



**HAL**  
open science

**La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels**

Marion Magnan

► **To cite this version:**

Marion Magnan. La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructurels. Architecture, aménagement de l'espace. Université Paris 1 Pantheon-Sorbonne, 2016. Français. NNT : . tel-01534170

**HAL Id: tel-01534170**

**<https://hal.science/tel-01534170>**

Submitted on 7 Jun 2017

**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.

**Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne**

**École doctorale de Géographie de Paris (ED 434)**

Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne

Disciplines : Géographie, Aménagement

# **La production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique**

## **Les grands ports maritimes français : gestionnaires d'espaces infrastructuraux**

Présentée par Marion Magnan

Sous la direction de Jean Debrie

Soutenue publiquement le 13 décembre 2016, devant le jury composé de :

Natacha Aveline-Dubach	Directrice de recherche, CNRS	Examinatrice
Olivier Coutard	Directeur de recherche, CNRS	Rapporteur
Romuald Lacoste	Chargé de recherche, Cerema	Co-encadrant
Valérie Lavaud-Letilleul	Professeure, Université Paul- Valéry Montpellier 3	Rapporteuse
Thierry Vanelander	<i>Research professor</i> , Université d'Anvers	Examineur

## RÉSUMÉ

---

Dans ses caractéristiques morphologiques, économiques et institutionnelles, l'espace portuaire industriel et logistique français est largement héritier de la période des Trente Glorieuses. Celle-ci a vu naître les zones industrialo-portuaires, initiées, gérées, exploitées par l'État au travers d'établissements dédiés, les ports autonomes. Ce système est déstabilisé par la globalisation de l'industrie maritime et la libéralisation du secteur portuaire, entamées dans les années 1980. Ces deux tendances participent à la diffusion à l'échelle mondiale du modèle de gestion dit *landlord port*, selon lequel l'exploitation portuaire est confiée à des opérateurs privés. Les entités publiques gestionnaires de ports (ou autorités portuaires) voient quant à elles leur champ d'action recentré autour de l'aménagement et de la gestion de leur domaine. En France, la réforme portuaire de 2008 sanctionne cette transition ; les grands ports maritimes se substituent aux ports autonomes.

Cette thèse contribue à appréhender les effets de ces mutations sur la production et la gestion de l'espace portuaire, saisies à partir des pratiques des autorités portuaires des grands ports français. Tout en restant placées sous le contrôle de l'État, celles-ci voient leur autonomie et leurs compétences s'élargir. Il en découle un déploiement spatial et une diversification de leurs interventions, traditionnellement centrées sur la construction et l'entretien des infrastructures portuaires. La trajectoire de l'aménagement portuaire fait écho à celle d'autres espaces infrastructurels (ferroviaires, aéroportuaires). Lue au prisme des enjeux de l'urbanisme opérationnel, elle contribue à mettre en lumière les continuités et les ruptures qui marquent l'action de l'État au cours des dernières décennies dans l'aménagement du territoire.

**Mots clés :** gestionnaires d'infrastructures de transport ; grands ports maritimes ; État ; politique publique d'aménagement ; espaces industriels et logistiques ; France

## ABSTRACT

---

### **Development and management of industrial and logistic port spaces**

#### **French *grands ports maritimes*: infrastructural space managers**

Legacies from the Glorious Thirty still contribute to shape French industrial and logistic port spaces to a large extent, from morphological, economic and institutional point of views. During this period, maritime industrial development areas have been created. They were managed and operated by the state, through dedicated public bodies named *ports autonomes*. The globalization of the maritime industry and the liberalization of the port sector which started during the 1980s have unsettled this system. These two tendencies have led to the adoption of the "landlord port" management model by main ports worldwide. In this model, port operation is conducted by private enterprises while public port management entities (or port authorities) focus on planning, developing and managing land in the port area. In France, this transition occurred with the port reform of 2008, through which *ports autonomes* became *grands ports maritimes*.

This PhD research aims at understanding the effects of these changes on port land planning, development and management, through the analysis of the practices of the port authorities of French

main seaports. The latter are still under the control of the state, but their autonomy and their competencies have been enlarged. While they traditionally focus on the construction and the maintaining of port infrastructures, their interventions tend to spread in space and to diversify. The trajectory of port space management and development echoes that of other infrastructural spaces (rail or airport spaces). This work is related to academic literature on planning, and it contributes to shed light on the continuities and ruptures of state intervention in territorial planning and development in the last decades.

**Key words:** transport infrastructure managers; French main seaports; state; planning and development public policy; industrial and logistic spaces

## REMERCIEMENTS

---

La réalisation de cette thèse fut un passionnant périple de quatre ans. Celui-ci touchant presque à sa fin, je souhaite témoigner ma gratitude à tous ceux qui ont accompagné mon chemin.

Merci tout d'abord à mes deux encadrants, pour leur suivi et leurs encouragements constants. Merci à Jean Debrie de m'avoir confié ce captivant sujet portuaire. Merci à Romuald Lacoste de m'avoir intégrée à ses travaux, qui nous ont menés de la Défense, au Havre en passant par Nantes.

Merci à Natacha Aveline-Dubach, à Olivier Coutard, à Valérie Lavaud-Letilleul et à Thierry Vanelslander d'avoir accepté de clore ce voyage avec moi, et de débattre du travail réalisé.

Merci à toutes les personnes qui ont bien voulu répondre à mes questions, depuis la côte Atlantique jusqu'à la façade méditerranéenne, en passant par la Manche et la mer du Nord.

Ces déplacements n'auraient pas été possibles sans le concours de l'Ifsttar et du laboratoire Splott, grâce auxquels j'ai pu réaliser ma thèse dans des conditions matérielles idéales. Merci également au Réseau Franco-Néerlandais, qui m'a accordé la bourse EOLE, celle-ci m'ayant permis d'effectuer un séjour de recherche aux Pays-Bas.

Durant ces quelques années, j'ai eu la chance de naviguer entre trois laboratoires. Merci en premier lieu à tous ceux et celles qui font (ou ont fait) les petites joies du quotidien splottien. Merci aussi à l'équipe CRIA, et plus particulièrement à la team 313 pour l'aventure *Champ libre* ?. Enfin, merci à l'équipe de l'université de Cergy pour la confiance qui m'a été faite et la bonne humeur constante !

Merci à Martijn van der Horst de m'avoir invitée à l'université Erasmus de Rotterdam, où j'ai été très chaleureusement accueillie au sein de l'équipe RHV.

Un très grand merci à tous ceux qui m'ont apporté leur aide et leur soutien dans la réalisation de ce manuscrit. Merci en particulier à Audrey, Leïla G., Leïla F., Pierre C., Pierre L., Nicolas, Antoine, Juliette, Nathan, Marion, Félix, Lison, Benoit, et France !

Merci à mes amis pour les ondes positives envoyées ces derniers mois depuis Rouen, Tours, Lyon, Bordeaux, Marseille et Paris.

Enfin je souhaite adresser deux remerciements très spéciaux :

Merci à Aurélie, fière compagne d'aventure depuis les sous-sols de la BNF, jusqu'aux cieux pailletés du monde merveilleux des licornes ! Un immense merci pour ton aide inestimable dans l'achèvement de ce manuscrit.

Merci à mes parents et à ma sœur pour leur soutien sans faille, leur aide incommensurable, pour tout.

# SOMMAIRE

---

RÉSUMÉ.....	2
REMERCIEMENTS .....	4
SOMMAIRE .....	5
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....	8
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
1. Objet de recherche et propositions de définitions .....	10
2. L'aménagement infrastructurel : un système et des pratiques en mutation, au cœur de la production de l'espace bâti.....	13
3. Terrain de recherche : l'espace portuaire français sous tutelle étatique .....	15
4. Méthodologie de recherche : démarche, matériau, traitement.....	25
5. Organisation de la thèse.....	32
PREMIERE PARTIE. DE L'INFRASTRUCTURE A L'ESPACE INFRASTRUCTUREL : LA TRAJECTOIRE DE L'AMENAGEMENT PORTUAIRE.....	33
CHAPITRE 1. La production et la gestion des espaces infrastructurels au prisme des lectures postfordistes et postmodernistes de l'action aménagiste de l'État .....	35
1. Introduction .....	35
2. L'aménagement infrastructurel : «terrain expérimental» de l'intervention économique de l'État (Neiertz, 1999).....	36
3. L'action publique aménagiste : une relecture au prisme des approches postfordistes et postmodernistes des mutations de l'État .....	53
4. Problématique et hypothèses de recherche.....	71
CHAPITRE 2. Les Trente Glorieuses : instauration d'un modèle fordiste de production et de gestion de l'espace portuaire.....	73
1. Introduction .....	73
2. Planification économique et aménagement du territoire au cœur de l'interventionnisme étatique des Trente Glorieuses.....	74
3. Les zones industrialo-portuaires : leviers de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique au cours des Trente Glorieuses .....	77
4. Production et gestion des zones industrialo-portuaires en France : modalités et outils .....	84
5. La politique étatique d'industrialisation du littoral : les fondements d'un système spatial et économique amené à perdurer.....	107
6. Conclusion.....	112
CHAPITRE 3. Des déconvenues du modèle industrialo-portuaire fordiste à la réforme de 2008 : l'avènement du port-aménageur .....	115
1. Introduction .....	115
2. Globalisation et libéralisation de l'économie : quels effets sur les espaces portuaires ?.....	115

3. La réforme portuaire française de 2008 : mise à l’agenda et contenu .....	130
4. Le modèle du port-aménageur ou la production et de gestion des espaces portuaires sous tutelle d’un État «stratège» et «actionnaire» .....	148
5. Conclusion.....	161
SECONDE PARTIE. PRODUIRE ET GERER L’ESPACE PORTUAIRE : ACTEURS, ENJEUX ET PRATIQUES .....	163
CHAPITRE 4. Les gestionnaires de l’espace portuaire et la planification : entre injonction et appropriation .....	165
1. Introduction .....	165
2. La planification : reflet de la «recomposition de l’action publique territoriale» (Zepf et Andres, 2011) .....	167
3. Les mutations de la planification portuaire : du renforcement du cadre règlementaire environnemental à l’instauration des projets stratégiques .....	172
4. Le cas portuaire havrais : la planification portuaire comme outil de préservation des ressources foncières industrielles et logistiques face aux réglementations environnementales ..	191
5. Conclusion.....	221
CHAPITRE 5. Les implantations industrielles et logistiques portuaires : le port-aménageur sous influences .....	223
1. Introduction .....	223
2. Les politiques «spatialistes» de développement local face à la mobilité des entreprises ...	224
3. L’implantation des chargeurs industriels et logistiques comme levier de développement économique portuaire .....	229
4. Les implantations logistiques : la place de l’autorité portuaire dans la chaîne de promotion immobilière. Le cas de Distriport (Fos-sur-Mer) et du PLPN 2 (Le Havre) .....	234
5. Implantations industrielles et mobilisation des ressources juridiques, politiques et financières publiques .....	249
6. Conclusion.....	267
CHAPITRE 6. Vers une « régionalisation » du port-aménageur ? Éclairages français et rotterdamois .....	269
1. Introduction .....	269
2. Les autorités portuaires : des acteurs secondaires de la régionalisation portuaire.....	270
3. La réforme française de 2008 : les outils de la régionalisation portuaire et leur mise en œuvre par les grands ports maritimes .....	278
4. Du port-aménageur au port facilitateur : l’implication de l’autorité portuaire de Rotterdam dans l’hinterland .....	301
5. Vers une révision du rôle du port-aménageur dans l’hinterland.....	316
6. Conclusion.....	318
CHAPITRE 7. La gestion des espaces portuaires : d’une rémunération par les flux à une rémunération par le patrimoine ?.....	319

1. Introduction .....	319
2. La «mise en actif» du patrimoine de l'État comme levier de performance financière .....	320
3. La valorisation du patrimoine foncier portuaire : de l'approche économique à l'approche financière .....	322
4. La valorisation du foncier portuaire sur les marchés industriels et logistiques .....	339
5. Les stratégies de diversification ou la valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers urbains .....	352
6. Conclusion.....	370
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	371
1. Rappel de la démarche.....	371
2. Synthèse des résultats.....	371
3. Choix de recherche : apports et limites .....	377
4. Perspectives de recherche.....	380
LISTE DES ENTRETIENS .....	381
BIBLIOGRAPHIE .....	387
Corpus documentaire.....	387
Références scientifiques .....	3933
TABLES.....	417
ANNEXES .....	421
TABLE DES MATIÈRES.....	433



## **LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES**

---

ADP : Aéroports de Paris

APE : Agence des participations de l'État

CCI : chambre de commerce et d'industrie

CGefi : Contrôle général économique et financier

CPER : contrat de projet État-Région (anciennement : contrat de plan État-Région)

DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (service du MEDDE)

EVP : Équivalent vingt pieds (unité de mesure des marchandises conteneurisées)

GPM : grand port maritime

GPMB : grand port maritime de Bordeaux

GPMH : grand port maritime du Havre

GPMLR : grand port maritime de La Rochelle

GPMM : grand port maritime de Marseille (et de Fos-sur-Mer)

GPMD : grand port maritime de Dunkerque

GPMNSN : grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire

GPMR : grand port maritime de Rouen

Haropa : ports de Paris Seine Normandie (regroupement des ports du Havre, de Rouen et de Paris)

MEDDE : Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (devenu Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer en février 2016)

RFF : Réseau ferré de France

SEM : société d'économie mixte

SNCF : Société nationale des chemins de fer

VNF : Voies navigables de France

## INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

«**Grand Port de Marseille : s'achemine-t-on vers un Métroport ?**» Ainsi titre le journal régional *La Marseillaise* en décembre 2014<sup>1</sup> à propos des débats entourant la création de la plus grande métropole française<sup>2</sup> et des enjeux portuaires qu'ils soulèvent. L'option d'une décentralisation du port de Marseille-Fos auprès du futur établissement intercommunal est alors portée sur la scène politique et médiatique par le président de la chambre de commerce et d'industrie de Marseille-Provence Jacques Pfister d'une part, et le maire socialiste de Fos-sur-Mer, René Raimondi, d'autre part. Ces deux derniers entendent renforcer le poids décisionnel des instances politiques locales dans la gestion et l'aménagement des espaces portuaires. Mais en raison de la charge financière qu'une telle compétence représenterait, leur proposition trouve peu d'écho auprès des élus. Rencontrant également les réticences des syndicats portuaires et de l'État, le transfert du port ne franchit pas l'étape du débat.

La décentralisation portuaire a-t-elle été considérée comme une option plausible par ses champions ou bien cette proposition devait-elle d'abord permettre de relancer la question de la place des élus locaux dans les organes de gestion du port ? Les intentions des acteurs mentionnés sont équivoques, mais cette controverse attire l'attention sur la particularité suivante. Tandis que l'acte III de la décentralisation vient d'être engagé<sup>3</sup>, la gestion des grands ports français constitue depuis plus de 50 ans une prérogative de l'État, maintenue par la réforme portuaire de 2008. Sans être spécifique à la France, ce modèle n'est pas commun à tous les pays européens. Il est l'expression d'une histoire entamée au sortir de la Seconde guerre mondiale. Dans un environnement où l'action publique territorialisée est majoritairement décentralisée, l'espace portuaire est resté un point d'ancrage d'une forme d'aménagement sous tutelle de l'administration centrale. Il est en cela comparable à l'espace ferroviaire, à une partie de l'espace aéroportuaire ainsi que fluvial ; en un mot, au domaine des grands gestionnaires d'infrastructures. Pourquoi, alors que l'appareil administratif de l'État a été considérablement réduit au cours des dernières décennies, ces espaces ont-ils été maintenus sous son contrôle ? Sont-ils pour autant restés étanches aux mutations qui traversent les politiques et les pratiques d'aménagement depuis la fin des Trente Glorieuses ?

Ces interrogations constituent le point de départ de notre recherche doctorale. Dans la section introductive nous définissons tout d'abord l'objet de cette recherche et les raisons pour lesquelles il nous intéresse. Nous présentons par la suite notre terrain de recherche, à savoir l'espace portuaire et plus précisément les grands ports maritimes français (anciennement ports autonomes), avant d'explicitier les principaux fondements de notre démarche méthodologique. Dans un dernier temps, l'organisation générale de la thèse est précisée.

---

<sup>1</sup> Purguette, L. (2014, 17 décembre). Grand Port de Marseille : s'achemine-t-on vers un Métroport ? *La Marseillaise*, [En ligne]. Repéré à <http://www.lamarseillaise.fr/bouches-du-rhone/economie/34222-s-achemine-t-on-vers-un-metroport>

<sup>2</sup> Créée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles de 2014 (loi n°2014-58), la métropole d'Aix-Marseille-Provence regroupe 6 intercommunalités, 92 communes et 1,8 millions d'habitants. La métropole du Grand Paris compte quant à elle environ un million d'habitants.

<sup>3</sup> Ce qu'il est commun d'appeler l'acte III de la décentralisation renvoie aux projets de loi engagés en 2013 visant la modernisation de l'action publique territoriale. La transformation des intercommunalités de plus de 400 000 habitants en métropoles en constitue un des piliers.

## 1. Objet de recherche et propositions de définitions

Les infrastructures de transport font partie des *large technical systems*, nés à l'ère industrielle, dont relèvent également les réseaux de télécommunication, de fourniture d'énergie ou encore les réseaux de services urbains. Leur essor s'est accompagné de la mise en place d'organisations socio-techniques complexes [Coutard, 1999]. Celles qui nous intéressent ici sont ***les gestionnaires d'infrastructures de transport, définis comme des entités généralement publiques, qui gèrent et mettent à disposition de tiers un ensemble d'infrastructures de transport sur un périmètre donné qui correspond à leur aire de compétence.*** Les missions qui leur incombent sont donc *a minima* i) la construction et le financement (au moins partiel) de ces infrastructures, ii) leur entretien et leur renouvellement, iii) la régulation des trafics. Cette dernière activité consiste à la fois à faire appliquer les règles de sécurité et de sûreté aux opérateurs de transport, et à organiser l'accès de ces derniers au réseau dans le contexte actuel de libéralisation du marché des transports.

Nous distinguons les gestionnaires d'infrastructures linéaires, qui gèrent un réseau (routier, ferroviaire, navigable) et les gestionnaires d'infrastructures nodales, qui gèrent des hubs (portuaires, aéroportuaires)<sup>4</sup>. L'accès de certaines infrastructures est gratuit : les routes nationales et départementales en France, le réseau autoroutier en Belgique et en Allemagne, ou encore le réseau navigable aux Pays-Bas. Dans ce cas le gestionnaire d'infrastructures ne perçoit pas de recettes d'exploitation et son budget est uniquement composé de subventions publiques. D'autres infrastructures sont d'accès payant (voies ferrées, autoroutes en France, ports). Leur gestionnaire perçoit alors des recettes d'exploitation constituées des droits d'accès dont s'acquittent les opérateurs de transport (péages, droits de port).

La plupart des gestionnaires d'infrastructures de transport bénéficient de subventions publiques, les droits d'accès et autres recettes d'exploitation perçus couvrant rarement l'ensemble de leurs dépenses, si ce n'est de fonctionnement, du moins d'investissement. À ce titre ils sont rattachés à la sphère publique, de manière plus ou moins directe selon leur statut administratif. Certains sont des services de l'administration publique, directement placés sous le contrôle du pouvoir exécutif correspondant. D'autres sont des établissements publics : autonomes administrativement et financièrement, ils sont contrôlés par la puissance publique et régis par le droit public. Une troisième catégorie est composée d'entreprises de droit privé à participation publique. Dans ce cas la puissance publique intervient en tant qu'actionnaire. Son poids décisionnel est proportionnel à l'ampleur de ses participations dans le capital de l'entreprise. Enfin, certains gestionnaires d'infrastructures sont entièrement privés tels que les sociétés d'autoroute en France. La puissance publique dispose néanmoins d'un droit de regard en tant que régulateur, sur leurs tarifs de péage notamment.

Le rattachement des gestionnaires d'infrastructures de transport à la sphère publique et les éventuelles subventions qu'ils perçoivent se justifient par le fait que les activités qu'ils exercent relèvent pour tout ou partie de missions de service public. Celles-ci sont régies par la notion évolutive d'intérêt général et répondent à des impératifs tels que la continuité et l'égalité des usagers devant le service, dont le respect est contrôlé par la puissance publique. L'échelon administratif dont les gestionnaires dépendent varie : il peut s'agir d'une collectivité territoriale (Région, Département), d'un groupement

---

<sup>4</sup> Si le champ d'action d'un gestionnaire d'infrastructures est généralement modal, ce n'est cependant pas une règle absolue. Les gestionnaires d'infrastructures portuaires sont par exemple propriétaires et gestionnaires du réseau ferré au sein de leur périmètre de compétence depuis 2005.

de collectivités ou de l'État. Dans ce travail nous nous concentrerons sur cette seconde catégorie - à laquelle appartiennent les grands ports maritimes. Le tableau i.1 ci-dessous présente les principaux gestionnaires d'infrastructures concernés et leurs caractéristiques essentielles.

**Tableau i.1. Les principaux gestionnaires d'infrastructures de transport sous tutelle étatique en France**

Type d'infrastructure	Nom du gestionnaire	Statut administratif	Nature de l'infrastructure	Accès
<b>Routes nationales</b>	-Directions interdépartementales des routes (DIR) -Services régionaux de maîtrise d'ouvrage (SMO) <sup>1</sup>	Administrations déconcentrées	Linéaire	Gratuit
<b>Autoroutes</b>	<sup>2</sup>	Sociétés anonymes sans participation publique	Linéaire	Payant
<b>Voies ferrées</b>	SNCF Réseau	Établissement public	Linéaire	Payant
<b>Voies fluviales</b>	Voies Navigables de France (VNF)	Établissement public	Linéaire	Payant
<b>Aéroports</b>	Aéroports de Paris (ADP)	Sociétés anonymes avec participation de l'État	Nodale	Payant
<b>Ports maritimes</b>	Grands ports maritimes (GPM)	Établissements publics	Nodale	Payant
<b>Ports fluviaux</b>	-Ports de Paris -Port de Strasbourg	Établissements publics	Nodale	Payant

<sup>1</sup> Les DIR ont en charge la gestion des infrastructures et des trafics (information, dégel, viabilité, etc.) tandis que les SMO sont en charge de la maîtrise d'ouvrage.

<sup>2</sup> Les sociétés concessionnaires d'autoroutes ont fait l'objet d'une privatisation totale en 2005 et 2006. Étant délégataires de service public elles restent néanmoins soumises au contrôle de l'État. Elles sont trop nombreuses pour être toutes citées mais on peut mentionner à titre d'exemple la SANEF (Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France) ou encore la SAPRR (Société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône).

