : i) comment la cellule environnementale au sein des services du port est mise en lien – y compris un échange de données – avec d'autres services en interne de l'autorité portuaire; ii) comment l'autorité portuaire elle-même gère ses relations avec toutes les entreprises opérant sur son foncier portuaire, y compris comment elle gère les relations entre ces entreprises elle-même dans le cadre d'une approche stratégique (soit en lien avec la croissance bleue, soit en lien avec sa propre stratégie).

¹⁰ Conseil Maritime Ultramarin du Bassin des Antilles.

IV - Synthèse

Pour conclure cette partie, nous revenons sur les défis de gouvernance que le port doit relever afin d'imprimer son nouvel élan dans une transition écologique territoriale. En ce qui concerne le défi 1: Conduire une action publique transversale, on observe que le GPM-G a été un moteur important de démarches collectives dans les domaines de la restauration écologique et des SFNs, travaillant avec la société civile sur des projets de restauration et de renforcement écologique (dans le programme Cayoli et le projet Life Adapt Island). Cela dit, dans ces projets, le port n'a pas sollicité un collectif de partenaires sur le territoire mais a plutôt restreint ces partenariats à un nombre limité d'acteurs. Concevant les périmètres des projets en fonction des limites de sa circonscription et non pas en lien avec un récit de continuum écologique (qui aurait pu permettre à penser de manière plus transversale et non pas par zonage juridique), il a limité le nombre de partenaires. Concernant les enjeux de la biodiversité, il ressort de l'analyse que même si le port est un partenaire important pour les collectivités - voir privilégié pour certains dossiers - c'est plutôt la région en tant qu'acteur institutionnel qui travaille pour mettre en place une politique transversale via des démarches coopératives, par. ex. via l'ARB. C'est aussi le cas pour la mise en place d'une économie bleue, dont la région pilote le dossier (s'appuyant sur les actions du cluster maritime). Par ailleurs, dans le cadre de la politique de croissance bleue, le port poursuit une politique ambiguë en ce qui concerne les AOTs et ce n'est pas clair pour les acteurs économiques si sa politique est en phase ou non avec celle de la région et du cluster maritime sur ces questions. Finalement, même si la construction d'une économie circulaire a été proposée dans le cadre du projet nouvelle génération pour traiter le recyclage des boues de dragage, des questions perdurent concernant le traitement des déchets et l'absence de la mise en place d'une telle démarche (mais elle est annoncée dans la nouvelle stratégie portuaire).

Parallèlement, il est nécessaire de considérer les enjeux de changement d'échelle dans la manière d'envisager et d'exécuter les actions. Ce défi de changement d'échelle possède deux dimensions : une écologique et une politique. La première consiste à travailler à l'échelle du territoire, c'est-à-dire d'envisager des actions et des projets à une échelle élargie à l'interface terre-mer. Cela demande une réflexion sur comment mettre en place des projets d'ingénierie à travers les écosystèmes marins et forestiers, et nécessite la mise en relation entre les acteurs travaillant sur différentes zones: "On sait à peine faire à l'échelle micro, labo, enfin voilà... et expérimentale, à prix d'or. Il faut arriver à travailler à l'échelle de la barrière récifale du grand-cul-de-sac marin". (Entretien, avril 2021).

Concernant le changement d'échelle politique, l'enjeu est l'engagement de l'autorité portuaire dans les stratégies de planification à l'échelle du bassin antillais (Entretien, mars 2021). Même si le GPM-G a participé aux instances du Conseil Maritime Ultramarin du Bassin des Antilles (CMUBA) (Schewe, 2021), il est difficile de déterminer dans quelle mesure il a contribué à l'élaboration du texte du Document Stratégique du Bassin Maritime des Antilles (DSBMA), ni le degré de son implication politique. Or le DSBMA comporte une vision concertée des différents territoires à l'échelle du bassin antillais (Entretien, mars 2021).

En ce qui concerne le défi 2: Décentraliser la gouvernance du port, nous n'avons pas pu générer beaucoup de résultats. Comme souligné dans l'introduction du chapitre, hormis certaines personnes de la cellule environnementale du GPM-G, nous n'avons pas eu d'entretiens avec l'autorité portuaire. Dans son rapport, la Cour des comptes mentionne des tensions entre acteurs au sein des services portuaires, la non mise en œuvre du conseil de développement pendant plusieurs années, et des dysfonctionnements de gouvernance (2021). Même si notre recherche a permis d'observer les actions de la cellule de l'environnement du GPM-G qui ouvrent le travail environnemental portuaire vers les citoyens, nous ne sommes pas en mesure de conclure sur ce deuxième défi à partir de notre propre étude.

En ce qui concerne le défi 3: élargir les domaines de connaissances et de compétences mobilisés dans la prise de décision, nous avons pu observer une montée en puissance de la cellule de l'environnement en termes d'acquisition des savoirs et de maîtrise de l'ingénierie dans le domaine de l'écologie marine. Une tendance d'élargissement des connaissances est en cours via une augmentation de l'effectif de la cellule environnementale portuaire, qui va de la restauration écologique des coraux aux compétences dans l'écologie et la restauration des plantes marines, l'écologie forestière et les services écosystémiques des SFNs. Les projets mis en place ont produit de nouvelles données par rapport au fonctionnement des écosystèmes marins dans les espaces naturelles portuaires, et une amélioration de l'expertise sur le renforcement écologique, y compris sur les limites des techniques de replantation. Si les domaines de connaissances écologiques ont augmenté, il reste à voir dans quelle mesure ces nouveaux savoirs vont être mobilisés dans la mise en place d'une politique de la biodiversité en Guadeloupe. Finalement, on note que d'autres acteurs ont identifié un manque important de données socio-économiques, et surtout une méconnaissance des retombées socio-économiques des grands projets de développement portuaire pour le territoire.

V. Conclusions

Ce chapitre a examiné le passage du GPM-G d'un engagement dans un processus d'écologisation portuaire à celui d'une transition écologique territoriale. Deux formes d'action publique sont à l'œuvre, dont les frontières sont poreuses. La première est caractérisée par un travail réglementaire et administratif de compensation écologique, où les interlocuteurs principaux du port sont les services déconcentrés de l'Etat (notamment la DEAL). Le deuxième est basé sur la construction et la mise en œuvre de projets de restauration écologique en lien avec le rôle du port comme gestionnaire des espaces naturels de sa circonscription, et dans lesquels le port a été le moteur de démarches collectives avec la société civile. Comme on l'a démontré plus haut, paradoxalement les ressources (effectifs, connaissances), acquises au sein du GPM-G pour compenser la destruction des écosystèmes marins, ont rendu possible les actions entamées par la suite vers une transition écologique territoriale. La montée en visibilité du port comme acteur environnemental incontournable sur le territoire lui a permis de tisser des liens avec d'autres acteurs institutionnels, comme le parc, la région et l'ARB.

Cela étant dit, il est encore trop tôt pour déterminer dans quelle mesure les actions du GPM-G donnent lieu à une forme de territorialisation négociée et institutionnalisée, plutôt qu'à une simple forme de territorialisation 'rhétorique', voire discursive (Evrard et Pasquier, 2018). Le

registre ‘territorial’ est présent dans les discours des acteurs et est au cœur de la logique du projet Life Adapt Island, à travers lequel le port se positionne comme ‘protecteur’ potentiel de l’Archipel. Dans ses stratégies discursives, le GPM-G peut s’exprimer au nom du territoire, tout en restant cependant toujours quelque peu déconnecté de certains acteurs clés : certains partenariats importants restent à construire ; le changement d’échelle politique et l’élargissement de la focale à l’Archipel, voire au bassin antillais, demeure un défi ; et les interdépendances socio-écologiques à l’échelle du paysage marin semblent toujours à définir. Ceci étant dit, le jeu politique entre les acteurs autour du GPM-G est un processus continu, qui manque de visibilité, et qui n’est pas encore stabilisé.

Si un nouvel élan portuaire a donc été mis en évidence, des défis importants restent à relever. Certains de ces défis renvoient aux limites du rôle même d’un GPM. Le processus de passage de l’engagement du port d’un processus d’écologisation portuaire à celui de transition écologique territoriale l’oblige à dépasser son rôle assigné de “landlord port”, pour jouer un rôle plus engagé politiquement de partenaire privilégié de la transition écologique. Pour ce faire, il est nécessaire que le port réfléchisse à la gestion de son foncier et de ses espaces naturels afin de les mettre le plus possible en connexion avec les projets territoriaux en cours, et ce dans le but d’assurer un continuum de gouvernance.