Dans le champ des recherches en aménagement et urbanisme, de nombreux travaux témoignent de l'ampleur mais aussi de la diversité des activités d'aménagement exercées par les gestionnaires d'infrastructures. On peut distinguer d'une part les activités d'aménagement principales, qui sont au

cœur de leurs missions, soit la production et le renouvellement des infrastructures de transport. Les recherches qui s’y intéressent se concentrent pour beaucoup sur la défiance voire le rejet que rencontrent ces grands projets de la part de la société civile, voire des élus locaux [Lolive, 1997 ; Lavaud-Letilleul, 2005 et 2013 ; Subra, 2006 ; Desjardins, 2008 ; Pham et al., 2013]. D’autre part, les gestionnaires d’infrastructures font l’objet d’une attention croissante au titre de leurs activités secondaires d’aménagement : valorisation de leur patrimoine foncier, initiation de projets immobiliers, participation à des opérations de reconversion urbaine. Nous qualifions ces interventions de secondaires dans la mesure où elles constituent une forme de diversification vis-à-vis de leurs missions initiales, toutefois elles représentent pour certains une part substantielle de leur chiffre d’affaires, principalement dans le secteur aéroportuaire [Appold et Kasarda, 2011 ; Halpern, 2011] et ferroviaire [Gerber, 2008 ; Berthier, 2012 ; Adisson, 2015 ; Aveline-Dubach, 2015].

Si ces travaux partagent un intérêt pour les activités d’aménagement exercées par les gestionnaires d’infrastructures, force est de constater que le terme «aménageur» est très peu utilisé pour s’y référer. Un tel choix terminologique n’est pas anodin. Il témoigne d’une appréhension longtemps uniquement technique et ingénieriale des activités des gestionnaires d’infrastructures. Plus largement, il témoigne selon nous du caractère encore impensé dans le champ de la recherche en urbanisme et aménagement d’un objet que nous nommerons *l’aménagement infrastructurel*. *Nous définissons celui-ci comme le système spatial, organisationnel, économique et idéologique dans lequel s’ancrent l’ensemble des activités d’aménagement – principales et secondaires – exercées par les gestionnaires d’infrastructures de transport.*

**Figure i.1. Infrastructure : une piste d’atterrissage (Roissy, piste 2)**



Source : lejournaldugrandparis.fr

**Figure i.2. Espace infrastructurel : l’aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle**



Source : 20minutes.fr

Ce terme en amène un second : *l’espace infrastructurel, défini comme le périmètre sur lequel s’exerce la compétence des gestionnaires d’infrastructures. Les infrastructures – soit les ouvrages de génie civil et les équipements ancrés au sol qui sont le support physique des flux de transport – représentent une composante essentielle mais non exclusive de cet espace* comme l’illustrent les figures i.1 et i.2. Celui-ci comprend aussi des terrains aménagés ou non, appelés à accueillir des constructions immobilières classiques ou à rester à l’état naturel. Ces terrains sont infrastructurels au sens institutionnel (par leur rattachement à un gestionnaire d’infrastructures) mais non au sens fonctionnel.

Identifier ces notions et examiner par ce biais les pratiques des gestionnaires d'infrastructures doit nous permettre de dépasser la fragmentation actuelle des recherches, entre modes et entre activités d'aménagement principales et secondaires. Pour le dire autrement, nous nous intéressons à l'espace infrastructurel en tant que résultat d'un processus de production et de gestion dont nous cherchons à identifier les spécificités et les évolutions à partir des institutions qui les encadrent, au premier rang desquelles se trouvent l'État et les gestionnaires d'infrastructures de transport. Cette approche englobante repose sur l'hypothèse selon laquelle il existerait des similitudes et des tendances communes à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures, tant dans leur trajectoire générale qu'en matière d'aménagement. Appréhendé empiriquement à travers le cas portuaire, l'aménagement infrastructurel constitue l'objet général de notre recherche.

## **2. L'aménagement infrastructurel : un système et des pratiques en mutation, au cœur de la production de l'espace bâti**

L'identification et le choix de travailler sur cet objet découlent à l'origine d'une intuition. Le point de départ de ce travail de thèse étant la réforme portuaire française de 2008, nous avons constaté que dans son sillage s'est rapidement diffusée l'expression «port aménageur» pour désigner les grands ports maritimes. Elle fait référence au modèle dit *landlord port* mis en œuvre à cette occasion, qui se caractérise par une propriété et une gestion publique des infrastructures et du foncier portuaire, et à l'inverse une propriété et une exploitation privée des outillages de manutention, nous y reviendrons. Le terme «port aménageur» n'est pas la traduction littérale de *landlord port*, qui devrait être «port propriétaire». Ce glissement sémantique se retrouve essentiellement dans le discours des autorités portuaires, que les médias spécialisés contribuent à relayer.

Moins anecdotique qu'il n'y paraît, cette dénomination a attiré notre curiosité. Elle institue l'aménagement non plus comme une simple fonction support à dimension uniquement technique, correspondant à la compétence classique de maîtrise d'ouvrage. Elle le place au contraire au rang de fonction dominante et stratégique au sein des missions des gestionnaires d'infrastructures, justifiant même peut-être leur existence et leurs prérogatives. Par ailleurs l'expression propose une approche de l'aménagement en tant que fonction globale des grands ports maritimes, déqualifiant de ce fait l'approche qui consisterait à examiner séparément la production des infrastructures à proprement parler du reste des activités.

Plus largement ce terme nous interpelle sur la nécessité d'examiner de plus près et selon une approche transversale les caractéristiques et les éventuelles mutations en cours de l'aménagement infrastructurel. Au-delà de l'intuition, trois raisons expliquent cet intérêt.

Premièrement les gestionnaires d'infrastructures jouent un rôle structurant dans la production du cadre bâti. L'ampleur de leur patrimoine foncier en donne une mesure. SNCF Réseau est le second propriétaire foncier en France avec un domaine de près de 113 000 hectares dont 93 000 accueillent les infrastructures et équipements ferroviaires et 20 000 sont confiés à SNCF Immobilier en vue de leur valorisation. VNF gère un domaine fluvial d'environ 80 000 hectares (plans d'eau compris). Du fait du caractère linéaire des infrastructures que gèrent ces deux établissements, ils sont présents dans de nombreux territoires et dans les principaux espaces urbains en France. Ils sont à ce titre des intervenants incontournables dans nombre de projets d'aménagement [Frébault, 2005 ; Adisson, 2015]. Les grands ports maritimes quant à eux jouissent d'un domaine d'environ 35 000 hectares au total, dont 10 000 au Havre comme à Fos-sur-Mer. Enfin Aéroports de Paris dispose d'un patrimoine de 6700 hectares sur le territoire francilien

Outre cet aspect matériel et physique, l'ampleur de leur rôle s'explique par les moyens financiers et techniques dont ils disposent, la diversité des projets qu'ils initient, mais aussi par les enjeux économiques qui s'attachent aux espaces infrastructuraux. Pour ne prendre qu'un exemple, les aéroports franciliens représentaient en 2010 5,8% du PIB de l'Île-de-France et 1,7% du PIB français. À la même date, l'aéroport Paris-Charles de Gaulle seul représentait 6,1% de l'emploi salarié en Île-de-France et 1,5% de l'emploi en France [BIPE, 2010, cité par ADP, 2012]<sup>5</sup>.

Deuxièmement, l'aménagement infrastructurel nous intéresse en raison des mutations fortes qu'il connaît actuellement. Nous le verrons, les gestionnaires d'infrastructures de transport voient d'une part se renforcer leur rôle d'aménageur et recherchent d'autre part à diversifier leurs activités d'aménagement. Ces tendances commencent à être examinées dans les secteurs ferroviaire et aéroportuaire, comme en témoignent les travaux précédemment cités, mais de manière fragmentaire. Le secteur portuaire fait quant à lui office de parent pauvre dans ces réflexions. Ces deux dernières décennies, dans le contexte de la diffusion du modèle du *landlord port*, plusieurs chercheurs ont souligné les bénéfices d'un recentrage des autorités portuaires sur l'aménagement et la gestion du foncier [Goss, 1990 ; Comtois et Slack, 2003 ; Verhoeven, 2010] sans réellement interroger ni leur capacité (technique, économique) ni leur légitimité (politique) à exercer de telles fonctions. Le discours gestionnaire qui a accompagné la diffusion de ce modèle – dimension symbolisée par le *Port Tool Kit* proposé en 2003 par la Banque mondiale<sup>6</sup> – ainsi que les nombreux travaux en science du management et en économie qui se sont emparés du sujet [Baltazar et Brooks, 2001 ; Brooks et Cullinane, 2006 ; Cheon et al., 2010] ont certainement contribué à masquer les enjeux que soulève un tel recentrage des activités des autorités portuaires.

Troisièmement, nous postulons que pour dépasser cette évidence il convient d'examiner l'aménagement infrastructurel «par le bas», c'est-à-dire dans sa mise en œuvre [Lascoumes et Le Galès, 2012]. L'approche «au concret» des politiques publiques [Padioleau, 1982] tend à se développer dans le champ de la recherche en aménagement et urbanisme [Arab, 2016]. Elle permet de mettre en lumière les éventuels écarts entre les intentions des décideurs politiques et leur matérialisation [Maulat, 2014], l'influence respective des multiples intervenants d'un projet urbain dans sa concrétisation [Arab, 2004], ou encore le poids des acteurs techniques sur le politique [Idt, 2009]. L'analyse des pratiques est par ailleurs un révélateur des politiques publiques, permettant de dépasser les effets de «discours».

Dans cette perspective, l'aménagement infrastructurel sera appréhendé à travers les processus concrets de production et de gestion<sup>7</sup> des espaces correspondant, ceux-ci étant à ce jour encore peu connus. Par le terme de production nous désignons la chaîne d'actions concourant à leur transformation, comprenant notamment la planification de l'espace, la construction d'infrastructures de desserte ou encore l'implantation d'activités économiques sur des terrains préalablement viabilisés. Le terme de gestion est quant à lui employé en référence au fait que l'espace infrastructurel est formé de terrains

---

<sup>5</sup> L'étude prend en compte les effets et les emplois directs, indirects et induits générés par l'activité aéroportuaire.

<sup>6</sup> La Banque mondiale identifie des standards de gouvernance portuaire et quatre modèles portuaires, dont le *landlord port* qu'elle désigne comme meilleur modèle de répartition des tâches entre secteur public et secteur privé. Conçu comme une «boîte à outils» ce rapport fournit des conseils pour le mettre en place à partir d'exemples de pays l'ayant déjà instauré. Voir le chapitre 3 pour plus de détails.

<sup>7</sup> Les processus de production et de gestion renvoient aux pratiques tandis que l'aménagement infrastructurel renvoie au système dans lequel elles s'insèrent.

qui sont majoritairement loués et non cédés. Contrairement au processus classique de production de l'espace où le rôle de l'aménageur prend fin au moment de la commercialisation des terrains, le gestionnaire d'infrastructures intervient au-delà de cette étape puisqu'il en reste propriétaire dans la plupart des cas. L'objectif empirique de notre travail est d'identifier les acteurs intervenant dans ces processus, les outils mobilisés, les objectifs qu'ils formulent, le sens qu'ils donnent à leurs pratiques et les évolutions récentes qu'elles ont connues.

À travers cette analyse «au concret» des espaces infrastructurels, notre problématique de recherche - approfondie dans le chapitre 1 - visera à mettre en lumière l'existence de tensions entre les héritages d'un système de production et de gestion de l'espace conçu au cours des Trente Glorieuses dans un contexte économique et politique fordiste, et les mutations récentes des politiques publiques d'aménagement. Nous montrerons que ces tensions sont l'écho des mutations économiques, organisationnelles, spatiales et idéologiques qui traversent l'action publique étatique. Les enjeux empiriques et théoriques auxquels renvoie notre objet de recherche seront analysés à travers le cas de l'espace portuaire, et plus précisément des grands ports maritimes français.

### **3. Terrain de recherche : l'espace portuaire français sous tutelle étatique**

#### **3.1. Définir l'espace portuaire**

Dans les dictionnaires de géographie, le port est avant tout appréhendé comme un lieu de communication. Il est facilement reconnaissable aux infrastructures qui le composent. P. George définit le port comme un «ensemble fonctionnel et technique assurant le transit des marchandises transportées par navigation maritime ou fluviale», comportant des «installations spécialisées» telles que des bassins, des entrepôts ou encore des appareils de levage [George, 1993]. Pour Roger Brunet dans *Les mots de la géographie* [1993], le port est une «synapse», un lieu de passage. D'autres géographes soulignent sa fonction d'«interface» entre deux ensembles, la mer et la terre. Le port assure à ce titre une double mission, à savoir «permettre l'accostage de navires et le transbordement de marchandises et / ou de passagers» [Baud et al., 2003]. Sous un angle morphologique, le port comprend *a minima* des plans d'eau généralement abrités de la houle par une digue, des quais permettant l'amarrage des navires et des terminaux destinés aux activités de manutention<sup>8</sup>. À ces définitions de l'espace portuaire correspond le modèle du triptyque portuaire proposée par A. Vigarié [1979]. Le port est un point de rupture de charge entre un avant-pays (ou *foreland*), soit l'ensemble des pays desservis par les dessertes régulières qui touchent un port, et un arrière-pays (ou *hinterland*), qui correspond à l'aire de desserte terrestre du port, ou en termes économiques son aire de marché continentale.

À cette approche classique du port, nous substituons dans ce travail la notion plus large d'espace portuaire. En référence au terme d'«espace infrastructurel» proposé plus haut, nous le définissons comme le périmètre administratif au sein duquel une autorité portuaire exerce ses fonctions. Cette dernière est l'entité définie au titre de la législation nationale ou d'une réglementation particulière comme étant chargée de la gestion des infrastructures portuaires ainsi que de la coordination et du contrôle des activités des différents opérateurs présents sur le port [Commission européenne, 2001]. En Europe il s'agit majoritairement d'établissements publics ou d'entreprises à participations publiques, relevant du gouvernement central, régional ou local. L'autorité portuaire exerce d'une part

---

<sup>8</sup> Un terminal portuaire se compose généralement de plusieurs quais.



des missions d'utilité publique, en particulier *via* la capitainerie qui est responsable de la sécurité du port. D'autre part, elle joue un rôle commercial dans le développement des trafics portuaires. Le périmètre administratif sur lequel s'étendent ses prérogatives est nommé domaine portuaire. L'autorité portuaire est soit gestionnaire soit propriétaire des terrains qui le composent.

Le domaine portuaire peut être divisé en trois composantes. La première comprend les plans d'eau : bassins, darses<sup>9</sup>, canaux. La seconde correspond aux espaces dits «bord-à-quai»<sup>10</sup> : accueillant les infrastructures et équipements dédiés aux activités de transbordement, ils sont exploités par les entreprises manutentionnaires (figure i.3).

**Figure i.3. Terminal à conteneurs et grues de manutention, Anvers**



*Photographie personnelle, 2015*

La troisième composante que nous distinguons est la plus étendue et la plus hétérogène, s'agissant de l'ensemble des terrains sous contrôle de l'autorité portuaire mais ne servant pas à la manutention des marchandises. Nous qualifions cet espace de «rétro-portuaire», car il est situé à l'arrière des terminaux. Le qualificatif proposé est peu utilisé dans la littérature scientifique comme par les praticiens<sup>11</sup>, mais ne connaît pas d'alternative à notre connaissance. Ce vide sémantique peut s'expliquer par le fait que l'espace portuaire est souvent assimilé à la seule zone bord-à-quai d'une part et par le caractère composite des terrains qui forment le reste du domaine portuaire d'autre part. Si une partie est destinée aux activités industrielles et logistiques, certains sont affectés à des usages tout autres : usage agricole pour les réserves foncières destinées aux futures implantations d'entreprises, usage urbain aux franges du domaine, protection environnementale pour les sites naturels. Au-delà de cette diversité, l'espace rétro-portuaire se caractérise par une unité historique dans les ports européens : incorporé au domaine des autorités portuaires au cours des années 1950 à 1970, il était destiné au seul développement des

---

<sup>9</sup> Les darses sont des bassins rectangulaires construits pour l'accostage de navires.

<sup>10</sup> Le terme est emprunté au vocabulaire des autorités portuaires.

<sup>11</sup> Ce terme est ponctuellement utilisé dans la presse spécialisée et les rapports institutionnels.

activités industrialo-portuaires. Aujourd'hui les usages mentionnés entrent parfois en concurrence, impliquant pour l'autorité portuaire d'exercer une gestion d'ensemble.

Malgré la diversité de ses usages, l'espace portuaire se caractérise avant tout par une vocation économique. Il remplit à ce titre une double fonction : commerciale d'une part, renvoyant au transit de marchandises ; productive d'autre part, correspondant à leur transformation. Il accueille des entreprises de services aux navires et de services à la marchandise, ainsi que des chargeurs portuaires.

Les principaux services aux navires comprennent le pilotage et le remorquage, permettant au navire d'entrer dans le port sans danger. Ils recouvrent également le lamanage, soit l'assistance à l'amarrage du navire. Enfin l'avitaillement renvoie aux services de fourniture en carburant et autres ressources nécessaires au fonctionnement du navire. Les principaux services à la marchandise comprennent la manutention, soit le chargement et le déchargement des navires. Ils couvrent aussi la commission de transport – soit la gestion contractuelle et douanière du transport – et les services de transport terrestre.

Le chargeur, sous l'angle du droit maritime, est quant à lui l'expéditeur figurant au connaissement, c'est-à-dire au document de transport attaché à la marchandise, qu'il en soit ou non propriétaire<sup>12</sup>. Pour le dire simplement, les chargeurs portuaires sont les entreprises qui envoient ou reçoivent les marchandises transitant par le port. Ils peuvent être classés en deux catégories, celles-ci renvoyant à la double fonction commerciale et productive de l'espace portuaire. Les chargeurs industriels transforment des matières premières (pétrochimie, cimenterie, sidérurgie) ou assemblent des produits semi-finis (réparation navale, aéronautique). Les chargeurs logistiques entreposent des biens (produits manufacturés importés) ou stockent des marchandises en vrac (produits chimiques, céréales, charbon (figure i.4))<sup>13</sup>. Selon la nature de leurs activités et de leurs trafics, les chargeurs portuaires sont localisés au sein du domaine portuaire ou dans l'arrière-pays.

**Figure i.4. Stockage de charbon à l'air libre, port d'Amsterdam**



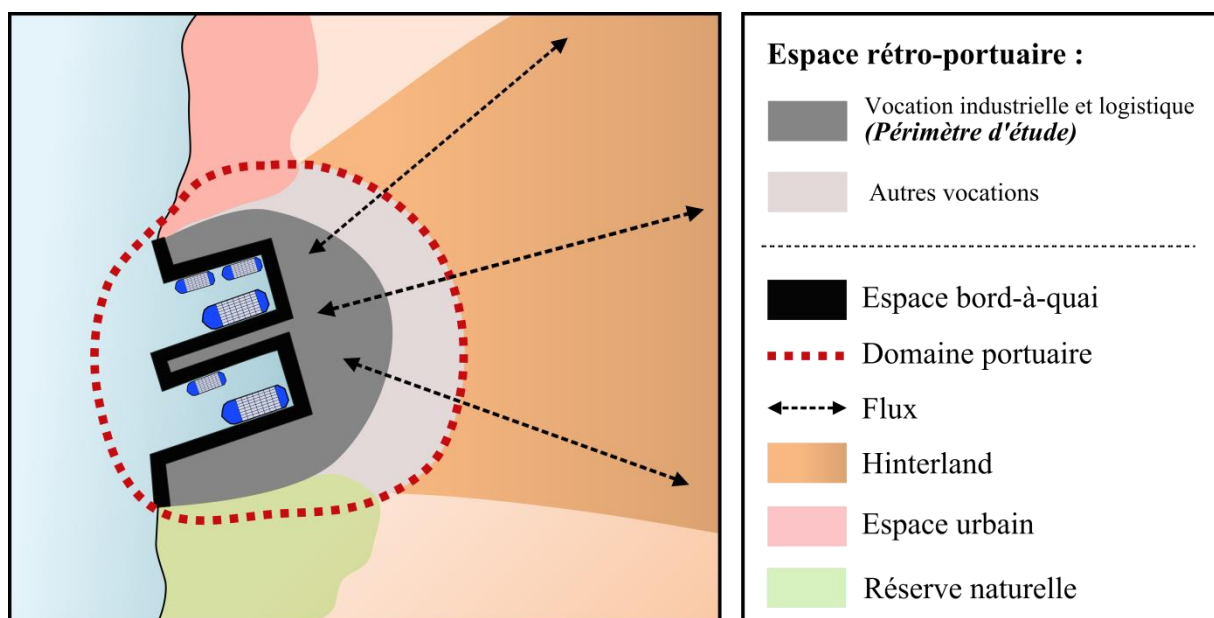
*Photographie personnelle, 2014*

<sup>12</sup> Glossaire du portail Transport et Logistique ([www.wk-transport-logistique.fr](http://www.wk-transport-logistique.fr)).

<sup>13</sup> La classification n'est pas stricte, certaines activités pouvant recouvrir une double dimension industrielle et logistique.

Au croisement entre l'approche administrative et l'approche économique présentées ci-dessus, notre travail de recherche porte sur les composantes logistiques et industrielles du domaine portuaire dans sa partie rétro-portuaire, comme le représente la figure i.5. Pour le dire plus clairement, nous nous intéressons aux espaces gérés par les autorités portuaires, hors infrastructures bord-à-quai et à l'exclusion de ceux n'ayant ni fonction commerciale, ni fonction productive. Les espaces qui nous intéressent se composent de bâtiments industriels et logistiques et de terrains en attente d'être aménagés, organisés autour de routes, de dessertes et terminaux ferroviaires. Le terme de zone industrialo-portuaire (ou ZIP) hérité de la politique d'aménagement du territoire des Trente Glorieuses est encore couramment utilisé pour désigner l'espace qui nous intéresse, aussi nous l'emploierons à notre tour. En apparence restrictive, la délimitation de notre périmètre d'étude implique que nous serons attentifs aux liens opérationnels, économiques et institutionnels qui le rattachent à l'espace bord-à-quai, à l'espace rétro-portuaire dans son ensemble ainsi qu'à l'hinterland.