Bibliographie

Beyer, A., et R. Lacoste (2017). « La transition écologique des territoires urbano-portuaires. Les enseignements de la démarche de reconnexion énergétique engagée entre la ville et le port de Strasbourg », *Revue d’Économie Régionale & Urbaine*, 5 : 857-880.

Binet, T., Failler, P., et J.-P. Maréchal (2012). “Services écologiques des écosystèmes du Parc national de Guadeloupe : identification et évaluation économique, Module 331 – Etude « Approche des éléments de valeur du Parc national de la Guadeloupe ». Parc National de la Guadeloupe.

Bouleau, G. (2017). Écologisation de la politique européenne de l’eau, gouvernance par expérimentation et apprentissages. *Politique européenne*, 55, 36-59.

Bouleau, G., Carter, C., Sergent, A., et Y. Fournis (2020). “Quels territoires pertinents pour écologiser les industries qui misent sur le renouvelable ?”, *Développement durable et territoires*, (11)1.

Breton, J.-M. (2020). « Croisière, environnement et pollutions », *Études caribéennes*, 47.

Carter, C., et F. Drouaud (2022). “Territory, ecological transition and the changing governance of ports”, *Territory, Politics, Governance*, DOI: 10.1080/21622671.2022.2038661

Carter, C., et S. Roche (2022, à paraître). “Les ports commerciaux néo-aquitains face à la transition énergétique”, chapitre dans *le Cahier Énergie*, Acclimaterra, NA.

Cour des comptes (2021), *Observations définitives : Le Grand Port Maritime de Guadeloupe, Exercices 2012 et suivants*. S2020-0052.

Debrie, J., et C. Ruby (2009). Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines (Canada). Éléments de réflexion pour la politique portuaire française. Synthèse.

Comité interministériel de la mer, *Stratégie portuaire française*, 2021.

Ecoports, « Espo Environmental Report 2020 », Ecoports Insights, Octobre 2020.

Foulquier, E (2019). “Transport maritime et changements climatiques. Mise en perspective en géographie”, *Le Droit Maritime Français*, 815 : 581-589.

Guillaume, J., et T. Guinberteau (2014). « Conflictualité et gouvernance portuaires », in Foulquier, E., et C. Lamberts (dir.), *Gouverner les ports à l'heure libérale*, CNRS éditions : 125-146.

Lacoste R, et E. Gambet (2015). “Ports et filières industrielles de l'économie verte : enjeux et pratiques”, *Transports*, 489 : 5-13.

Mat, N. (2005). « Dynamiques de transition dans les espaces portuaires. Apport de l'écologie industrielle et territoriale aux processus d'adaptation vers une société bas-carbone ». Thèse de Doctorat, Ecole des Mines de Saint-Etienne.

Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer et ministère des Outre-mer, *Stratégie portuaire en Outre-Mer*, 2016.

Montouroy, Y., Foulquier, E., Gérard, C. (2023) La transition écologique des infrastructures : compensation environnementale et débat public dans le cas du dragage du chenal portuaire en Guadeloupe, In Y. Montouroy (Ed.), *Transitions écologiques en Outre-Mer* Presses Universitaires des Antilles, pp. 43-70.

Mormont, M. (2013) « Écologisation : entre sciences, conventions et pratiques », *Natures Sciences Sociétés*, 21(2) : 159-160.

Mzoughi, N., et C. Napoléone (2013). « Introduction. L'écologisation, une voie pour reconditionner les modèles agricoles et dépasser leur simple évolution incrémentale », *Natures Sciences Sociétés*, 21(2) : 161-165.

Pfund, G., et Y. Alix (2021). « Economie circulaire dans le bassin Caraïbe : De l'opportunité politique aux possibilités logistiques et portuaire », in Montantin, A. et P. Sánchez (dir.), *Ports in Transition to Face global Challenges*, Fondation Sefacil, Editions EMS : 183-205.

Richard, S., et T. Rieu (2009). "Vers une gouvernance locale de l'eau en France : analyse d'une recomposition de l'action publique à partir de l'expérience du schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (Sage) de la rivière Drôme en France", *VertigO*, 9(1).

Schewe, L. (2021). Rapport de recherche. Programme de recherche TEIPOG.

World Bank, "Port Reform Toolkit, Module 3: Alternative Port Management Structures and Ownership Models", 2007. Source : http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/ports_fulltoolkit.pdf