**Figure i.5. Périmètre d'étude : l'espace rétro-portuaire à vocation industrielle et logistique**



Réalisation : A. Klein et M. Magnan, 2016

Les zones industrialo-portuaires ont constitué un terrain de recherche privilégié de la géographie économique classique entre les années 1960 et 1980. Sous un angle d'approche maritimiste [Bird, 1963, 1971 ; Vigarié, 1964 ; 1984 ; 1989] ou industriel [Mingret, 1976 ; Malézieux, 1981 ; Etherington, 1983], de nombreux travaux s'attachent à décrire ces espaces, leurs fonctions et les processus d'aménagement qui les caractérisent. Leur performance économique et les politiques publiques dont ils sont le résultat sont interrogées. Mais suite à la crise industrielle des années 1970 et à l'affaiblissement de la politique d'aménagement du territoire qui avait conduit à la naissance des ZIP, ces perspectives de recherche perdent progressivement de leur élan. Aussi, au cours des années 1990 les travaux portuaires se diversifient, dominés par trois approches thématiques distinctes sans être étanches.

Premièrement, les enjeux de reconversion urbaine des franges portuaires délaissées ou *waterfronts*, d'une part, font l'objet de recherches foisonnantes, principalement dans le champ de l'aménagement et de l'urbanisme [Baudouin et Collin, 1991 ; Cantal-Dupart et Claude Chaline, 1993 ; Norcliffe et al., 1996 ; Lavaud-Letilleul, 2002 ; Prelorenzo, 2010]. Deuxièmement, de nombreux travaux se

concentrent sur les mutations de la gouvernance portuaire, c'est-à-dire les organes de gestion du port. Ceux-ci sont notamment appréhendés à travers les liens qu'ils entretiennent avec la puissance publique et la sphère économique [Goss, 1990 ; Comtois et Slack, 2003 ; Brooks et Cullinane, 2007 ; Verhoeven, 2010 ; Van der Lugt et al., 2015]. Troisièmement, les géographes et économistes du transport mettent en avant l'émergence de chaînes logistiques globalisées au sein desquelles les ports constituent des maillons de plus en plus interchangeables [Slack, 1993 ; Notteboom et Winkelmanns, 2001 ; Notteboom et Rodrigue, 2005 ; Van der Horst et De Langen, 2008 ; Woo et al., 2011]<sup>14</sup>.

Les résultats de ces travaux seront détaillés dans les prochains chapitres. L'objectif ici est de souligner le fait que ces approches laissent peu de place à l'étude de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique tel que défini précédemment. Celui-ci semble avoir été comme progressivement dissimulé par ses franges urbaines dans un cas, par son environnement institutionnel dans un autre, et par les réseaux dans lesquels ils s'insèrent enfin. Le «nouveau paradigme» pour la recherche portuaire proposé par R. Robinson [2002] entérine cet effacement. Dans un article de référence, l'auteur affirme que le concept de «port» reste pertinent en tant qu'unité administrative et opérationnelle, mais n'aurait plus de raison d'être en tant que lieu. D'un point de vue géo-économique le port ne serait plus qu'un élément parmi d'autres au sein d'un système globalisé de flux.

Dans cet environnement académique, proposer une recherche doctorale sur les ZIP en 2016 pourrait paraître incongru, voire anachronique. Ce travail s'inscrit dans la perspective annoncée plus haut, à savoir appréhender l'espace infrastructurel non pas à travers la spécificité de ses usages et de ses fonctions mais celle des institutions qui prennent en charge et encadrent sa production et sa gestion. Le rôle de l'État dans ces processus étant au cœur de nos questionnements, notre travail s'appuie sur le cas des grands ports maritimes français.

### **3.2. Terrain de recherche : les grands ports maritimes français**

Les grands ports maritimes sont au nombre de sept en France métropolitaine : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille-Fos. Ils sont des établissements publics nationaux *sui generis*<sup>15</sup> dont la création découle de la réforme portuaire de 2008. Ce statut remplace celui de port autonome, qu'ils avaient acquis en 1965<sup>16</sup>. La réforme précitée, (Loi n°2008-660), a institué le transfert de l'exploitation des terminaux (outillages et personnels) aux entreprises privées de manutention alors qu'elle était auparavant prise en charge par les autorités portuaires. Selon la tendance dominante à l'échelle mondiale, celles-ci ont vu leur rôle recentré autour de leurs missions régaliennes (sécurité), de la gestion et de l'aménagement de l'espace portuaire.

Depuis la décentralisation des dix-huit ports dits d'intérêt national en 2004, les sept ports mentionnés sont les seuls à être encore placés sous tutelle étatique. Ce rattachement est justifié par le fait qu'ils constituent des pôles économiques de premier rang en France. Ils se placent en tête du classement des

---

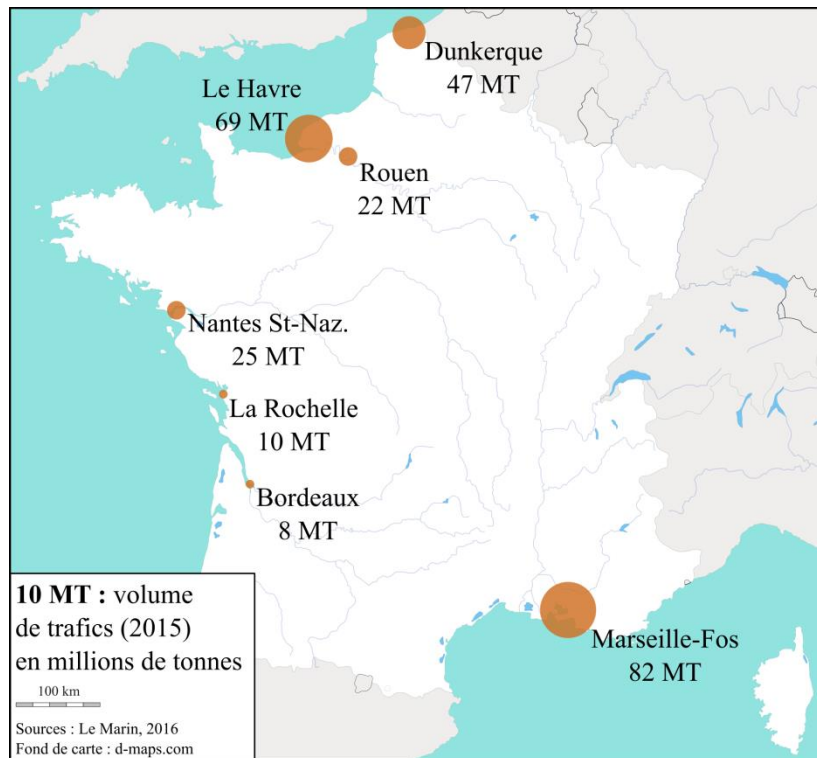
<sup>14</sup> Le recoupement entre thématique de recherche et approche disciplinaire n'est pas systématique. Il s'agit ici de dresser un portrait rapide, approfondi dans les chapitres 1 et 3, de l'état de la recherche portuaire.

<sup>15</sup> Les établissements publics *sui generis* ne sont ni des établissements publics administratifs (EPA), ni des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il s'agit d'un statut dérogatoire.

<sup>16</sup> Deux exceptions doivent être mentionnées : Le Havre avait acquis le statut de port autonome dès 1920, La Rochelle en revanche l'a obtenu beaucoup plus récemment, en 2006.

ports français par leurs trafics<sup>17</sup>. Leur domaine couvre une superficie totale de 35 000 hectares, répartie inégalement entre les sept établissements.

**Figure i.6. Les sept grands ports maritimes métropolitains**



*Réalisation : M. Magnan, 2016*

Le parti pris adopté dans le cadre de ce travail est de considérer que les sept grands ports maritimes forment une catégorie d'analyse unique. Pour le dire autrement, chaque grand port maritime constitue non pas un terrain de recherche à part entière mais un individu au sein d'un échantillon plus large. Cette démarche se justifie par l'objet de notre recherche et le fait que les sept ports étudiés partagent le même environnement institutionnel. Outre le fait qu'ils relèvent tous du même statut et d'une même tutelle étatique, ils s'insèrent dans une trajectoire historique commune puisqu'ils font partie d'une même catégorie administrative depuis 1965. Placés au cœur de la politique d'aménagement du territoire au cours des Trente Glorieuses, ils sont encore largement façonnés par les interventions de l'État aménageur datant de cette période, tant sur un plan spatial et morphologique, qu'organisationnel et économique.

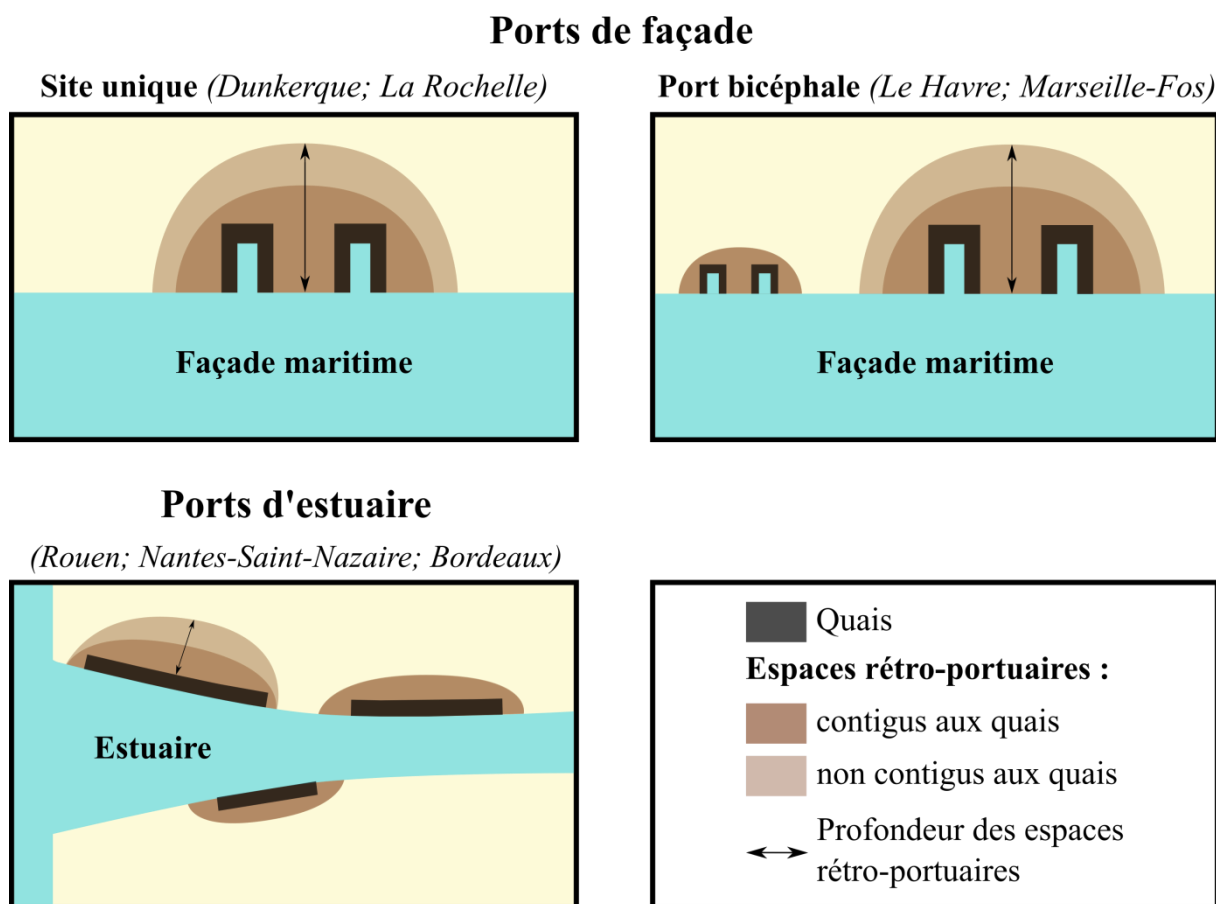
Si l'objectif de notre travail est de faire émerger les phénomènes et enjeux communs à l'ensemble des grands ports maritimes, il ne s'agit toutefois pas de nier l'hétérogénéité de ces derniers. Au contraire, il est essentiel de prendre la mesure de cette diversité afin d'être en capacité de distinguer le particulier du général, ou, pour le dire autrement, pour tenter d'expliquer les variations de pratiques d'un port à l'autre face à un même phénomène. Pour reprendre la sémantique statistique, examiner les variables dépendantes suppose d'identifier au préalable les variables indépendantes. Celles-ci sont de quatre

<sup>17</sup> Une seule exception existe à ce classement : le port de Calais comptabilise en 2015 près de 42 millions de tonnes de volumes de trafic, soit plus que le port de Rouen ainsi que les trois grands ports maritimes de l'Atlantique [Le Marin, 2016]. Pour autant il n'est plus sous la tutelle de l'État depuis 2004, sa spécialisation dans les trafics transmanche ayant justifié sa décentralisation auprès de la Région.

ordres : spatiales, économiques, financières et territoriales, comme le récapitulent les figures de synthèse i.7 et i.8 et le tableau i.2 ci-dessous.

Sur un plan spatial premièrement, notre échantillon peut être divisé en deux catégories : les ports de façade d'une part, et les ports d'estuaire de l'autre. Les ports de Dunkerque, du Havre, de La Rochelle et de Marseille-Fos font partie de la première catégorie. Situés en eaux profondes, ils peuvent accueillir des navires à fort tirant d'eau<sup>18</sup>, allant de 14 mètres à La Rochelle jusqu'à près de 20 mètres pour les terminaux de Port 2000 au Havre. Outre ces conditions nautiques avantageuses, la localisation en façade a pour intérêt de limiter les besoins de dragage et les coûts associés<sup>19</sup>.

**Figure i.7. Ports de façade et ports d'estuaire : caractéristiques spatiales et fonctionnelles**



Réalisation : A. Klein et M. Magnan, 2016

Les quais des ports de façade sont souvent organisés autour de bassins, réunis en un seul site ou répartis entre un site principal et un site secondaire comme c'est le cas des ports bicéphales du Havre et de Marseille-Fos<sup>20</sup>. Cette organisation relativement concentrée est intéressante sur un plan

<sup>18</sup> Le tirant d'eau est la profondeur à laquelle le navire s'enfonce. Elle dépend du volume de son chargement et de sa taille.

<sup>19</sup> Le dragage correspond à l'action de racler de fond de bassins portuaires, de fleuves ou de chenaux afin d'en maintenir voire d'en accroître la profondeur.

<sup>20</sup> Le port minéralier d'Antifer, situé à une vingtaine de kilomètres au Nord du Havre constitue la composante secondaire du port. Concernant le port méditerranéen, il est divisé en un site de taille restreinte, localisé à Marseille, correspondant au port historique, et un site très étendu autour de Fos-sur-Mer, accueillant les activités industrielles lourdes et les trafics conteneurisés.

organisationnel pour l'autorité portuaire : celle-ci peut espérer réaliser des économies d'échelle en regroupant ses ressources humaines et financières sur un ou deux sites. Par ailleurs en limitant le nombre d'interlocuteurs locaux, cette configuration tend à réduire les risques de rejet des activités du port<sup>21</sup> et à faciliter son insertion territoriale.

Enfin, à l'exception de La Rochelle<sup>22</sup>, les ports de façade se caractérisent par des espaces rétro-portuaires étendus et pénétrant largement dans les terres. Les ports du Havre, de Dunkerque et de Marseille-Fos sont d'ailleurs les trois plus vastes de notre échantillon. Leurs ressources foncières sont un atout pour le développement de leurs activités industrielles et logistiques. En revanche, une telle configuration implique pour l'autorité portuaire de gérer des espaces non-contigus aux quais : éloignés des infrastructures bord-à-quai, ils sont difficiles à valoriser à travers des usages liés aux fonctions portuaires et peuvent être convoités par d'autres acteurs.

Parmi notre échantillon, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux sont des ports d'estuaire. Leurs capacités en termes de tirant d'eau sont restreintes, allant de 10,5 mètres pour le port de Bordeaux à moins de 9 mètres pour Cheviré, le site le plus amont du port de Nantes-Saint-Nazaire. Cette spécificité limite la taille des navires pouvant être accueillis et occasionne de lourdes opérations de dragage pour maintenir la profondeur des chenaux d'accès. Celles-ci sont d'autant plus coûteuses que ces chenaux sont longs en raison de la dispersion des sites portuaires le long de l'estuaire. Ainsi le port de Nantes-Saint-Nazaire se compose de six sites répartis le long d'un chenal de 60 kilomètres. Celui de Bordeaux en mesure 80, et celui du port de Rouen s'étend sur plus de 120 kilomètres. Les dépenses afférentes à leur entretien et à leur approfondissement représentent une part importante du chiffre d'affaires de ces établissements, tandis que les contributions étatiques destinées à couvrir ces opérations connaissent une baisse tendancielle.

La fragmentation de l'espace portuaire dans les estuaires implique une organisation spécifique pour les autorités portuaires concernées, chaque site étant géré par une équipe dédiée, parfois détachée du siège. Cette configuration multiplie par ailleurs les interfaces avec le territoire et donc le nombre de collectivités locales avec lesquelles les autorités portuaires sont en contact, nécessitant une gestion différenciée de ces relations selon l'attitude de chaque élu vis-à-vis du port. Dernière caractéristique, les ports d'estuaire de notre échantillon disposent d'espaces rétro-portuaires peu profonds, de forme linéaire. Leurs ressources foncières sont donc plus restreintes que les ports de façade, supposant d'en avoir une gestion parcimonieuse.

D'un point de vue économique, nous distinguons deux types de ports : les ports industriels et les ports mixtes. Dunkerque, Rouen et les trois ports de l'Atlantique appartiennent à la première catégorie. Traitant essentiellement des trafics en vrac, liquides et solides, ils accueillent sur leur domaine des chargeurs industriels en majorité. Notons que la plupart des ports industriels cherchent à diversifier leurs activités en attirant des trafics conteneurisés, cependant seul le port de Dunkerque connaît actuellement une croissance significative sur ce marché. Le Havre et Marseille-Fos sont quant à eux des ports mixtes sur un plan économique : ils reçoivent à la fois d'importants volumes de trafics en vrac et conteneurisés. Leur domaine est occupé par des chargeurs industriels, mais aussi des chargeurs

---

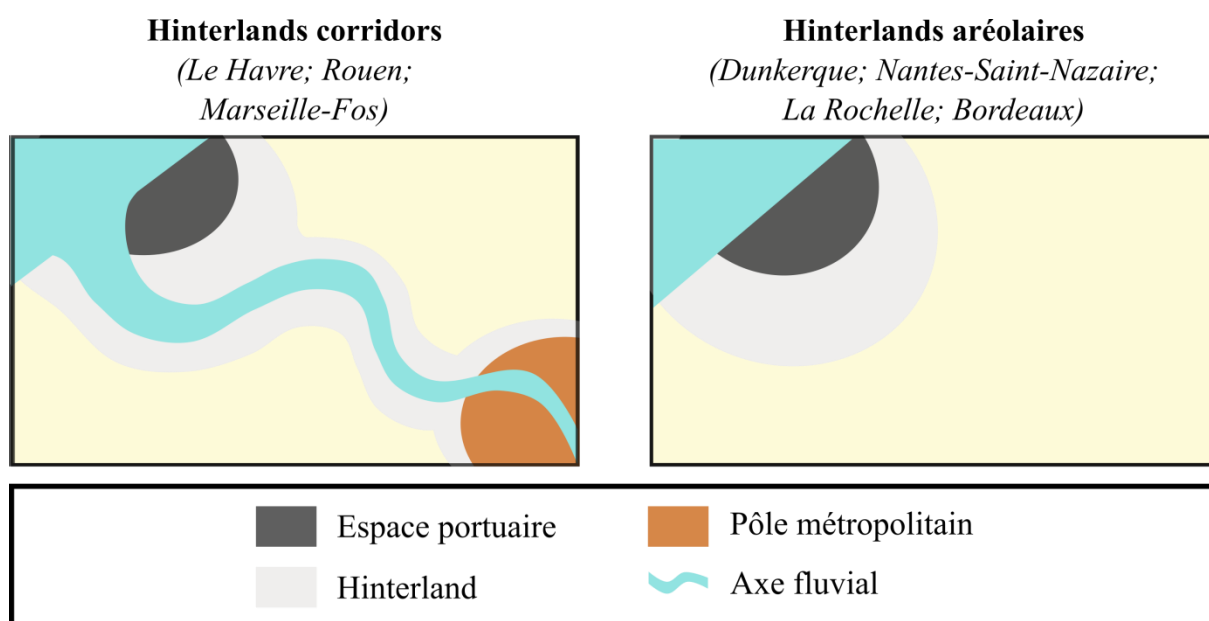
<sup>21</sup> Par exemple, bien que s'étendant sur huit communes, le domaine portuaire du Havre (hors Antifer) est compris dans sa quasi-totalité au sein d'un même SCoT.

<sup>22</sup> Le port de La Rochelle est enserré en milieu urbain et très petit en termes de superficie comparé aux autres grands ports maritimes. Sa surface n'est aujourd'hui que de 233 hectares, contre environ 2500 au port de Bordeaux, qui est le second plus petit port de notre échantillon.

logistiques. Bien que simplifiée, cette classification permet d'introduire le fait que les modalités d'occupation de l'espace rétro-portuaire diffèrent en fonction de la spécialisation économique du port.

De la spécialisation économique des ports dépend également la structuration de leur hinterland. Les ports industriels de notre échantillon se caractérisent par des hinterlands aréolaires de portée régionale ou interrégionale, correspondant aux bassins de consommation et de production pour lesquels ils sont les débouchés les plus proches. C'est donc une logique métrique qui domine, s'expliquant par le fait que le coût de transport des marchandises en vrac pondéreuses est particulièrement sensible aux distances parcourues. Ce modèle connaît cependant des variations selon les particularités propres à chaque port. Ainsi Dunkerque entretient des relations historiques avec les bassins houillers de Moselle, soutenues par la qualité de sa desserte ferroviaire avec cette région. Rouen s'inscrit quant à lui dans une logique de corridor, étant relié à l'Ile-de-France et au Havre par la Seine.

**Figure i.8. Ports et hinterlands**



Réalisation : M. Magnan, 2016

Les ports du Havre et de Marseille-Fos se localisent quant à eux au débouché de corridors fluviaux leur conférant un accès direct aux espaces métropolitains francilien pour le premier, lyonnais pour le second. Ces deux territoires constituent d'importants bassins de production, mais aussi de consommation. Les ports du Havre et de Marseille-Fos jouent un rôle privilégié dans leur approvisionnement, d'où le fait qu'ils constituent les deux principaux pôles de réception des flux conteneurisés à l'échelle nationale. L'arrière-pays économiquement dense dans lequel chacun s'insère et le caractère multimodal de leur desserte leur permet de jouir d'une aire de marché élargie et explique leur place au sein du système portuaire français.

Sur un plan financier, les ports du Havre et de Marseille-Fos sont ceux dont les chiffres d'affaires sont les plus élevés, du fait de l'ampleur de leurs trafics. Mais ces deux variables ne sont pas les seuls déterminants de la situation financière des établissements portuaires. Celle-ci dépend également de l'ampleur de leurs dépenses de dragage et de leur niveau d'endettement. L'ensemble de ces critères conditionne leurs capacités de financement sur fonds propres et influence leurs choix en matière d'aménagement et de gestion de leur domaine. En 2014, trois ports connaissent une situation



d'endettement jugée particulièrement contraignante : Le Havre, Marseille-Fos et Nantes-Saint-Nazaire [Assemblée nationale, 2014].

**Tableau i.2. Caractéristiques spatiales, économiques, financières et territoriales des sept grands ports maritimes**

	Dunkerque	Le Havre	Rouen	Nantes-St-Naz.	La Rochelle	Bordeaux	Marseille-Fos
<b>CARACTÉRISTIQUES SPATIALES</b>							
<b>Localisation</b>	Façade	Façade	Estuaire	Façade	Façade	Estuaire	Façade
<b>Nbre de sites</b>	1	2	5	6	1	7	2
<b>Surface terrestre (ha)</b>	7000	10 100	4100	2700	230	2500	10 400
<b>CARACTÉRISTIQUES ÉCONOMIQUES (2015)</b>							
<b>Classement Fr/UE (Top 20) (tonnages)</b>	3 / -	2 / 7	6 / -	5 / -	7 / -	8 / -	1 / 6
<b>Tonnages (millions de t.)</b>	46,7	68,9	22,5	25,3	9,8	8,4	81,7
<b>Conteneurs (millions d'EVP)</b>	0,3	2,6	0,1	0,2	-	-	1,2
<b>Principaux trafics</b>	Transmanche Minerais Charbons	PB / PR Conteneurs	Céréales PR Engrais	PB / PR Aliments du bétail	Céréales PR Produits forestiers	PR Céréales Granulats	PB / PR Conteneurs
<b>CARACTÉRISTIQUES FINANCIÈRES (2012)</b>							
<b>Chiffre d'aff. (millions €)</b>	77	174	61	62	22	35	136
<b>Dépenses de dragage (% CA)</b>	15,6	13,8	39,3	37,1	13,6	37,1	n/a
<b>CARACTÉRISTIQUES TERRITORIALES DE L'AIRE URBAINE (2013)</b> <i>-Moyenne nationale-</i>							
<b>Nbre d'habitants</b>	257269	290037	660256	<u>SN.215408</u> N.908815	209453	1178335	1734277
<b>Dynamique démographique (2008-2013 %)</b> <i>-0,4-</i>	+0,4	-0,3	+0,3	<u>SN. +0,7</u> N. +1,2	+0,9	+1,3	+0,2
<b>Chômage %</b> <i>-10,2-</i>	16,7	16,3	14,2	<u>SN. 13</u> N. 11,1	13,8	12,5	15,5
<b>Poids industrie dans répartition des emplois %</b> <i>-12,7-</i>	21,3	16,1	12,2	<u>SN. 19,9</u> N. 10,7	11,6	9,4	10,1

Sources : Le Marin, 2016 ; Eurostat ; Insee ; rapports annuels des GPM ; Cour des comptes, 2013

PB : pétrole brut ; PR : produits raffinés

Sur un plan territorial enfin, deux catégories de ports peuvent être distinguées : ceux qui constituent le principal pôle économique de leur agglomération d'une part ; ceux qui s'insèrent dans un territoire économiquement diversifié d'autre part. Les ports de Dunkerque, du Havre ainsi que le pôle nazairien du port ligérien, le port de La Rochelle et celui de Fos-sur-Mer appartiennent à la première catégorie. Le port de Rouen, la partie nantaise du port ligérien, le port Bordeaux et le port historique de Marseille relèvent de la seconde catégorie. Le poids du port dans l'économie locale n'est pas sans influence sur les relations entre l'autorité portuaire et les élus locaux, ces derniers étant d'autant plus favorables au développement des activités industrielles et logistiques portuaires que la dynamique économique de l'aire urbaine en est dépendante. La dépendance entre ville et port peut être appréhendée à travers le croisement de plusieurs indicateurs dont la part de l'industrie dans la répartition des emplois au sein de l'aire urbaine, la taille de cette dernière et son dynamisme démographique et le taux de chômage local (tableau i.2).

Pour conclure la présentation de notre terrain de recherche, deux précisions s'imposent. Tout d'abord nous avons choisi d'écarter de notre travail le cas des ports d'outre-mer. Quatre d'entre eux disposent depuis 2013 du statut de grand port maritime, mais leur environnement territorial et économique diffère largement de celui des ports métropolitains. Par ailleurs les volumes de trafics qu'ils traitent sont bien plus faibles<sup>23</sup>. Enfin, ils font l'objet d'une politique portuaire nationale spécifique [MEDDE, 2016].

Deuxièmement, un séjour de recherche aux Pays-Bas a été effectué au cours de notre parcours doctoral. Celui-ci donne lieu à une étude de cas exposée au chapitre 6, portant sur l'intervention de l'autorité portuaire de Rotterdam dans son hinterland. En raison de son caractère très ciblé sur un plan thématique, nous avons fait le choix de ne pas l'inclure dans la présentation générale de notre terrain de recherche.

#### **4. Méthodologie de recherche : démarche, matériau, traitement**

##### **4.1. Une démarche inductive et exploratoire**

Préalablement à la présentation de la méthodologie adoptée dans le cadre de ce travail doctoral, quelques éléments sur sa genèse méritent d'être exposés. Nous avons été recrutée à l'IFSTTAR en 2012 dans le cadre d'un contrat doctoral afin de réaliser une thèse sur un thème prédéfini - la gestion des ressources foncières portuaires – tout en disposant d'une relative marge de liberté quant à la formulation précise du sujet. Si notre cursus universitaire nous avait déjà permis d'explorer les liens entre le domaine des transports et celui de l'aménagement à travers des travaux sur le ferroviaire et les transports urbains, le secteur portuaire nous était quant à lui parfaitement inconnu. L'enjeu pour nous a donc été de parvenir à nous approprier en un temps contraint un champ de recherche foisonnant et un secteur d'activités complexe. Concernant ce dernier, une difficulté particulière a eu trait à la temporalité de notre thèse, celle-ci ayant démarré seulement quatre ans après la promulgation de la réforme portuaire de 2008 et un an après sa mise en œuvre effective. Si cette réforme n'a pas entièrement transformé les pratiques des autorités portuaires en matière de production et de gestion de l'espace, elle a toutefois entraîné de profondes mutations. Celles-ci étaient encore peu renseignées lorsqu'a été entamé ce travail de thèse, lui conférant une forte dimension exploratoire.

---

<sup>23</sup> Les quatre grands ports maritimes d'outre-mer sont Saint-Denis à la Réunion (5 millions de tonnes en 2015), Dégrad-des-Cannes en Guyane (moins de 1 MT), Fort-de-France en Martinique (3,5 MT) et Pointe-à-Pitre en Guadeloupe (3,5 MT).

Le caractère exploratoire du terrain s'est avéré d'autant plus fort que, comme précisé plus haut, notre approche consiste à appréhender les processus de production et de gestion de l'espace portuaire «par le bas». Il s'agit d'entrer dans le sujet à partir des pratiques des acteurs impliqués, au premier rang desquels se trouvent les autorités portuaires des grands ports maritimes. Une telle démarche implique la récolte d'informations très concrètes, voire triviales : procédures suivies, cadre réglementaire appliqué, calendrier des projets, montant des opérations, objectifs formulés, modalité de formalisation et éventuellement de quantification de ces objectifs, instances de rencontre avec les autres intervenants des processus étudiés, nature des relations et des échanges, modalités de contractualisation des accords, etc. Seule la rencontre avec les acteurs associés à ces pratiques pouvait ne permettre de récolter ces données.

En raison de ce contexte, nous avons choisi d'adosser notre travail à une démarche inductive consistant à construire notre objet et nos questions de recherche par étapes successives à partir des données empiriques récoltées au cours des enquêtes de terrain [Bellini, 2001]. Celles-ci ont été guidées par une série de questions exploratoires, réajustées progressivement. À l'inverse d'une démarche hypothético-déductive, nos hypothèses de recherche ne s'appuient pas sur un cadre théorique pré-identifié mais sur les premiers résultats de nos recherches empiriques [D'Arrippe et al., 2014]. Le choix de la grille analytique et théorique mobilisée pour interpréter les données récoltées ne s'est effectué que dans le second temps de notre recherche<sup>24</sup>.

Le caractère exploratoire et inductif de ce travail explique que nous ayons opté pour des méthodes de recherche qualitatives. Les matériaux traités ont pour source principale des entretiens semi-directifs, et pour source complémentaire des recherches documentaires. Étant donné l'ampleur de notre terrain d'étude, la stratégie de récolte et de traitement de ces données a associé une approche transversale et des études de cas thématiques ciblées.

## **4.2. Matériaux de recherche**

### **4.2.1. Source principale : l'entretien semi-directif**

Comme le rappellent A. Blanchet et A. Gotman, l'entretien est la méthode de recherche qui «s'impose à chaque fois que l'on ignore le monde de référence, ou que l'on ne veut pas décider *a priori* du système de cohérence interne des informations recherchées» [Blanchet et Gotman, 2015, p. 37]. Pour cette raison nous l'avons mobilisé comme méthode de recherche principale, choisissant plus précisément de nous appuyer sur des entretiens semi-directifs. Ils permettent à l'enquêteur de guider le propos de l'acteur interrogé : ce dernier est prévenu par avance du sujet de l'entretien et l'enquêteur préétablit les thèmes devant être abordés. Néanmoins, une grande liberté de parole est laissée à l'interviewé. Les questions posées sont formulées de manière ouverte, lui donnant la possibilité développer certains points plus que d'autres, d'aborder des thèmes de son propre chef, d'exprimer son opinion sur les sujets traités.

Dans ce travail, l'entretien semi-directif est mobilisé selon trois usages. Premièrement il répond à un usage informatif. Il nous a permis de recueillir des données factuelles sur les pratiques, les étapes, les

---

<sup>24</sup> Pour les tenants de la théorie enracinée (ou *grounded theory*), la démarche inductive permet également de construire de nouvelles catégories d'analyse théorique à partir de matériaux bruts empiriques [Stern, 1980 ; Martin and Turner, 1986]. Ce n'est pas l'ambition de ce travail doctoral. La démarche inductive a été adoptée avant tout dans une optique pragmatique et non comme une posture épistémologique.

procédures administratives ou encore le financement et les intervenants de la production et de la gestion de l'espace portuaire. Deuxièmement, il a un usage compréhensif : il nous renseigne sur les points de vue des acteurs interrogés. Ces derniers donnent un sens à leurs pratiques, que ce soit pour les défendre ou les critiquer. Les corrélations qu'ils établissent, les variables explicatives qu'ils proposent constituent autant d'éléments pour en reconstituer la rationalité intrinsèque. Les interprétations proposées par les acteurs rencontrés de leurs propres pratiques nous ont aussi conduits à établir des pistes de recherche et à faire émerger des interrogations nouvelles tout au long du travail. Cette démarche correspond à un usage heuristique de l'entretien. Nous avons également eu l'opportunité de soumettre nos hypothèses à l'opinion et à l'expérience de quelques interlocuteurs particulièrement intéressés par notre recherche. S'il ne s'agissait pas de nous conformer à leur vision, cette démarche a néanmoins été très fertile pour approfondir notre approche et nuancer nos résultats.

Tous les entretiens ont été préparés en amont par le recueil d'informations contextuelles et l'élaboration d'un guide composé de thèmes standardisés en fonction de l'appartenance institutionnelle des acteurs rencontrés. La préparation minutieuse des entretiens nous a permis dans la majorité des cas de diriger le propos de nos interlocuteurs vers les thèmes que nous souhaitions aborder et d'obtenir les informations attendues, c'est-à-dire d'établir notre propre cadre de communication pour reprendre les termes d'A. Blanchet et A. Gotman [2015].

**Tableau i.3. Répartition géographique et institution d'appartenance des acteurs rencontrés**

	Administrations de l'État ou organismes rattachés	Autorités portuaires	Services des collectivités territoriales, intercommunalités	Élus Locaux	Autres	Total
National	13	-	-	-	-	<b>13</b>
Dunkerque	2	3	3		1	<b>9</b>
Le Havre	-	9	-	2	4	<b>15</b>
Rouen	-	6	1	-	1	<b>8</b>
N. St-Nazaire	-	5	2	-	-	<b>7</b>
La Rochelle	-	2	1	-	1	<b>4</b>
Bordeaux	-	2	1	-	-	<b>3</b>
Marseille-Fos	-	9	-	-	-	<b>9</b>
Autres	1	2	-	-	-	<b>3</b>
Pays-Bas	1	6	3	-	1	<b>11</b>
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>44</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>82</b>

Nous avons mené plusieurs séries d'entretiens entre la fin de l'année 2012 et l'été 2016. On peut distinguer schématiquement une phase exploratoire, une phase de recherches principales et une phase de recherches complémentaires. Nous avons ainsi conduit près d'une centaine d'échanges avec un peu plus de 80 acteurs, certains ayant été rencontrés à plusieurs reprises. Les personnes interviewées ont été sélectionnées non pas dans une optique de représentativité statistique mais parce qu'elles exercent une responsabilité spécifique dans les processus de production et de gestion de l'espace portuaire étudié. Nous les avons identifiées à partir d'organigrammes, d'articles de presse spécialisée ou encore

parce qu'il nous a été recommandé de les contacter lors d'autres entretiens. J.-L. Loubet del Bayle [2000] qualifie cette démarche d'entretiens «d'individualités». Cela ne nous a pas empêché de rechercher un équilibre au sein de notre échantillon entre les échelons national et local d'une part et entre les sept aires portuaires françaises examinées d'autre part, comme en témoigne le tableau i.3 ci-dessus. Une liste détaillée des acteurs interrogés se trouve en annexe du manuscrit.

Environ la moitié des entretiens a été réalisée auprès des agents des grands ports maritimes, cette catégorie d'acteurs étant donc surreprésentée par rapport aux autres. Ce choix est guidé tout d'abord par notre objet de recherche, les autorités portuaires étant l'acteur central de la production et de la gestion de l'espace portuaire. Il résulte deuxièmement de la complexité de leurs pratiques et du cadre juridique et administratif dans lequel elles s'insèrent, qu'il était nécessaire de décrypter en profondeur. Par ailleurs les établissements portuaires sont composés de différents services et directions, dont plusieurs sont impliqués dans les processus étudiés. Nous avons souhaité comprendre leurs implications et leurs points de vue respectifs, impliquant de rencontrer plusieurs personnes pour chaque grand port maritime. Par ailleurs, bien que nous ayons cherché à saisir les spécificités de chacun d'entre eux, tous les établissements n'ont pas fait l'objet d'un nombre d'entretiens égal. La proximité géographique et la facilité des contacts ont joué en faveur des ports de l'axe Seine en particulier. Les déséquilibres constatés découlent également de nos choix d'études de cas, abordés ci-dessous.

Au sein des grands ports maritimes, les personnes rencontrées appartiennent pour beaucoup au *middle management* [Autissier et Vandangeon-Durumez, 2007] : à la tête de services ou de directions plus ou moins grandes, elles ne font cependant pas partie de l'équipe de direction de l'établissement. Cette position intermédiaire leur confère d'une part une approche technique et spécialisée des processus de production et de gestion de l'espace portuaire et d'autre part une vision d'ensemble des enjeux qui y sont liés. Tandis que les acteurs occupant des fonctions de *top management* se sont montrés peu prolixes et attentifs à la dimension politique de leurs propos, les *middle managers* ont quant à eux fait preuve d'une relative liberté de parole. N'ayant pas de fonction officielle de représentation du port, ils n'ont pas exprimé de réticence à détailler les pratiques internes, les relations avec la tutelle ou avec les autres intervenants des processus étudiés, sous un angle souvent critique. Cette liberté et la variété des sujets abordés se traduisent par la durée des entretiens : beaucoup ont été longs (plus d'une heure), voire très longs (plus de deux heures). Les données factuelles et subjectives qu'ils nous ont permis de récolter ont joué un rôle décisif dans la construction de notre objet et de nos hypothèses de recherche.

Parmi le reste de notre échantillon, une grande place a été accordée aux acteurs publics. Nous avons rencontré plusieurs représentants de l'État, à l'échelon central comme à l'échelon décentralisé. Nous avons cherché à donner un poids égal aux acteurs rattachés au ministère de l'Économie et des Finances et à ceux relevant du ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie (MEDDE), qui jouent respectivement le rôle de tutelle financière et de tutelle technique des grands ports maritimes.

Par ailleurs, nous avons recueilli les propos de divers représentants de collectivités territoriales (Régions, Départements, communes) et intercommunalités. Notre échantillon accorde une place importante aux agents des services techniques tandis que seuls deux élus ont été interrogés. Plusieurs facteurs le justifient. Tout d'abord il s'est révélé peu aisé d'entrer en contact avec les élus locaux ou régionaux. Certaines de nos demandes d'entretien n'ont pas abouti malgré nos relances, d'autres ont donné lieu à des rendez-vous ensuite annulés sans pouvoir être reprogrammés. Nous n'avons pas été

confrontée à de telles difficultés avec les autres acteurs rencontrés. Nous faisons l'hypothèse qu'elles ne s'expliquent pas uniquement par les agendas contraints des élus, mais aussi par le fait que les enjeux portuaires constituent des sujets politiques délicats. Le contexte pré et post-électoral dans lequel s'est déroulé notre campagne d'entretiens (fin de l'année 2012 – été 2016) a pu jouer en faveur d'une attitude de prudence. Lors des deux entretiens réalisés auprès d'élus locaux, il nous a d'ailleurs été difficile d'obtenir des informations plus détaillées que celles récoltées préalablement dans les documents officiels ou dans la presse. Ces carences constituent évidemment un biais dans notre manière d'appréhender notre objet de recherche. Elles ont pu être en partie comblées par nos entretiens avec le personnel technique des collectivités territoriales. Ceux-ci nous ont permis d'aborder la coopération entre collectivités territoriales et établissements portuaires sous un angle concret tout en obtenant des informations sur le positionnement des élus vis-à-vis des enjeux portuaires.

Au sein de notre échantillon, les acteurs représentant les occupants privés du port sont au nombre de cinq. Nous avons rencontré deux industriels, deux promoteurs d'immobilier logistique et un aménageur spécialisé dans les équipements de transport terrestre multimodaux. Les intérêts des usagers privés sont donc relativement peu représentés ce qui s'explique par plusieurs facteurs. Premièrement nous avons fait le choix d'accorder la priorité au contexte institutionnel dans lequel se déroulent la production et la gestion de l'espace portuaire. Deuxièmement, les enjeux de production de l'espace ne peuvent pas être abordés dans le cas d'entreprises implantées de longue date dans l'espace portuaire, or les implantations nouvelles ne sont pas fréquentes. Elles sont aussi souvent très confidentielles, voire conflictuelles, ce qui complique l'accès aux interlocuteurs privés. Plusieurs projets d'implantation en cours n'ont pas pu être analysés du fait des réticences des interlocuteurs contactés à communiquer à leur propos. Par ailleurs, nous n'avons pas conduit d'entretiens auprès des entreprises de manutention, l'espace «bord-à-quai» sur lequel elles sont implantées et qu'elles exploitent ne faisant pas partie de notre périmètre d'étude. Néanmoins nous avons pu rencontrer leurs représentants lors d'un évènement professionnel, sur lequel nous revenons ci-dessous.

Trois quarts des échanges ont eu lieu en face-à-face, sur le lieu de travail de nos interlocuteurs. Un quart des échanges s'est déroulé par téléphone, principalement dans la phase complémentaire de nos recherches. Si nous avions initialement le projet d'enregistrer tous nos entretiens, cela ne s'est pas avéré possible. Premièrement les entretiens téléphoniques ne s'y sont pas prêtés. Par ailleurs, nous avons privilégié la prise de notes pour certains entretiens en face-à-face lorsque nous ressentions une certaine méfiance de la part de nos interlocuteurs ou lorsque certains sujets potentiellement «sensibles» devaient être abordés. Aux Pays-Bas, la majorité des entretiens n'a pas été enregistrée car la plupart de nos interlocuteurs ne nous a pas reçus dans leur bureau ou des salles de réunion isolées comme cela est d'usage en France, mais dans des espaces de passage bruyants, souvent la cafétéria de leur lieu de travail. Dans le manuscrit, les entretiens enregistrés sont restitués à travers des extraits retranscrits précisément. Pour les entretiens non enregistrés, les propos de nos interlocuteurs sont rapportés et parfois accompagnés de citations courtes, qui ont pu être notées au cours de l'échange. Tous les entretiens sont anonymisés afin de garantir la confidentialité des propos de nos interlocuteurs.

Tous les entretiens ont fait l'objet d'une retranscription ou d'un compte-rendu exhaustif. Le matériau de recherche issu de ce travail est extrêmement foisonnant mais aussi hétérogène dans son contenu, rendant son traitement complexe. Nous avons choisi de ne pas procéder à un codage systématique mais à la constitution de corpus thématiques. Le matériau a été découpé transversalement selon une grille conçue à partir du cadre analytique et théorique élaboré *a posteriori* (chapitre 1). Outre sa vocation heuristique, la constitution de ces corpus a permis de recouper entre eux les propos des

différents acteurs rencontrés dans une optique de triangulation des données recueillies. Cette démarche n'est toutefois pas suffisante pour assurer leur entière fiabilité : la déformation des informations et les omissions, volontaires ou non, constituent en effet les principales limites de la méthode de recherche par entretiens. D'autres matériaux ont donc été mobilisés.

#### **4.2.2. Sources complémentaires**

Premièrement nous avons eu l'opportunité au cours de notre parcours doctoral de participer à des instances et réunions mobilisant divers acteurs du secteur portuaire.

Nous avons été associée au comité de pilotage d'une étude portant sur les stratégies d'industrialisation des ports, conduite sous l'égide de la DGITM (Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer), rattachée au MEDDE. Réuni à plusieurs reprises au premier semestre de l'année 2014, ce comité comprenait principalement de représentants de deux ministères en charge de la tutelle des grands ports maritimes. Nous avons également été associée aux recherches de terrain réalisées par la Direction territoriale Ouest du Cerema<sup>25</sup>, en charge de la réalisation de l'étude.

Nous avons également régulièrement participé aux journées d'étude du «club Territoires Maritimes et Portuaires» de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU). Ce groupe réunit des représentants des services techniques de collectivités locales et des représentants des autorités portuaires. Il se rassemble plusieurs fois par ans sous l'égide de l'agence d'urbanisme du Havre.

Enfin, nous avons eu l'opportunité d'assister à une rencontre professionnelle organisée par l'Union maritime et portuaire de France (UMPF) en décembre 2015, destinée aux représentants des entreprises privées de manutention des grands ports maritimes français. Les rencontres de cette ampleur au sein du secteur revêtent un caractère exceptionnel. Cet évènement a été l'occasion pour les représentants présents d'établir un bilan de la réforme de 2008 (mise en œuvre en 2011) et de la politique portuaire de l'État. Les débats ont été d'autant plus riches et animés que cette rencontre était réservée aux seuls professionnels du secteur, en l'absence de tout média. C'est à titre dérogatoire, en notre qualité de doctorante, que nous avons pu à y assister en tant qu'observatrice.

Deuxièmement, des recherches documentaires ont été conduites en accompagnement du travail de terrain. La presse spécialisée a été consultée régulièrement (Le Marin ; Le Journal de la Marine Marchande ; Navigation Ports & Intermodalité ; Port Strategy) ainsi que la presse régionale se rattachant à nos terrains d'étude. Pour chaque port ont été récoltés les rapports annuels sur les périodes les plus longues possibles et les projets stratégiques pluriannuels. Nous avons également recueilli les délibérations des instances de direction et de surveillance de chaque établissement, mais leur caractère très succinct, voire lapidaire, les rend peu exploitables. Pour deux des ports étudiés, Le Havre et Rouen, des recherches dans les archives des établissements ont été réalisées. Il est rendu compte des recherches havraises dans le chapitre 4. Un travail sur les archives du Journal de la Marine Marchande, de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale) et du Commissariat général au Plan a aussi été effectué. Il est mobilisé dans le chapitre 2. Nos recherches s'appuient également des sources documentaires juridiques. Les lois de finances depuis 1965 ont été dépouillées pour retracer l'évolution du financement de la politique portuaire. Par ailleurs, les lois successives ainsi que les rapports institutionnels ayant trait au secteur portuaire ont été identifiés et analysés.

---

<sup>25</sup> Le centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement ou Cerema est un établissement public administratif placé sous la tutelle du MEDDE.

Pour finir, plusieurs ports ont pu être visités au cours de notre parcours doctoral, dont celui du Havre, de Fos-sur-Mer, de Rotterdam, d'Amsterdam et d'Anvers. Ces visites nous ont permis de saisir la matérialité de ces espaces industriels et logistiques.

### **4.3. Récolte et traitement des données : approche transversale et études de cas**

Le refus d'un travail monographique et le choix initial de faire porter notre regard sur l'ensemble des grands ports maritimes sans que l'un soit désigné *a priori* comme terrain d'étude privilégié soulevaient le défi suivant. Il s'agissait de récolter un matériau suffisamment solide sur chaque port pour pouvoir identifier des tendances générales, tout en étant en mesure d'entrer dans de détail des pratiques de production et de gestion de l'espace. Pour autant il ne nous était pas possible d'étudier en profondeur et dans leur exhaustivité les pratiques propres à chaque établissement. Face à ces contraintes, nous avons choisi d'associer une approche transversale et une approche par études de cas, tant pour la récolte que pour le traitement des données.

L'approche transversale a consisté, pour les thèmes les plus généraux et structurant du travail, à examiner l'ensemble des grands ports maritimes en soumettant à nos interlocuteurs des questions similaires, dont les réponses ont pu ensuite être recoupées et comparées. Parmi les thèmes concernés se trouvent ceux de la planification de l'espace portuaire, du financement des projets d'aménagement, des processus d'implantation de nouvelles activités, de la valorisation financière du domaine portuaire et de l'impact de la réforme de 2008 sur ces pratiques. Ont également été systématiquement interrogées les relations des autorités portuaires avec trois autres types d'acteurs : les occupants industriels et logistiques, les collectivités territoriales (personnel élu et technique) et l'État (tutelles financières et technique).

En complément de ces données générales mais parfois peu concrètes, des études de cas ont été réalisées pour examiner des phénomènes ou des enjeux précis. Cette démarche consiste pour le chercheur à se pencher sur un «évènement» particulier [Hamel, 1997], rapporté à son contexte et analysé dans sa complexité [Gagnon, 2012]. Par «évènement» est entendu un fait circonscrit dans le temps comme dans l'espace en fonction d'un objet ou d'une question de recherche préétabli. Dans le cadre de notre travail les cas étudiés sont de deux ordres : des projets d'aménagement ciblés visant généralement l'implantation de nouvelles activités dans l'espace portuaire d'une part ; la mise en place de stratégies spécifiques de gestion de l'espace portuaire inédites, qu'elles soient formalisées ou non, obligatoires ou volontaires.

Le travail par études de cas a pour avantage, au moment des entretiens, de permettre d'aborder dans le détail les pratiques de production et de gestion de l'espace avec les interlocuteurs rencontrés et de limiter les propos généralisateurs et déformateurs. Au moment du traitement de données, les études de cas constituent un moyen de raffiner les constats généraux issus de la démarche transversale.

Toutes les études de cas n'ont pas le même rôle dans la démonstration. Certaines sont mobilisées car nous les considérons comme représentatives d'un phénomène général, qu'elles illustrent de façon éclairante. D'autres nous permettent d'établir des typologies, c'est-à-dire de montrer comment se décline un même phénomène selon des contextes variables. Un troisième type enfin correspond aux cas choisis pour leur singularité vis-à-vis des autres ports de notre échantillon. Ils mettent en lumière un phénomène particulier ou une problématique qui ne se pose pas - ou qui ne se pose pas encore - ailleurs. C'est dans cette troisième optique qu'est mobilisée l'étude de cas rotterdamoise : elle nous permet d'analyser les pratiques de l'autorité portuaire en matière d'intervention dans l'hinterland,



celles-ci étant plus avancées que dans les ports français. Le rôle des études de cas dans la démonstration est précisé dans le texte lors de leur mobilisation.

Les cas étudiés ont d'abord été repérés dans la presse spécialisée ou au cours des entretiens exploratoires puis sélectionnés en fonction de la plus ou moins grande facilité d'accès aux données. Cette dimension a été particulièrement décisive puisqu'une étude de cas valide suppose une triangulation approfondie des données. Des projets d'aménagement que nous avions initialement prévu d'analyser ont donc été écartés en raison de leur caractère trop polémique ou confidentiel. Nous pensons en particulier au cas du chantier multimodal du Havre – achevé mais dont la mise en service connaît de nombreuses difficultés - et à l'implantation retardée et toujours incertaine des activités de production des éoliennes offshore d'Areva, au Havre également.

## **5. Organisation de la thèse**

La thèse s'organise en deux parties. La première vise à approfondir la notion d'aménagement infrastructurel. Dans le chapitre 1 nous en retraçons la trajectoire historique. Nous démontrons que ses évolutions récentes peuvent être lues au regard des travaux sur les mutations postfordistes et postmodernistes de l'État et de son action aménagiste. Nous proposons une série de variables d'analyse en établissant un parallèle avec l'urbanisme opérationnel. À partir de cette mise en contexte théorique et analytique, nous formulons notre problématique et nos hypothèses de recherche. Dans les chapitres suivants nous nous concentrons sur l'aménagement portuaire. Nous soulignons les ruptures et les continuités entre la période fordiste (chapitre 2) et la période actuelle (chapitre 3). Malgré la globalisation et la libéralisation du secteur portuaire, la présence de l'État dans l'espace portuaire en France reste prégnante. Nous nous appuyons sur une analyse par les instruments d'action publique pour le démontrer et avançons quelques pistes pour l'expliquer.

Dans la deuxième partie nous nous intéressons aux pratiques de production et de gestion de l'espace portuaire et cherchons à en saisir les mutations. Alors que les autorités portuaires en tant qu'aménageurs n'ont longtemps investi que les espaces infrastructurels bord-à-quais de leur domaine, elles s'intéressent de plus en plus à l'espace rétro-portuaire, marqué par le passage d'une logique de laissez-faire à une logique interventionniste. Nous cherchons à identifier les facteurs de cette mutation et interrogeons l'éventuelle «banalisation» de cet espace. Dans le chapitre 4 nous mettons en lumière le processus de re-spatialisation des pratiques de planification, découlant d'une appropriation des règles environnementales auxquelles l'espace portuaire est soumis. Dans le chapitre 5 nous décryptons les processus d'implantation des activités industrielles et logistiques dans l'espace rétro-portuaire. Nous décrivons la complexité des chaînes d'acteurs en jeu et mettons en avant le pouvoir de régulation limité dont disposent les autorités portuaires vis-à-vis des intervenants publics et privés impliqués. Dans le chapitre 6, nous montrons que l'autorité portuaire, en tant qu'aménageur, intervient encore difficilement en dehors de son périmètre administratif, en dépit des injonctions qui l'y encouragent. Notre propos s'appuie sur le cas rotterdamois et sur celui des grands ports maritimes. Enfin dans le chapitre 7, nous analysons les pratiques de valorisation financière des ressources foncières portuaires mises en œuvre par les autorités portuaires. Nous soulignons qu'elles n'entraînent qu'une diversification à la marge des usages de l'espace portuaire.

---

**PREMIÈRE PARTIE :**  
**DE L'INFRASTRUCTURE À L'ESPACE**  
**INFRASTRUCTUREL : LA TRAJECTOIRE**  
**DE L'AMÉNAGEMENT PORTUAIRE**

---



# CHAPITRE 1. La production et la gestion des espaces infrastructurels au prisme des lectures postfordistes et postmodernistes de l'action aménagiste de l'État

---

## 1. Introduction

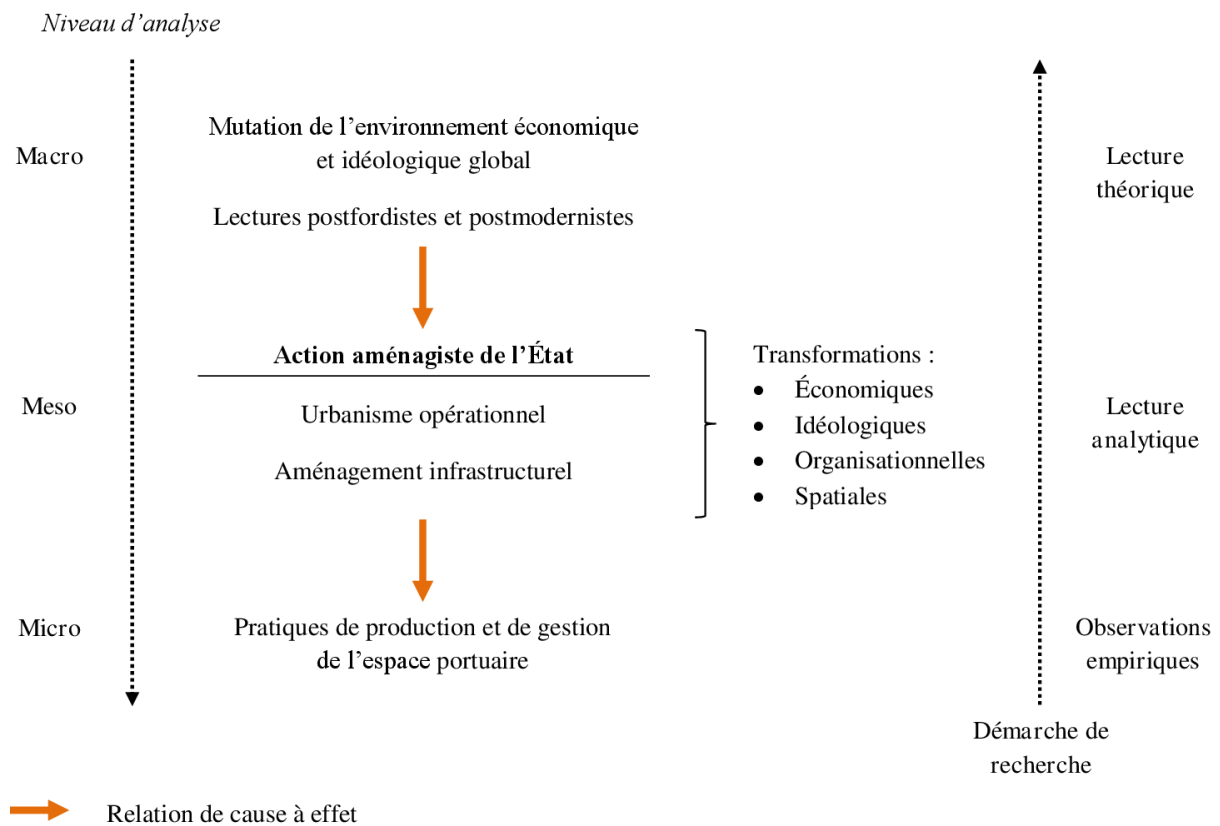
La principale difficulté d'une démarche de recherche inductive consiste dans le passage de la récolte de données très concrètes, parfois éparses et peu systématisées en raison de contraintes liées au «terrain», à un traitement cohérent de celles-ci. Faire parler les données, les faire dialoguer avec les travaux scientifiques existants suppose de les rapporter à un cadre théorique et à un cadre analytique adaptés à l'objet de recherche et aux enjeux qu'il soulève. Le cadre théorique permet d'interpréter et de donner un sens aux données en fonction de questions de recherche. Pour être opérationnalisé, il doit s'appuyer sur un cadre analytique, à savoir des variables qui permettent de sélectionner et d'organiser les données en vue de répondre à ces questions.

Dans ce travail, la construction des cadres théorique et analytique comprend deux volets. Tout d'abord, nous retraçons la trajectoire historique et institutionnelle de l'aménagement infrastructuel. La perméabilité de la «gouvernance des grands systèmes techniques» aux évolutions générales de leur environnement économique et politique a déjà été démontrée [Coutard, 2002]. Nous nous concentrons ici sur les systèmes de transport et les espaces sur lesquels ils se déploient. Il s'agit de mieux saisir le lien entre l'État et ces derniers pour mettre en perspective les évolutions récentes de leurs modes de production et de gestion.

Dans un second temps, nous montrons que cette trajectoire peut être lue à l'aune de mutations plus générales. Dans un contexte de transformations de l'environnement économique et idéologique global, l'État se redessine et l'action publique aménagiste également. Par cette notion nous désignons toute intervention directe de la puissance publique sur l'espace et sa matérialité conçue comme une modalité d'action publique. Elle englobe à la fois l'aménagement infrastructuel et l'urbanisme opérationnel, dont nous démontrerons la convergence des trajectoires depuis les années 1980. L'urbanisme opérationnel a récemment fait l'objet de foisonnants travaux, dont beaucoup mobilisent une grille de lecture théorique postfordiste et / ou postmoderniste. Ils mettent en lumière les effets en chaîne des mutations de l'environnement global sur l'État (échelle macro), dont les restructurations se répercutent sur l'action aménagiste (échelle méso). Celle-ci peut être appréhendée à partir de quatre variables (économique, idéologique, organisationnelle, spatiale), qui expliquent les pratiques concrètes de production et de gestion de l'espace (échelle micro).

Introduit par la figure 1.1 ci-dessous et présenté de manière approfondie dans les sections 2 et 3 de ce chapitre, le cadre théorique et analytique que nous proposons est ensuite mobilisé tout au long de notre travail. Il nous permet de formuler notre problématique et nos hypothèses de recherche, détaillées dans la section 4.

**Figure 1.1. L'aménagement infrastructurel : grille de lecture théorique et analytique**



## 2. L'aménagement infrastructurel : «terrain expérimental» de l'intervention économique de l'État (Neiertz, 1999)

L'aménagement infrastructurel se révèle être une caisse de résonance particulièrement puissante des mutations de l'environnement économique et politique, ou comme le note N. Neiertz le «terrain expérimental pour l'intervention de l'État dans la vie économique dès l'apparition en France d'un État moderne et centralisé.» [Neiertz, 1999, p. XX] A la suite de ce dernier nous distinguons trois grandes périodes historiques : une période libérale jusqu'à l'Entre-Deux-Guerres où l'État est présent en tant que «régulateur» et «bâtitteur» ; une période dirigiste marquée par la nationalisation et la centralisation de l'aménagement infrastructurel ; puis une période néo-libérale amorcée depuis les années 1960 [Neiertz, 1999].

Notre ambition n'est évidemment pas de fournir un travail d'historien. L'objectif de cette section est de montrer en quoi les fondements et les pratiques de l'aménagement infrastructurel – dont certains sont un héritage ancien– sont actuellement déstabilisés par le passage inachevé du dirigisme au néolibéralisme. Après avoir rappelé les mutations successives du contexte politique, idéologique et économique dans lequel s'ancre la politique des transports (section 2.1), nous en montrerons les effets sur les gestionnaires d'infrastructures et leurs activités d'aménagement plus précisément (section 2.2).

Il n'existe pas à notre connaissance de travail d'historien sur les gestionnaires d'infrastructures pris dans leur ensemble et sur un temps relativement long. Face à la dispersion des informations et des sources nous avons donc choisi de nous concentrer sur le cas français, ce qui ne nous interdira pas quelques incursions à l'étranger lorsque le propos s'y prêtera.

### 2.1. Le secteur des transports face à la libéralisation de l'économie

### **2.1.1. L'État et les transports : de l'ère libérale aux nationalisations**

L'École des Ponts et Chaussées, créée en 1747, symbolise l'implication historique et continue de l'État dans le développement des réseaux de transport. Sur un plan idéologique, celle-ci se fonde à partir de la première Révolution Industrielle sur la théorie de l'économie de la circulation selon laquelle les échanges de biens, d'hommes et de devises sont indispensables au développement économique et au progrès. Le marquis A. de Laborde, homme politique, écrit en 1834 que «Le commerce est l'art des transports comme l'administration est la science des impôts. Il agit dans l'intérieur des États ou au dehors, et ses combinaisons s'étendent à mesure qu'elles prospèrent» [Laborde, 1834]. Les infrastructures de transport constituent l'ossature de ces échanges et leur déploiement sur l'ensemble du territoire est à ce titre essentiel, comme le plaident les saint-simoniens tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle [Desportes et Picon, 1997].

Dès le XVIII<sup>ème</sup> siècle le réseau navigable fait l'objet d'importants investissements, puis le réseau ferroviaire à partir du milieu du XIX<sup>ème</sup> siècle. Au cours de cette période, la gestion des infrastructures s'appuie très largement sur le modèle de la concession. Les chambres de commerce et d'industrie gèrent les ports maritimes, des compagnies de chemin de fer privées développent et exploitent le réseau ferroviaire. Le réseau navigable, en particulier les canaux et les ports fluviaux, font quant à eux l'objet de multiples concessions auprès d'industriels, de chambres de commerce et d'industrie ou encore de collectivités locales. Le régime de la concession permet à l'État de faire intervenir les capitaux privés dans le développement des réseaux de transport. Ce modèle, en vigueur jusqu'à la Première Guerre mondiale, repose sur l'idéologie libérale alors dominante selon laquelle l'État doit intervenir au minimum dans les forces du marché. Deux raisons justifient et bornent son intervention.

D'une part il est garant de l'intérêt général : il exerce un rôle de «régulateur» qui se matérialise *via* le contrôle des concessions. Dans le secteur ferroviaire par exemple, un cahier des charges est mis en place entre l'État et chaque compagnie, définissant les niveaux d'exploitation des lignes qui leur sont confiées. En 1858, l'État exige que les compagnies fusionnent afin qu'il n'en reste plus que huit, pour limiter la concurrence destructrice et faciliter leur contrôle. Celui-ci devient plus fort encore à partir des années 1880, le ministère des Travaux Publics disposant d'un droit de regard sur les tarifs, les budgets et les investissements des concessionnaires pour veiller aux abus éventuels [Jones, 1995]. Dans le secteur fluvial et portuaire maritime, les concessionnaires jouissent d'une plus grande liberté. Le ministère des Travaux Publics (créé en 1830) dispose toutefois d'un pouvoir de tutelle et de contrôle sur ces derniers et sur les projets qu'ils engagent.

D'autre part l'État prend en charge les investissements de rentabilité de très long terme que les entreprises privées ne peuvent pas assumer. Il intervient premièrement *via* des aides financières. À partir de 1840 il propose des «garanties d'intérêts»<sup>26</sup> aux compagnies concessionnaires pour favoriser les investissements privés dans le secteur ferroviaire. À partir de 1842, des subventions égales à la valeur de l'infrastructure et des terrains leur sont également accordées [Salini, 2015]. L'État participe à plusieurs projets de canaux - à faible hauteur toutefois (4% environ) [Merger, 1990]. Deuxièmement l'État initie et met en œuvre en tant que maître d'ouvrage des programmes d'ensemble, parfois avec difficulté. Le plus emblématique est le programme dit Freycinet, lancé en 1879, qui prévoit de

---

<sup>26</sup> Ce système consiste pour l'État à verser une subvention aux compagnies dont le taux d'intérêt annuel est inférieur à 4%. Il est mis pour la première fois en place dans le cadre de la concession ferroviaire Paris - Orléans.

nombreux investissements en faveur du développement infrastructurel dans tous les modes de transport<sup>27</sup> L'État intervient alors en tant que «bâtitteur» [Neiertz, 1999] et planificateur.

À partir de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle et dans la première décennie du XX<sup>ème</sup> le régime concessif dominant est largement discuté entre les tenants de l'idéologie libérale qui souhaitent son maintien et les partisans d'une intervention plus directe de l'État [Neiertz, 1999]. La Première Guerre mondiale constitue une rupture idéologique marquée par une remise en question de l'ordre libéral, aussi le débat s'approfondit-il dans les années qui la succèdent. Il est en particulier alimenté par les ingénieurs issus des grands corps techniques, qui défendent l'idée que seul l'État peut être garant de l'intérêt général face aux intérêts particuliers portés par les entreprises et les collectivités locales [Neiertz, 1999].

Dans un contexte idéologique renouvelé, ces discussions aboutissent à la nationalisation progressive des grandes infrastructures de transport. Ce processus repose sur la création de gestionnaires d'infrastructures publics ou semi-publics nationaux, placés sous la tutelle de l'État. L'abandon du système concessif marque la centralisation de la politique de transport et de sa mise en œuvre, dont la production des infrastructures. Outre les motivations déjà énoncées, ce mouvement s'appuie sur la théorie économique du monopole naturel développée par Léon Walras au siècle précédent. Selon l'économiste, la création de monopoles publics dans le secteur des transports, et plus encore dans la fourniture des infrastructures, est légitimée par l'ampleur des économies d'échelle qu'elle permet de réaliser. Ces économies se répercutent directement sur les tarifs, le monopole permettant donc de maximiser la satisfaction des usagers.

Dès 1912, l'Office National de la Navigation est instauré. Ses responsabilités comprennent l'entretien et le développement du réseau navigable et son exploitation : l'ONN gère et exploite les ouvrages fluviaux (tunnels, écluses), les outillages de manutention et il est concessionnaire de plusieurs ports. Il est par ailleurs responsable de l'affrètement dans la batellerie à partir de 1936. L'ONN est donc un établissement polyvalent, mais sa création marque un tournant dans les modalités de gestion et de production des infrastructures de transport. Celui-ci est confirmé en 1937 avec la création de la Société Nationale des Chemins de Fer, société mixte à participation majoritaire de l'État. Elle met fin au système des concessions, entraîne la fusion des différents réseaux ainsi que la nationalisation et la centralisation de leur gestion. Après la Seconde Guerre mondiale le processus se poursuit avec la création d'Aéroports de Paris (1945), qui gère et aménage l'espace aéroportuaire en Île-de-France. La construction de l'aéroport de Roissy, initiée par le gouvernement central au début des années 1960, lui est confiée. Puis en 1965 la réforme portuaire crée six ports autonomes : ces établissements sont placés directement sous la tutelle de l'État et sont en quelque sorte les maîtres d'ouvrage de son projet d'industrialisation du littoral, comme nous le montrerons dans le chapitre 2.

En l'espace de quelques décennies l'État est donc devenu propriétaire et gestionnaire des infrastructures de transport jugées d'intérêt national, par le biais d'établissements publics ou de sociétés mixtes dont il a le contrôle. Ceux-ci sont dotés de prérogatives fortes en matière d'aménagement. Ils peuvent procéder à des expropriations pour cause d'utilité publique en vue d'acquérir les ressources foncières nécessaires développement des infrastructures. En outre, l'ensemble des terrains qu'ils possèdent sont protégés par le droit administratif, et plus particulièrement par le régime de la domanialité publique. Dérogatoire du droit commun, ce régime

---

<sup>27</sup> La crise financière de 1882 freine toutefois sa réalisation et entraîne une révision à la baisse de ses ambitions [Jones, 1995].

visé à empêcher l'appropriation privée des biens considérés comme étant d'utilité publique. Leurs gestionnaires peuvent les mettre à disposition de tiers, mais toujours de manière temporaire et révocable, comme nous le verrons (chapitre 2).

Les missions des établissements mentionnés sont multiples : outre l'entretien et le développement des infrastructures dont ils ont la charge, ils en sont aussi les exploitants. Nous avons déjà mentionné les différentes activités de l'ONN. La SNCF pour sa part assume une mission d'opérateur de transport. Quant aux ports autonomes et à Aéroports de Paris, ils sont opérateurs de services connexes au transport : manutention pour les premiers et assistance à escale pour le second. Ce système d'une part intégré et d'autre part nationalisé doit être mis en regard de l'accroissement alors considérable de l'intervention de l'État dans la sphère économique. Il est encouragé par la montée en puissance des théories de l'économiste américain J. M. Keynes prônant une politique économique volontariste de la part des gouvernements nationaux dans le contexte de la crise des années 1930.

Cette approche trouve un écho amplifié après la Seconde Guerre mondiale face aux besoins immenses auxquels la France fait face en termes de reconstruction de l'espace bâti d'une part et des moyens de production d'autre part. La prise de contrôle de la production et de la gestion des infrastructures de transport, au même titre que la planification économique ou la vague de nationalisations qui intervient dans les secteurs industriels et tertiaires entre 1945 et 1947, constitue l'un des outils de la politique économique dirigiste de l'État [Neiertz, 1999 ; Jones, 1995 ; Salini, 2015]. Parallèlement, les grands projets d'infrastructures de transport tels que l'électrification de la ligne de chemin de fer Paris-Lyon, la création des zones industrialo-portuaires ou encore le lancement de la construction de l'aéroport de Roissy représentent des leviers majeurs de la politique naissante d'aménagement du territoire.

### **2.1.2. L'affaiblissement de l'État dirigiste et le renouvellement des principes de gestion publique**

Les années 1970 sont marquées par une rupture progressive avec la politique économique interventionniste et dirigiste mise en œuvre à l'après-guerre. Les deux chocs pétroliers, la fin des accords de Bretton Woods, l'inflation et la désindustrialisation progressive du tissu économique mettent fin au régime de croissance continue ayant marqué les Trente Glorieuses. La crise fiscale et budgétaire qui s'en suit est propice à la diffusion de l'idéologie néo-libérale dans un contexte de rejet croissant de l'économie administrée. Celle-ci s'appuie sur trois principes majeurs : un désengagement de l'État de la sphère productive [Streeck, 2014] premièrement, l'extension de la sphère de marché à des domaines de la société qui en étaient jusqu'alors écartés deuxièmement, les réformes managériales de la gestion des administrations publiques et de leurs émanations (établissements et entreprises publics) enfin<sup>28</sup>. La diffusion de ces trois principes entraîne d'importantes mutations au sein du secteur des transports.

Tout d'abord, ce secteur est l'un des premiers à faire l'expérience de la diffusion des principes nouveaux de gestion du secteur public. En 1966, le nouveau ministre des Transports Edgar Pisani crée au sein du Conseil général des Ponts et Chaussées une commission d'étude des coûts des

---

<sup>28</sup> La notion de managérialisme renvoie au fait de placer les principes d'efficacité et d'économie des ressources (financières, humaines) au cœur de la gestion de la sphère publique. En France, l'école du management public domine des années 1960 à 1980. Les impératifs d'efficacité ne doivent pas effacer les spécificités du secteur public [Chevallier, 2003]. À partir des années 1980 se diffusent les principes du *New public management* ou Nouvelle gestion publique, préconisant l'application à la sphère publique des principes de gestion du secteur privé [Pollitt et al., 2007].



infrastructures. Son président, Daniel Laval, appuie alors un rapport ministériel recommandant le retour aux règles de marché [Neiertz, 1999]. Dans une même perspective, le rapport de Simon Nora sur les entreprises publié en 1967 affirme que «L'économie administrée ne saurait [...] être la règle générale du secteur public.» [Nora, 1967, p. 26]

La SNCF est au cœur de l'attention de ces deux groupes de travail. Le rapport Laval préconise l'autonomie de gestion pour l'entreprise publique, sur le plan de la tarification notamment. Afin de rétablir l'équilibre des comptes d'exploitation, les tarifs doivent être calqués sur les coûts de revient hors investissements infrastructurels, selon le principe de tarification au coût marginal<sup>29</sup>. Daniel Laval propose par ailleurs la fermeture de 10 000 kilomètres de lignes les moins fréquentées, c'est-à-dire les moins rentables [Neiertz, 1999].

Le principe d'autonomisation de la SNCF est repris par le rapport Nora. Il propose par ailleurs une distinction précise entre d'une part l'exercice de ses missions de service public – devant faire l'objet d'une compensation financière stricte de la part de l'État – et d'autre part ses activités industrielles et commerciales, devant être conduites selon les règles du marché. Pour les secondes, la liberté tarifaire de l'établissement doit être totale. Tout comme Daniel Laval, Simon Nora se positionne en faveur d'une tarification au coût marginal [Nora, 1967]. Ces travaux influencent largement la révision de la convention entre l'État et la SNCF qui intervient en 1969. Celle-ci a pour objectif de faire de la SNCF une entreprise à la fois rentable et compétitive face à la route. L'établissement est autorisé à procéder à la fermeture de 15 000 kilomètres de lignes et devient théoriquement maître de sa tarification, l'objectif étant un retour à l'équilibre budgétaire à horizon 1974. Dans les faits, la tutelle étatique continue d'exercer son contrôle sur la politique tarifaire de l'opérateur.

Près d'une décennie plus tard, la SNCF est toujours en difficulté et le rapport de l'ingénieur P. Guillaumat préconise une nouvelle réduction du réseau ferroviaire, une décentralisation des voies régionales et l'instauration d'une réelle liberté tarifaire. Pendant près d'une décennie, ces recommandations exercent une influence significative sur la gestion de la société, qui prend le statut d'établissement public en 1983<sup>30</sup> [Salini, 2015]. La SNCF s'avère être en quelque sorte le laboratoire de la transformation de la politique des transports occasionnée par la crise économique et politique évoquée plus haut. Rétablissement de la rentabilité financière, recherche d'un passage progressif d'un secteur administré à des principes de marché, autonomisation commerciale de l'établissement en sont les traits saillants.

### **2.1.3. Gestion et production des infrastructures de transport : le repli relatif de l'État**

Au-delà de la seule révision des principes de gestion des opérateurs publics de transport, la remise en question de l'économie administrée et des politiques dirigistes entraîne un repli progressif de l'État dans le système de production et de gestion des infrastructures. Cette tendance se matérialise par i) un processus de dévolution, ii) une baisse des financements étatiques et iii) une politique d'autonomisation financière des gestionnaires d'infrastructures. Il convient de revenir sur ces éléments

---

<sup>29</sup> La tarification au coût marginal permet de couvrir les coûts d'exploitation. La tarification au coût moyen permet de couvrir les coûts d'exploitation et les investissements infrastructurels.

<sup>30</sup> Ce changement de statut peut sembler entrer en contradiction avec les mutations évoquées. Il faut rappeler que la SNCF avait initialement été créée pour une durée de 45 ans. Au cours de cette période, les acteurs privés formant l'actionnariat de la société aux côtés de l'État occupent une place réduite dans son administration et la prise de décisions. De ce fait le passage du statut de SEM à celui d'établissement public national s'impose lorsque la convention de 1937 prend fin.

pour s'intéresser ensuite aux stratégies adaptatives des gestionnaires d'infrastructures et leurs impacts sur leurs activités d'aménagement.

La première manifestation du recul de l'intervention de l'État est le processus de dévolution engagé à partir des années 1970 en France. La notion anglo-saxonne de dévolution renvoie au «transfert de fonctions ou d'une responsabilité pour la fourniture de programmes et de services depuis le gouvernement fédéral vers une autre entité, qui peut être un autre niveau de gouvernement ou une organisation non-gouvernementale, une communauté, une association de clients, une entreprise ou une industrie.» [Rodal et Mulder, 1993, p 29, cité par Debrie, 2010]. La dévolution consiste donc soit en la décentralisation, soit en la privatisation d'une action publique relevant auparavant de la responsabilité du gouvernement central, qu'il soit fédéral – comme le propose la définition – ou non.

Les processus de dévolution à l'œuvre dans de nombreux pays occidentaux depuis les années 1970 trouvent leur fondement dans le principe de subsidiarité selon lequel il faut «réserver à l'échelon supérieur [...] uniquement ce que l'échelon inférieur [...] ne pourrait effectuer que de manière moins efficace» [Vie Publique, 2016]. Ce principe est alimenté par l'idéologie néo-libérale dans le sens où non seulement il promeut un désengagement de l'État de la sphère économique et sociale [Rocher et Rouillard, 1998], mais il fait aussi de l'efficacité économique l'objectif prioritaire de l'exécution de l'action publique.

Les premières décentralisations sont intervenues en France en 1972 avec le transfert de 53 000 kilomètres de routes nationales aux Départements. Dans le cadre des lois de décentralisation du 7 janvier et du 22 juillet 1983, 500 ports de pêche, de commerce et de voyageurs parmi les plus petits sont transférés aux collectivités locales. Par ailleurs, les Régions se voient ouvrir la possibilité de reprendre la gestion du réseau navigable [Arzul, 2008].

La première moitié des années 2000 est marquée par une seconde vague de décentralisations. 18 000 kilomètres de routes sont à nouveau transférés aux Départements en 2004, correspondant aux deux-tiers du réseau national non concédé. La même année une réforme portuaire initie la décentralisation «à la carte» des dix-huit ports d'intérêt national (Loi n°2004-809) [Debrie et Lavaud-Letilleul, 2010]. Le système fluvial est également réformé : toutes les collectivités territoriales ou leurs groupements acquièrent la possibilité de demander un transfert de leur réseau navigable en pleine propriété<sup>31</sup>. Enfin en 2005 150 aéroports à vocation locale ou régionale sont décentralisés. Par ailleurs, douze aéroports à vocation nationale ou internationale sont transformés en sociétés aéroportuaires. Celles-ci sont à leur création entièrement détenues par des capitaux publics mais peuvent être transformées en sociétés anonymes afin d'y faire entrer des capitaux privés [DGAC, 2007], solution vers laquelle se sont orientés les aéroports de Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nice ou encore Marseille-Provence. La loi de réforme prévoit également le changement de statut d'Aéroports de Paris, qui devient une société anonyme en 2005.

Le secteur aéroportuaire est donc le seul où on assiste en France à la privatisation de gestionnaires d'infrastructures. Le processus de dévolution s'appuie essentiellement sur la décentralisation, contrairement à d'autres pays plus fortement imprégné du néo-libéralisme, comme le Canada [Debrie, 2010].

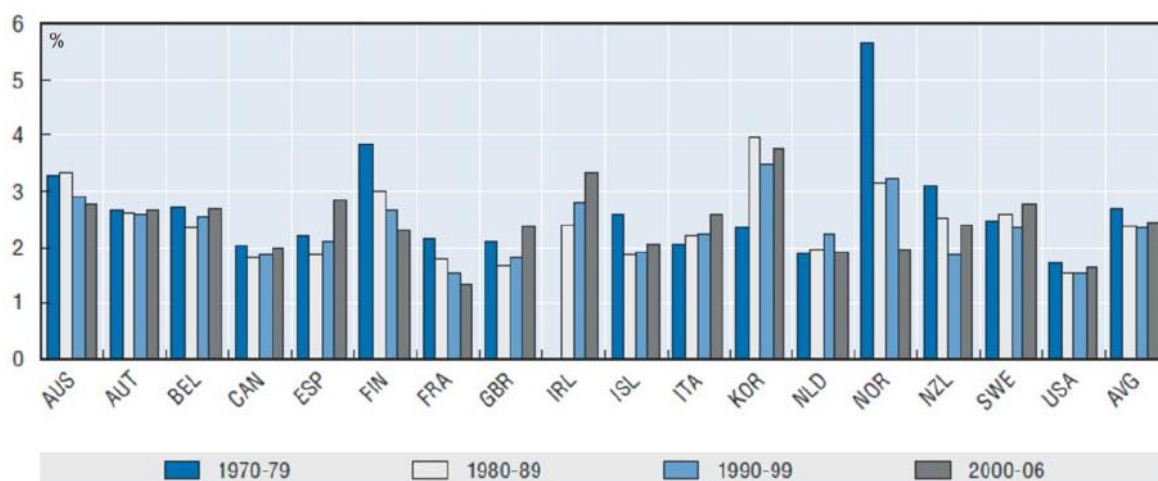
---

<sup>31</sup> La première vague de décentralisation ne prévoyait qu'un transfert de gestion.

Le repli de l'État se manifeste deuxièmement sur le plan financier par une baisse des crédits destinés aux infrastructures de transport, et aux industries de réseau plus largement. À partir du début des années 1980 en France, la plupart des projets infrastructurels sont financés conjointement par l'État et les Régions dans le cadre de contrats de plans pluriannuels (CPER<sup>32</sup>). Seules quelques-opérations considérées comme revêtant une utilité collective nationale sont financées en dehors de ce mécanisme contractuel par des budgets dédiés de l'État<sup>33</sup>. C'est le cas des terminaux à conteneurs de Port 2000 au Havre et de Fos 2XL à Fos-sur-Mer, s'agissant des deux principales portes d'entrée des flux internationaux de marchandises en France.

Il est peu aisé de fournir des éléments précis sur l'évolution générale des financements étatiques en raison des différents canaux qu'ils empruntent et des divergences de comptabilité d'un organisme de statistique à l'autre. Comme le montre la figure 1.2 ci-dessous, selon la base de données de l'OCDE, les investissements dans les secteurs des transports et des communications connaissent une baisse constante en France proportionnellement au PIB depuis les années 1970. Ces chiffres toutefois ne concernent pas uniquement le secteur des transports et les investissements d'infrastructures. Ils ne nous fournissent donc qu'un ordre de grandeur illustrant le retrait progressif de l'État de secteurs marqués par une forte tradition interventionniste.

**Figure 1.2. Investissement dans les secteurs des transports et des communications, en pourcentage du PIB**



Source : OCDE, base de données pour l'analyse structurelle (STAN), cité par Bensaid et Levita, 2013 (p. 34)

Ce retrait relatif est confirmé par la commission des Affaires économiques du Sénat. Leurs travaux soulignent que la part des investissements publics dans les infrastructures de transport rapportée au PIB a chuté au cours des dernières décennies, passant de 1,3% en 1992 à 0,9% en 2006. Par ailleurs, alors que les transports représentaient 37% des investissements publics en 1996, ils ne s'élèvent plus qu'à hauteur de 27,7% en 2006 [Sénat, 2008].

<sup>32</sup> Les contrats de plan État-Région ont été lancés en 1984. Ils se nomment aujourd'hui contrats de projet État-Région.

<sup>33</sup> Ils sont gérés depuis 2004 par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Cette situation s'explique par les contraintes financières qui pèsent sur les budgets publics. Elles incitent en outre l'État à exiger une plus grande autonomie financière de la part des gestionnaires d'infrastructures de transport restés sous sa tutelle. Une politique de rigueur est progressivement mise en place. Il s'agit de créer les conditions nécessaires à la poursuite de son retrait financier. À partir de 1996, l'endettement des gestionnaires d'infrastructures est contrôlé par le CIES (Comité des investissements à caractère économique et social). Il fixe pour chacun d'entre eux un ratio maximum d'emprunt en fonction leur capacité d'autofinancement. Dès 1996 les ports autonomes voient baisser drastiquement leur enveloppe [CNT, 2001]. Parallèlement, la part de leurs investissements sur fonds propres (hors emprunt) passe de 23,1% en 1980 à 66,7% en 1998. Dans le secteur aéroportuaire, l'autofinancement est déjà élevé et n'augmente que légèrement : il passe de 70% à 73,5% entre ces deux mêmes dates (emprunt compris) [Sénat, 2000].

La politique d'autonomisation des gestionnaires d'infrastructures porte donc ses fruits<sup>34</sup>, sauf dans le secteur ferroviaire où la dette connaît une croissance constante jusqu'à aujourd'hui. Cette situation entraîne la mise en place dès les années 1970 d'un système de contractualisation de ses performances financières avec l'État, qui ne cesse de se renforcer. De plus, les statuts de Réseau ferré de France, créé en 1997, instituent que l'établissement ne peut financer sur fonds propres aucun projet qui ne générerait pas de recettes suffisantes pour amortir la dette contractée par son financement. Depuis la réforme ferroviaire de 2014, la surveillance de la trajectoire financière du gestionnaire d'infrastructures – devenu SNCF Réseau - est confiée à l'ARAFER<sup>35</sup>.

En résumé, la capacité d'investissement et d'initiative des gestionnaires d'infrastructures de transport tend à être contrainte – à des degrés divers – par les règles budgétaires de plus en plus strictes qui leur sont appliquées et le retrait relatif des financements étatiques.

#### **2.1.4. La libéralisation du marché des transports : vers une désintégration entre production et exploitation des infrastructures**

Un dernier facteur s'ajoute aux mutations de l'environnement dans lequel s'ancre la production et la gestion des infrastructures, à savoir la libéralisation du marché européen des transports, celle-ci intervenant dans le cadre général de la dérégulation des grands réseaux techniques [Coutard, 1999]. L'ouverture à la concurrence des services de transport figure dès le Traité de Rome en 1957 comme un objectif prioritaire de la politique de construction européenne puisque la libre circulation des biens et des personnes fait partie des « quatre libertés » fondatrices. Toutefois, rien n'est entrepris dans ce domaine pendant près de trois décennies. En effet de nombreux désaccords entre pays de tradition libérale d'une part et interventionniste de l'autre font blocage au niveau du Conseil des Ministres. Ce n'est qu'en 1985, suite au recours en carence du Parlement européen auprès de la Cour de Justice contre le Conseil, que le processus est relancé [Decoster et Versini, 2009]. La publication la même année du *Livre blanc sur l'achèvement du marché intérieur* de la Commission Européenne rappelle les objectifs en matière de libéralisation du marché des transports et contribue à cette relance. L'année suivante, l'Acte unique européen prévoit l'achèvement du marché intérieur au 1<sup>er</sup> janvier 1993.

---

<sup>34</sup> Nos recherches ne nous ont pas permis de trouver des informations concernant les performances financières de l'Office National de la Navigation. Il a été remplacé par Voies Navigables de France en 1991, qui par son statut ne dispose pas de capacité d'emprunt propre.

<sup>35</sup> Le contrat pluriannuel de performance entre SNCF Réseau et l'État sur lequel l'ARAFER doit s'appuyer pour exercer sa mission de surveillance budgétaire n'a pu toutefois être encore établi en raison de l'ampleur des difficultés financières que connaît le premier.

À l'échelon européen, chaque mode de transport fait l'objet de «paquets législatifs» successifs, chacun comprenant un ensemble de directives et règlements qui doivent ensuite être traduits dans les législations nationales. Le processus de libéralisation s'échelonne donc dans le temps et dans l'espace. En France, la route est le premier secteur à être libéralisé : le contingentement et la tarification obligatoire sont abandonnés dès 1986. Puis vient la libéralisation du secteur aérien, du cabotage maritime, du transport fluvial et enfin celle du transport ferroviaire, qui n'est pas achevée à ce jour.

L'ouverture à la concurrence du marché des services de transport transforme indirectement celui de la fourniture des infrastructures [Mitsiopolou, 2015]. Comme nous l'avons vu dans la section précédente, les gestionnaires d'infrastructures se sont vus confier à leur création une gamme de missions variées. Qu'il s'agisse de la SNCF, d'ADP, des ports autonomes ou encore de l'ONN, tous exerçaient à la fois des missions de gestionnaires d'infrastructures et d'exploitants. En tant que fournisseurs de services de transport ou services connexes, ils jouissaient d'un monopole à l'échelle des infrastructures qu'ils géraient. Or le propre d'un marché libéralisé est de garantir la liberté d'accès à tous les agents économiques disposant des qualifications nécessaires pour y exercer leurs activités.

La libéralisation du marché des transports a par conséquent rendu nécessaire la désintégration des activités de gestionnaire d'infrastructures et d'exploitant. Ainsi en France les services d'assistance en escale aéroportuaire ont été libéralisés dès 1998 en application de la directive 96/67/CE de 1996. Dans le secteur ferroviaire, la création de Réseau ferré de France en 1997 est une réponse à la directive 91/440/CE de 1991 exigeant la séparation comptable entre les activités d'opérateur de transport et de gestionnaire de réseau. Concernant le fluvial, le contrôle de l'affrètement par le gestionnaire d'infrastructures a pris fin en 2000. Enfin dans le secteur portuaire la réforme de 2008 a eu pour principal objet l'achèvement du transfert des activités de manutention depuis les autorités portuaires vers le secteur privé en prévision du troisième paquet portuaire<sup>36</sup>.

Dans le cadre de ce processus, les établissements qui nous intéressent voient leurs missions structurellement redéfinies. Elles sont recentrées sur la production et la gestion des infrastructures de transport. Ce recentrage se décline au plan financier. En se retirant des activités d'exploitation, les gestionnaires ont perdu une part de leurs recettes d'exploitation. Pour ADP par exemple, l'ouverture à la concurrence des services d'assistance en escale en 1998 entraîne de lourds déficits dans ce secteur dès l'année suivante. La part de cette activité dans son chiffre d'affaires passe de 12% en 2000 à 7% en 2010 pour ensuite devenir quasiment nulle, ADP ayant fait le choix de céder la filiale qui en avait la charge [Cour des comptes, 2003 ; ADP, 2012]. Dans le cas portuaire, nous verrons au chapitre 3 que la réforme de 2008 a entraîné un bouleversement du modèle économique des établissements concernés. En synthèse, les revenus d'exploitation des gestionnaires d'infrastructures reposent désormais sur deux ressources principales : les droits d'accès à l'infrastructure dépendant des volumes de trafics d'une part ; les recettes domaniales tirées de la mise à disposition de leur patrimoine foncier et / ou immobilier à des tiers d'autre part.

### **2.1.5. Des trafics incertains ou en baisse**

En plus d'être restructurés par l'ouverture à la concurrence des services de transport, les gestionnaires d'infrastructures sont confrontés à une recomposition de leurs trafics.

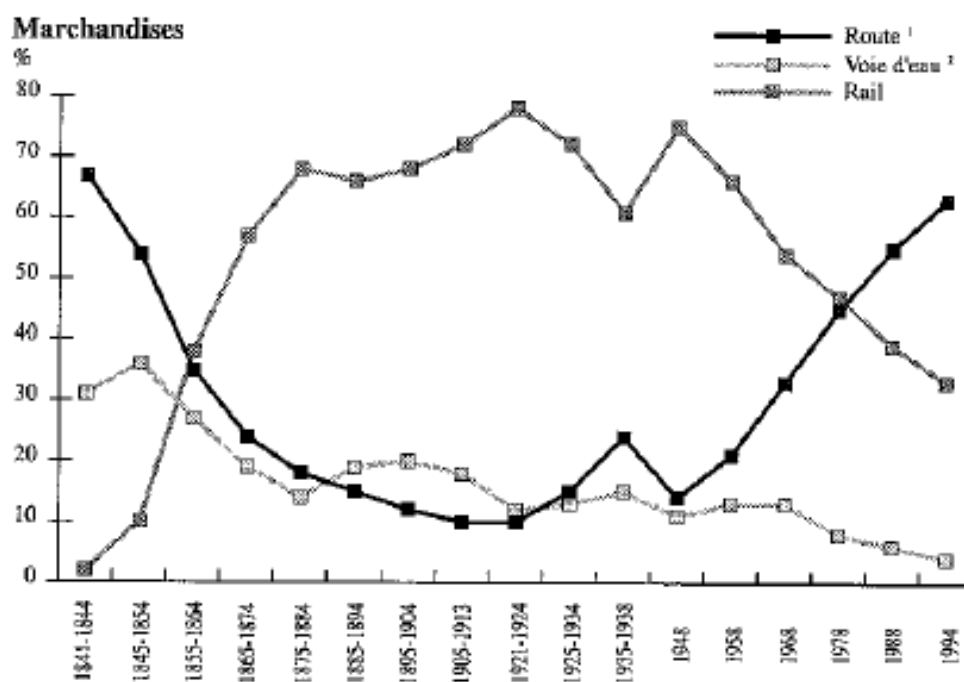
---

<sup>36</sup> Le troisième paquet portuaire prévoyant la libéralisation de la manutention et d'autres services portuaires est toujours en discussion à ce jour.

Concernant les ports et les aéroports, S. Mitsiopoulou [2015] montre en quoi la libéralisation des services de transport engendre une forme de concurrence entre hubs. La rivalité entre opérateurs se répercute sur les nœuds des réseaux maritimes et aériens. Ports et aéroports sont en compétition les uns contre les autres pour attirer de nouveaux services de transport, dans un contexte où les trafics sont hautement volatiles entraînant la construction progressive d'un marché européen des infrastructures.

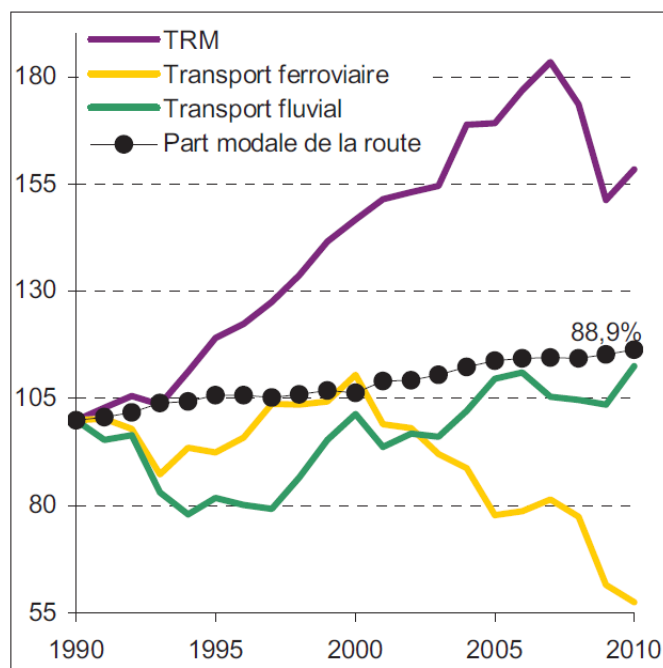
Par ailleurs en France l'ensemble des gestionnaires est confronté à la baisse structurelle d'une part de leurs trafics, fret en particulier. Comme le montrent les figures 1.3 et 1.4, les trafics fluviaux n'ont cessé de baisser jusqu'au milieu des années 1990. Ils connaissent aujourd'hui une croissance dynamique mais qui concerne uniquement les voies à grand gabarit. Le trafic ferroviaire fret connaît lui aussi un déclin structurel. Ces restructurations sont liées d'une part à la désindustrialisation du tissu économique et d'autre part à la concurrence routière. Sur le long terme elles ont un impact significatif sur les recettes d'exploitation des gestionnaires d'infrastructures. De la même manière, nous montrerons que les ports maritimes sont confrontés à une baisse continue de leurs trafics d'hydrocarbures, or ces derniers constituent souvent une part substantielle de leur activité, d'où une baisse de leurs revenus d'exploitation.

**Figure 1.3. Évolution de la répartition modale du transport kilométrique terrestre de marchandises pour compte d'autrui en France (1841 – 1994)**



Source : Neiertz, 1999

**Figure 1.4. Évolution des transports intérieurs et de la part modale routière pour le transport de marchandises (en t-km, indice 100 en 1990)**



Sources : SOeS, VNF

\*Hors TRM sous pavillon étranger, transit et oléoducs

\*TRM : transport routier de marchandises

En synthèse, les gestionnaires d'infrastructures font face à une situation financière complexe. D'une part leurs revenus d'exploitation sont soumis à de nombreuses pressions, voire se contractent. D'autre part, le relatif retrait financier de l'État implique une mobilisation accrue de leurs ressources propres dans le développement et l'entretien des infrastructures.

## **2.2. Impacts des stratégies adaptatives des gestionnaires d'infrastructures de transport sur leurs pratiques d'aménagement**

Partant des constats ci-dessus, nous examinerons dans cette section les stratégies adaptatives mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructures en nous focalisant sur leurs pratiques d'aménagement. Pour ce faire, nous nous attacherons d'abord aux activités d'aménagement principales, soit la production et la gestion des infrastructures. Puis nous nous intéresserons aux activités secondaires, de nature principalement immobilière, vers lesquelles les établissements qui nous occupent s'orientent dans une perspective de diversification de leurs activités et de leurs revenus.

### **2.2.1. La production des infrastructures de transport : un système en cours de restructuration**

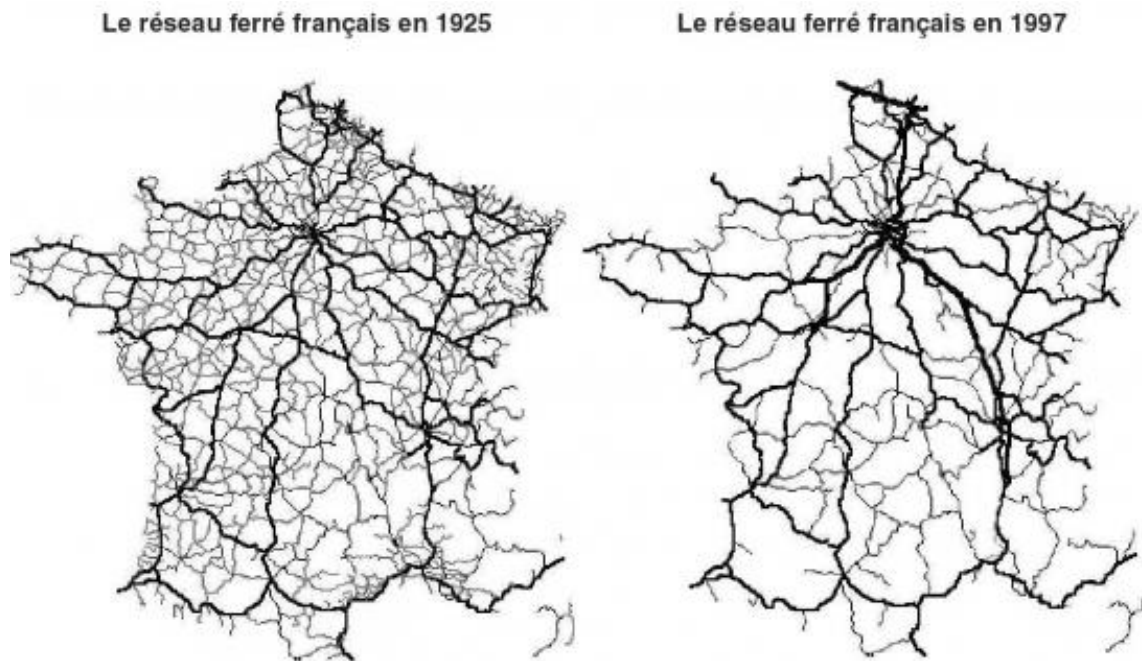
Le modèle de production des infrastructures de transport mis en place au cours de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle reposait sur des fondements clairs, facilement identifiables *a posteriori*. Premièrement les principes politiques qui justifient l'intervention étatique sont les suivants : faciliter la mobilité des biens pour soutenir la modernisation économique d'une part et encourager la mobilité des hommes dans une optique de progrès social de l'autre. Recherche d'un maillage fin du territoire national et garantie d'égalité en matière d'accessibilité sont les déclinaisons spatiales de ces objectifs et

constituent le deuxième principe majeur de ce modèle. Enfin, troisième principe, la prise en charge des investissements et de la maîtrise d'ouvrage de la production des infrastructures par l'État au nom de l'intérêt général et du service public, *via* des entités publiques placées sous son contrôle. Nous allons montrer qu'aujourd'hui ces principes fondateurs ont perdu de leur évidence et de leur intangibilité, ce qui nous interroge sur la nature et les conditions d'exercice de l'activité de production et de gestion des infrastructures de transport.

Les principes de maillage territorial et d'égalité face à l'accessibilité sont les premiers à avoir été affectés par les pressions financières qui s'exercent sur les gestionnaires d'infrastructures. Le cas du réseau ferroviaire est à ce titre particulièrement parlant. Nous l'avons déjà évoqué, la politique de désendettement de la SNCF puis de RFF s'est entre autres appuyée sur de vastes programmes de fermetures de lignes dès la fin des années 1960. Dans les cinq années qui suivent le rapport Nora, 4300 kilomètres de lignes sont déclassés [Auphan, 2013] parmi les lignes fret et voyageurs les moins fréquentées, l'objectif étant d'économiser sur les coûts d'exploitation et de rénovation d'un réseau très étendu et vieillissant. Suite au rapport Guillaumat 800 kilomètres de lignes supplémentaires sont fermés, puis 950 kilomètres encore sous l'impulsion des Régions depuis la création des TER en 1987. Au total, 22 000 kilomètres de lignes ont été fermés au trafic de voyageurs en un siècle, soit près de la moitié du réseau initial [Auphan, 2013].

On assiste de ce fait à une forte «contraction» du réseau, comme l'illustre la figure 1.5. Elle repose sur une polarisation des investissements, aux échelles nationale et régionale, au profit des territoires les plus denses sur le plan démographique et économique. En ce sens, cette contraction est généralement présentée par le gestionnaire d'infrastructures comme une adaptation à la motorisation de la société et la désindustrialisation de l'économie.

**Figure 1.5. La contraction du réseau ferré français**



*Source : Auphan, 2005*

Le réseau ferroviaire est le plus emblématique de la polarisation des investissements infrastructurels, sans être un cas unique. Le réseau navigable français, lui aussi, connaît un processus de contraction.



Comme les voies ferrées, les voies navigables peuvent faire l'objet de déclassements qui entraînent leur sortie du champ de responsabilité du gestionnaire d'infrastructures. S'il n'y a pas de candidat à leur reprise – collectivités territoriales ou groupements – elles ne sont alors plus entretenues et deviennent non navigables. Il n'existe pas de synthèse ni de recensement de ces déclassements à notre connaissance, il est donc difficile d'en mesurer l'ampleur. On peut noter néanmoins qu'en 1998 un rapport du Conseil général des ponts et chaussées proposait une actualisation de la nomenclature des voies navigables, recommandant le déclassement de plusieurs voies considérées comme n'ayant plus de vocation évidente, que ce soit pour le fret ou le tourisme [CGPC, 1998]. Il fait écho aux rapports précédemment cités préconisant la concentration du réseau ferroviaire. Ces politiques s'inscrivent en faux contre les principes de maillage du territoire et d'égalité d'accès au réseau qui ont guidé la politique d'aménagement infrastructurel jusqu'aux années 1960.

Le deuxième facteur de remise en question du système de production des infrastructures instauré dans la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle concerne le rôle des gestionnaires d'infrastructures publics dans la maîtrise d'ouvrage et le financement. Tandis que la concession avait été au cœur du développement des réseaux de transport au XIX<sup>ème</sup> et début du XX<sup>ème</sup>, elle a été abandonnée avec la nationalisation des infrastructures et la création des établissements et entreprises publics à partir de l'Entre-Deux-Guerres. Le cas autoroutier fait à ce titre figure d'exception.

Face aux pressions financières que rencontrent les gestionnaires d'infrastructures, la concession est toutefois réintroduite en France depuis la fin des années 1980. Désigné également par le terme plus large de partenariat public-privé, cet outil permet tout d'abord d'initier un projet infrastructurel tout en limitant l'investissement public de départ lorsqu'une partie est prise en charge – ce n'est pas systématique - par le concessionnaire. Cet instrument fait l'objet d'un large plébiscite en ce qu'il rend par ailleurs possible le partage des risques d'investissement et d'exploitation entre le gestionnaire d'infrastructures concédant et le concessionnaire [OCDE, 2008 ; Bensaid et Levité, 2013]. Enfin sur un plan idéologique, et dans le contexte de la montée en puissance du managérialisme, le recours à un maître d'ouvrage privé est souvent vu comme un gain d'efficacité dans la gestion du projet comme des actifs publics [Bensaid et Marty, 2013].

La concession de type *Built, operate, transfer* ou BOT<sup>37</sup> (Construire, exploiter, transférer) a été réintroduite en France avec le projet du tunnel sous la Manche confié en 1986 à la société Eurotunnel. La concession est également utilisée actuellement dans le secteur ferroviaire pour la construction de la LGV Tours – Bordeaux. Concernant les ports maritimes, la réforme de 2008 a cherché à favoriser les investissements privés dans les terminaux à conteneurs par la création d'un outil dédié – la convention de terminal – sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 3. Dans le secteur aéroportuaire, des concessions comprenant à la fois des missions d'exploitation, de construction et rénovation des infrastructures ont été confiées à des grands groupes de construction depuis peu. Le cas de l'aéroport de Toulon Hyères, où une concession de 25 ans a récemment été octroyée à Vinci Airport en contrepartie d'un certain niveau d'investissements, en est un exemple. Pour ce qui est du réseau

---

<sup>37</sup> La concession de type BOT doit être distinguée de la simple concession d'exploitation. Dans le premier cas, le concessionnaire construit l'ouvrage puis recouvre les capitaux investis *via* la perception d'un péage sur une période donnée. Dans le second cas – qui prend généralement la forme d'une délégation de service public – le concessionnaire ne participe pas aux investissements d'infrastructures. Ces derniers sont à la charge du concédant. Ce modèle est répandu de longue date, que ce soit pour l'exploitation des ports maritimes, fluviaux ou des aéroports. Les concessionnaires sont généralement des Chambres de commerce et d'industrie (CCI).

navigable, le projet du canal Seine-Nord-Europe devait initialement s'adosser à une concession entre l'État et deux groupes de construction – Vinci et Bouygues - qui se sont finalement retirés du projet<sup>38</sup>.

L'usage de la concession en France reste cantonné à quelques projets mais pourrait se diffuser pour les raisons mentionnées plus haut. Dans les pays anglo-saxons, cet outil s'affirme déjà comme le mode dominant de production des infrastructures de transport [Marty et al., 2006]. Les débats et les recherches sont pléthoriques concernant le recours à la concession pour la production des infrastructures de transport et plus généralement pour la mise en œuvre de politiques publiques. Nous ne nous aventurerons pas dans une synthèse de ces travaux qui nous éloignerait de notre sujet. Il nous semble en revanche important de souligner que le recours à la concession, même s'il est encore relativement marginal en France, implique une redéfinition du rôle des gestionnaires d'infrastructures de transport historiques.

En effet, récemment encore, la spécificité de leurs ressources humaines et techniques leur conférait un monopole systématique sur la maîtrise d'ouvrage des projets d'infrastructures. Celui-ci s'appuyait par ailleurs sur leurs ressources financières, qui faisaient d'eux les seuls investisseurs potentiels pour ces projets. Or la multiplication des concessions a mis en lumière la montée en puissance de grands groupes privés issus de marchés connexes (construction, autres industries de réseau), disposant des ressources nécessaires pour prendre en charge d'importants projets infrastructurels. Ils tirent leurs ressources techniques de l'exercice de leur cœur de métier tandis que leurs ressources financières s'appuient sur le marché financier [Lorrain, 2002]. Ils concurrencent donc désormais les gestionnaires d'infrastructures de transport historiques dans le champ de la maîtrise d'ouvrage et de l'investissement. Ils s'impliquent également largement dans les questions commerciales puisque la rentabilité de leurs investissements dépend du niveau de trafic, soit de l'attractivité, de l'infrastructure construite.

Ces remarques font écho aux «tendances sécessionnistes» mises en avant par S. Graham au sujet des grands réseaux techniques. L'auteur souligne l'apparition d'«espaces-réseaux de première classe» (*premium network spaces*), tournés vers des consommateurs à haut niveau de ressources et souvent réalisés à travers une maîtrise d'ouvrage privée. Elle fait suite à la désintégration entre gestion des infrastructures et services de transport, à la décentralisation des politiques publiques ainsi qu'à une fragmentation de l'espace urbanisé et de la demande de service correspondante [Graham, 2000]. Cette tendance ne doit pas être généralisée [Coutard, 2002] mais témoigne du fait qu'il n'existe plus un système unique et standardisé de production des infrastructures de transport.

Les gestionnaires historiques pourraient donc être confrontés sous peu au défi de devoir redéfinir leurs missions et leur rôle, voire leur légitimité, dans le champ de la production et de la gestion des infrastructures de transport. Un tel travail de redéfinition impliquerait certainement d'une part la mise en avant du rôle essentiel qu'ils jouent en tant que régulateurs, dans un contexte de possible généralisation de l'outil concessif. D'autre part, il soulignerait probablement le fait que certaines infrastructures collectives dont la rentabilité s'ancre dans une temporalité très longue ne peuvent pas être prises en charge par des capitaux privés. Enfin, on peut imaginer que les gestionnaires d'infrastructures de transport insisteraient à cette occasion sur leur rôle stratégique dans l'aménagement d'ensemble de l'espace infrastructurel (hub ou réseau) et la prise d'orientations à long terme dans ce domaine. Cette fonction ne peut en effet pas être prise en charge par des

---

<sup>38</sup> À ce jour un financement et une maîtrise d'ouvrage entièrement publics sont donc prévus.

concessionnaires dont les compétences ne s'appliquent qu'à une portion du hub (le terminal) ou du réseau (la ligne), de manière par ailleurs temporaire.

Plus que leurs ressources techniques et financières, c'est donc leur ancrage dans l'espace infrastructurel – plus étendu et complexe que la seule infrastructure – et dans le temps long qui constitueraient désormais les fondements de l'action des gestionnaires d'infrastructures publics. Plusieurs travaux soulignent à ce propos le rôle grandissant que vont être amenées à jouer les autorités portuaires en tant qu'aménageurs [Goss, 1990 ; Comtois et Slack, 2003] face à la fragmentation de l'espace portuaire entre opérateurs privés de manutention dans le cadre de la diffusion des concessions de terminaux.

Au-delà des seules conditions de production des infrastructures de transport, les modalités de mise en œuvre des politiques infrastructurelles et les objectifs qu'elles poursuivent font l'objet de remises en question croissantes, sous l'effet de deux tendances distinctes.

Premièrement, de nombreux travaux de recherche observent un rejet croissant des équipements infrastructurels, de transport notamment, de la part de la société civile. L. Desjardins [2008] parle d'une «crise des grands projets d'infrastructures» qui s'expliquerait par la défiance grandissante vis-à-vis de la démocratie représentative, système politique et décisionnel traditionnel impliquant un mandat très large délivré par les citoyens en faveur des élus. Les projets infrastructurels ne peuvent donc plus uniquement s'appuyer sur une légitimité *a priori* découlant du seul fait qu'ils sont initiés par la puissance publique. L'auteur observe une «crise du rôle évocateur du principe d'intérêt général». Le principe délibératif deviendrait la seule forme de légitimité possible.

Cette tendance est corrélée à la perte de crédibilité du savoir technique et de ses institutions, hérités de la période fordiste, et plus largement à une perte de croyance dans le progrès scientifique. Cette tendance est renforcée par la contestation des «effets structurants» des équipements de transport. Les impacts positifs de ces derniers en termes de développement économiques sont un argument souvent mobilisé par les administrations et les élus pour justifier les grands projets. J.-M. Offner [1993] affirme que ces effets relèvent du «mythe» politique et technique, n'ayant jamais été démontrés. L'audience de son travail dans la sphère scientifique et publique témoigne de la remise en question des politiques infrastructurelles.

En réponse à cette crise et pour limiter les blocages, les maîtres d'ouvrage en charge de la construction d'infrastructures adapteraient progressivement leurs pratiques. La notion de «territorialisation» est souvent convoquée pour désigner cette tendance. Elle se réfère à la manière dont l'action publique est conçue et opérationnalisée. L'idée récurrente dans les travaux qui la mobilisent est qu'une action publique territorialisée se caractérise par «une meilleure prise en compte des contextes et des acteurs locaux, impliquant également une plus grande participation» [Blatrix et al., 1998]. Elle reconnaît la légitimité des enjeux exprimés localement et se soucie de leur articulation avec les enjeux nationaux voire supranationaux dont les maîtres d'ouvrage sont les représentants. Pour L. Desjardins, un projet territorialisé est un projet qui «ne s'impose pas au territoire, mais vient le transformer de par les appropriations qu'il engendre et qui en retour viennent le modifier» [Desjardins, 2008]. L'auteur illustre ce processus à partir de la diffusion des pratiques délibératives dans le cadre des grands projets routiers menés par le Ministère des Transports québécois. Pour le dire autrement, la territorialisation poursuit pour objectif l'articulation entre les systèmes décisionnels démocratiques représentatif et participatif.

Parallèlement, le rattachement *a priori* des projets d'infrastructures de transport à la notion d'intérêt général est remis en question par la montée en puissance du droit européen de la concurrence selon une perspective néolibérale bien distincte de celle présentée plus haut. Initialement, la Commission Européenne considérait que les grands projets d'infrastructures de transport constituaient des mesures de politique publique ne relevant pas du régime des aides d'État, donc de son contrôle<sup>39</sup>. Mais la jurisprudence a connu un revirement dans les années 2000 concernant plusieurs ports italiens. Depuis, les financements publics à destination de projets infrastructurels doivent faire l'objet d'une validation préalable par l'institution européenne [Mitsiopolou, 2015].

Selon un principe proche, la Commission Européenne préconise de longue date une harmonisation tarifaire des droits d'accès aux infrastructures de transport par la généralisation à l'échelle de tous les États membres d'une tarification au coût marginal [Commission européenne, 1997]. Il s'agit d'augmenter la part de l'utilisateur relativement à celle du contribuable dans le financement des infrastructures. Si ce principe n'a pas encore été instauré législativement, sa promotion témoigne d'une remise en question de la légitimité du financement collectif des infrastructures de transport, donc de la contribution systématique de celles-ci à l'intérêt général.

Pour synthétiser notre propos, les gestionnaires d'infrastructures de transport historiques doivent adapter l'exercice de leur mission d'aménagement initiale, à savoir la production et la gestion d'infrastructures, aux mutations de leur environnement politique et économique. Plus sélectifs dans leurs investissements, ils commencent par ailleurs à déléguer la maîtrise d'ouvrage et le financement des projets les plus lourds, ce qui contribue à questionner le périmètre de leurs compétences et de leurs missions. Dans un même temps, la pertinence même des grands projets d'infrastructures est remise en cause par les principes de démocratie participative d'une part et par l'extension néolibérale de la sphère du marché de l'autre. La légitimité de l'aménagement infrastructurel en tant qu'action publique et celle du système sur lequel il s'appuie, hérité de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, sont interrogées.

Tandis que les activités d'aménagement exercées par les gestionnaires d'infrastructures se voient donc redéfinies dans leur cœur, elles sont aussi marquées par une forme de diversification dont nous allons préciser les ressorts et les manifestations dans la section suivante.

### **2.2.2. Les gestionnaires d'infrastructures à la recherche d'une valorisation financière de leur patrimoine foncier**

La diversification des activités d'aménagement exercées par les gestionnaires d'infrastructures naît de la nécessité à partir des années 1990 d'accroître leurs ressources propres. Deux solutions s'offrent à eux. Le premier axe d'action consiste en l'augmentation de leurs revenus existant, c'est-à-dire principalement les droits d'accès à l'infrastructure dont s'acquittent les opérateurs de transport, soit par l'augmentation de leurs tarifs, soit par la recherche de trafics nouveaux. Mais ces recettes fluctuent au gré des volumes de trafics traités. Elles dépendent des choix de desserte des opérateurs de transport ainsi que des choix modaux des usagers, sur lesquels les gestionnaires d'infrastructures ont peu de prise. Aussi, un second volet de leur stratégie consiste à diversifier leurs activités vers des sources de revenus plus pérennes afin de limiter l'impact de ces fluctuations sur leur capacité d'investissement. Dans cette perspective l'attention des gestionnaires d'infrastructures se porte sur leur patrimoine

---

<sup>39</sup> La législation européenne interdit les financements publics aux entreprises en ce qu'ils constituent une forme de distorsion de la concurrence. Toutefois la loi prévoit plusieurs cas dérogatoires, qui doivent faire l'objet d'un contrôle et d'une validation préalable de la part de la Commission européenne.

foncier, dont nous avons déjà précisé l'ampleur. Il leur apparaît qu'une partie de ce patrimoine n'est pas ou plus directement utile au développement ou à la gestion des infrastructures de transport, et peut de ce fait être mis à disposition d'autres usages.

Dans ce contexte, plusieurs gestionnaires d'infrastructures lancent une stratégie de valorisation de leur patrimoine foncier, plus ou moins structurée et explicite selon les cas. Elle consiste en la vente ou la location de terrains leur appartenant pour des projets immobiliers portés par des collectivités locales ou des promoteurs. Les activités accueillies entretiennent un lien fonctionnel plus ou moins étroit avec le transport. Les opérateurs ferroviaires français, italien [Adisson, 2015] ou encore suisse [Gerber, 2008] encouragent par exemple le développement de projets urbains sur leurs terrains délaissés. Ils cherchent à ailleurs à accroître les revenus locatifs générés par les bâtiments de gare en augmentant les surfaces dédiées aux commerces et aux services. Cette stratégie fait écho à celles des gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires, qui ont été les premiers à s'engager dans la diversification de leurs revenus. Aujourd'hui les grands hubs aéroportuaires mondiaux accueillent des galeries commerciales, mais aussi des bâtiments de bureaux, des salles de conférences, des hôtels, des restaurants. La notion d'*airport city* est communément employée pour désigner des espaces [Kasarda, 2006 ; Halpern, 2011].

Les aéroports comme les ports fluviaux mettent par ailleurs une partie de leur patrimoine foncier à disposition d'opérateurs logistiques pour l'implantation d'entrepôts, dont ils tirent des recettes locatives parfois substantielles, comme c'est le cas de Ports de Paris [Paffoni, 2013 ; Raimbault, 2014].

Les stratégies et pratiques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructures de transport en vue de valoriser financièrement leur patrimoine foncier seront abordées en détail dans le chapitre 7, en nous penchant en particulier sur le cas des ports maritimes. Il s'agit ici de souligner le fait que ces tendances entraînent le développement de compétences et d'activités nouvelles en matière de production et de gestion de l'espace au sein des établissements étudiés. La nature et le périmètre de leurs interventions sont ainsi redéfinis.

La synthèse rapide que nous venons de présenter retrace sur le temps assez long les évolutions de l'aménagement infrastructurel – soit le système qui sous-tend la production des infrastructures de transport. Plusieurs constats en découlent. Premièrement on observe des mutations significatives de l'espace infrastructurel, défini comme l'ensemble des territoires sous la compétence d'un gestionnaire d'infrastructures. Cet espace est d'une part marqué par la polarisation des investissements d'infrastructures, et d'autre part par la multiplication des usages et activités qu'il accueille. Il reste infrastructurel par son rattachement institutionnel et son statut administratif, mais il ne l'est plus toujours par ses usages, comme le traduit bien la notion d'*airport city*. Deuxièmement, le système d'aménagement infrastructurel hérité de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle se voit remis en question dans ses fondements opérationnels et financiers. On ne peut pas affirmer à ce jour que les gestionnaires publics d'infrastructures historiques sont concurrencés par les firmes d'infrastructures privées. Néanmoins la montée en puissance de ces dernières questionne la place des opérateurs publics dans la gestion et la production des infrastructures et pourrait aboutir à une redéfinition de leurs fonctions. Plus profondément, la contestation de la démocratie représentative et la diffusion de l'idéologie néolibérale dans le cadre de la construction européenne tendent à remettre en question le lien qui unit depuis plusieurs siècles aménagement infrastructurel et intérêt général.

### **3. L'action publique aménagiste : une relecture au prisme des approches postfordistes et postmodernistes des mutations de l'État**

Dans cette section nous nous proposons de relire la trajectoire historique et institutionnelle des gestionnaires d'infrastructures de transport et les évolutions récentes qui la caractérisent à la lumière des travaux s'intéressant aux mutations de l'État. Les analyses postfordistes et postmodernistes qui en sont faites permettent d'établir un lien entre les transformations de l'environnement économique et idéologique global et celles l'action aménagiste étatique. À partir de celles-ci, nous établissons un parallèle entre l'aménagement infrastructurel et l'urbanisme opérationnel reposant sur quatre variables – économique, organisationnelle, idéologique et spatiale. Elles forment le cadre interprétatif des pratiques de production et de gestion de l'espace portuaire qui sera mobilisé dans ce travail.

#### **3.1. L'État face aux transformations de l'environnement économique et idéologique global**

Les transformations de l'action publique étatique font l'objet de travaux scientifiques pléthoriques depuis une trentaine d'années, variés du point de vue des approches disciplinaires, des écoles de pensée mobilisées, des thèmes étudiés ou encore des méthodologies employées. L'ambition ici n'est pas de réaliser une revue exhaustive de ces débats mais de sélectionner et de mettre en discussion les éléments d'éclairage pertinents pour comprendre les transformations récentes de l'action publique aménagiste<sup>40</sup>.

Les transformations de l'État sont abordées dans la littérature selon deux optiques distinctes. La première défend l'idée de son affaiblissement progressif, voire de sa disparition programmée, comme le laisse entendre la fameuse expression d'«État creux» (*hollow state*) de B. G. Peters [Peters, 1994]. Une seconde optique privilégie la notion de recomposition de l'État et de son action à celle d'effacement [Chevallier, 2003 ; Brenner, 2004 ; Levy, 2006, Le Galès et Vezinat, 2014]. Un des arguments phares sur lesquels s'appuie cette thèse est l'augmentation continue depuis plusieurs décennies des dépenses des États, tant en valeur absolue qu'en valeur relative (calculée en proportion du PIB) [Levy, 2006 ; Le Galès et Vezinat, 2014]. J. D. Levy défend ce point de vue dans l'ouvrage collectif *The state after statism* [2006]. Il soutient que «les développements contemporains dans les sphères économique, technologique, sociale et politique ne font pas que remettre en question les activités existantes de l'État, elles créent également des besoins et des opportunités pour une intervention étatique renouvelée.»<sup>41</sup> [p. xii]. Pour l'auteur donc «la route vers une économie politique plus centrée sur le marché est pavée de nouvelles formes d'interventions étatiques»<sup>42</sup> [p.134].

Deux courants de pensée dominant parmi ces travaux. L'approche postmoderniste d'une part privilégie une explication culturelle, voyant dans la recomposition que connaît actuellement l'État une crise des valeurs et paradigmes<sup>43</sup> hérités de la modernité [Chevallier, 2003]. L'approche régulationniste d'autre

---

<sup>40</sup> Ces éléments sont par ailleurs largement connus et synthétisés par d'autres [Hall et Soskice, 2001 ; Jessop, 2001 ; Chevallier, 2003 ; Levy et al., 2006].

<sup>41</sup> Traduction personnelle. Citation originale : "Contemporary developments in the economy, technology, society, and politics are not just challenging existing state activities but also creating demands and opportunities for new state intervention."

<sup>42</sup> Traduction personnelle. Citation originale : "the road to a more market-centered political economy is paved with new state interventions".

<sup>43</sup> Le paradigme est d'abord un concept d'épistémologie des sciences, forgé par T. Kuhn dans *La structure des révolutions scientifiques* (1983). Il définit «de manière latente et non pas explicite les questions pertinentes à un moment donné dans un contexte donné» dans un domaine scientifique [Rumelhard, 2005]. Transposé au champ

part est une analyse à dominante économique qui repose sur une perspective critique du capitalisme. Ses fondateurs, M. Aglietta et R. Boyer notamment, cherchent à en expliquer les crises et les ruptures structurelles à partir des concepts fondateurs que sont le régime d'accumulation et le mode de régulation<sup>44</sup>. Ces deux courants ont pour point commun de s'appuyer sur le postulat selon lequel les changements qui affectent l'État doivent être pensés dans le cadre de mutations idéologiques et économiques plus larges : l'organisation de l'État suivrait des trajectoires similaires à celles des sociétés contemporaines. Ainsi pour P. Le Galès et N. Vezinat, «les principaux éléments de transformations des États ne sont pas des facteurs internes » [Le Galès et Vezinat, 2014, p7]. Nous rappellerons brièvement la nature de ces mutations idéologiques et économiques pour ensuite en venir à l'action publique étatique<sup>45</sup> dans sa dimension aménagiste. Au préalable nous présenterons la définition de l'État adoptée dans le cadre de ce travail.

### **3.1.1. L'État : figure abstraite et institutionnelle**

L'État ou plus précisément l'État-nation constitue une réalité historiquement datée et géographiquement située. Né en Europe au XVII<sup>ème</sup> siècle dans le contexte spécifique de développement technique et scientifique et de concentration des moyens de production – soit de basculement des sociétés européennes dans l'ère de la modernité – l'État-nation s'est ensuite diffusé lentement et sous des formes extrêmement diverses au-delà du Vieux Continent [Chevallier, 2003]. Il est devenu aujourd'hui la forme dominante, quasi hégémonique, d'organisation politique.

La diversité empirique qui le caractérise aujourd'hui n'a pas empêché de nombreuses tentatives de conceptualisation, mais celles-ci sont hautement protéiformes, l'État ne renvoyant pas aux mêmes réalités selon l'approche disciplinaire privilégiée [Beaud, 2016]. Sous l'angle juridique, l'État est la seule source de droit et la seule entité légitime à établir des moyens de coercition [Chevallier, 2003]. Pour les philosophes, la légitimité de l'État est au cœur des débats, l'enjeu étant de caractériser le compromis et d'établir la limite entre les libertés individuelles d'une part et l'instauration d'un ordre souverain reconnu comme nécessaire d'autre part. Enfin l'approche sociologique se concentre sur l'analyse de l'appareil de l'État, soit les gouvernements, les administrations et les agents par lesquels il se matérialise.

Si au regard des deux premières approches, l'existence de l'État en tant que figure abstraite, source d'autorité, d'identité et d'intérêt général est admise, les sociologues adoptent à ce sujet une posture beaucoup plus critique. Les travaux du Centre de Sociologie des Organisations fondé par M. Crozier ont exploré le fonctionnement des administrations de l'État français et démontré qu'il relève d'une myriade d'arrangements informels parmi lesquels la notion d'intérêt général est dénaturée [Crozier et Friedberg, 1977 ; Thoenig et Dupuy, 1983]. Les marxistes puis néo-marxistes voient quant à eux dans l'État une émanation du capitalisme ou du moins un dispositif servant ses intérêts, soit toujours l'expression de l'intérêt de la classe dominante [Castells et Godard, 1974 ; Jessop, 2001].

---

des politiques publiques, ce concept « permet de préciser les caractéristiques récurrentes des modèles d'action publique, et d'avoir en conséquence prise sur le changement de ces modèles. » [Smith, 2014].

<sup>44</sup> Un régime d'accumulation peut être défini comme le système qui, sur une période longue, assure une allocation stable de la production entre consommation et accumulation. La reproduction de ce système repose sur des modes de régulation spécifiques, soit la combinaison entre cinq éléments macro-économiques distincts que sont l'organisation des rapports salariaux, de la concurrence, de la division internationale du travail, la monnaie et l'État [Boyer, 1986].

<sup>45</sup> La synthèse proposée traite exclusivement du cas des pays industrialisés et capitalistes.

Ce travail ne s'ancrant dans aucune des écoles de recherche mentionnées, il nous a paru nécessaire de dépasser la fragmentation disciplinaire et idéologique qui caractérise la conceptualisation de l'État. Deux définitions ont ainsi retenu notre attention. Pour J. Chevallier, l'État constitue «un cadre d'action collective, dont l'existence contribue à structurer l'univers symbolique et pratique des populations» [Chevallier, 2003, p14]. N. Brenner s'intéresse quant à lui à la notion de *statehood*<sup>46</sup> qu'il définit comme «l'ensemble distinctif des relations sociales incarnées dans et exprimées par l'institution étatique»<sup>47</sup> [Brenner, 2004, p. 4].

À partir de ces deux propositions nous définissons l'État comme un ensemble structurant d'institutions formelles (le droit, l'organisation de l'appareil politique) et informelles (l'histoire et la culture communes, les règles sociales). Rattachées à une nation, elles sont situées et datées, c'est-à-dire variables d'un territoire national et d'une époque à l'autre. Nous considérons que ces institutions sont structurantes en ce qu'elles forment un cadre d'action qui délimite le champ des possibles (juridiques, financiers, culturels, cognitifs) pour les organisations, les administrations et les individus d'une société donnée.

La définition proposée est proche de la perspective néo-institutionnaliste. Celle-ci ne constitue pas un courant de pensée unifié [Hall, 1997] mais repose sur deux postulats dominants concernant l'institution étatique, dont nous enrichissons notre définition. Premièrement les institutions – au premier rang desquelles se trouve l'État – sont considérées comme ayant une influence majeure sur la nature et le comportement des acteurs de la société dans laquelle elles s'insèrent [Krasner, 1980 ; Weaver et Rockman, 1993]. Deuxièmement, il est admis que les politiques passées conditionnent les politiques futures. Ce phénomène est nommé «effet de trajectoires» (ou *path dependency*) [Palier et Bonolie, 1999 ; Pierson, 2000]. Le programme de recherche néo-institutionnaliste vise à étayer et renseigner empiriquement ces deux postulats, en réaction aux travaux sociologiques considérant l'État comme une coquille vide ou comme un seul instrument de reproduction des rapports de force sociale (perspective marxiste) [Lecours, 2002].

Bien que notre travail ne s'inscrive pas dans ce programme, nous souscrivons à l'approche conceptuelle de l'État qu'il propose. Elle autorise en effet une démarche itérative entre d'une part le concept - soit la figure abstraite de l'État incarnant à la fois l'autorité légitime, l'intérêt général et un cadre d'action publique territorialisé - et d'autre part la réalité empirique – soit les politiques publiques concrètement mises en œuvre. Admettre l'existence du premier ne s'oppose donc pas à l'idée d'un morcellement voire d'une incohérence de l'action étatique, découlant entre autres de la fragmentation de son appareil (gouvernement central, administrations centrales et locales, opérateurs, etc.).

Cette approche itérative nous semble particulièrement pertinente vis-à-vis de notre objet d'étude. Les grands ports maritimes en particulier et les infrastructures de transport en général représentent l'un des principaux domaines d'action de l'État. Son intervention s'y justifie par les notions d'intérêt général et de service public (accessibilité des territoires, développement économique, approvisionnement). Les politiques publiques touchant directement et indirectement l'espace portuaire sont toutefois variables

---

<sup>46</sup> N. Brenner privilégie au terme de *state* celui de *statehood* [Brenner, 2004]. Ce dernier est difficilement traduisible en français mais on peut voir dans ce choix sémantique le passage du concret à la catégorie de pensée. L'abstraction doit permettre de souligner les traits fondateurs et communs du phénomène étatique et de dépasser sa diversité empirique.

<sup>47</sup> Traduction personnelle. Citation originale : «the distinctive ensemble of social relations embodied in, and expressed through, state institution».



dans l'espace et dans le temps comme nous l'avons montré plus haut. Elles sont fragmentées et fragmentaires (chapitres 2 et 3). Elles se font en fait l'écho des recompositions successives de l'État qui, en tant que réalité située et datée, est poreux aux mutations de l'environnement global dans lequel il s'insère.

### **3.1.2. Environnement global : transitions postfordistes et postmodernistes**

Sur le plan économique, la crise qui suit les deux chocs pétroliers des années 1970 est reconnue de façon consensuelle comme point de rupture, déclencheur et symbole du passage d'un système économique à un autre à l'échelle globale. L'approfondissement de la globalisation qui s'amorce alors est généralement considéré comme étant au cœur de cette transformation. Pour J. Chevallier, la crise des années 1970 met en évidence la perte de capacité de l'État à agir dans un contexte d'internationalisation. Il est «conurrencé» par l'arrivée sur la scène internationale de nouveaux acteurs économiques, en particulier les firmes multinationales, dont le poids est croissant. En outre, la rupture des accords de Bretton Wood (1971) marque l'entrée dans une époque financièrement beaucoup plus incertaine, où les capacités d'investissement des États sont affaiblies.

Les tenants de l'approche régulationniste proposent une appréhension institutionnelle des transformations que connaît l'environnement économique global depuis les années 1970. Ils s'attachent à décrire les transitions d'un régime d'accumulation dit fordiste à un régime qualifié de flexible ou postfordiste [Boyer, 1986 ; Boyer et Saillard, 1995]. Le premier connaît son hégémonie entre 1945 et 1973. Sur le plan des relations entre le capital et la force de travail il se caractérise par une interaction étroite entre augmentation structurelle des salaires, développement de la consommation de masse et croissance de la productivité. L'État participe au maintien de cet équilibre en régulant les négociations collectives entre employeurs et syndicats et en soutenant la demande par son intervention dans la sphère sociale (État-providence). Il jouit par ailleurs de forts pouvoirs d'intervention dans la sphère économique reposant sur les barrières protectionnistes et les monopoles dans les secteurs industriels et tertiaires le plus stratégiques. L'économie mondiale est encore largement morcelée en économies nationales fortement autocentrées.

La crise financière et économique des années 1970 fait entrer ce régime en crise. Elle génère un phénomène structurel de chômage de masse dans les pays du Nord, qui lui-même engendre la baisse de la capacité d'absorption du marché de consommation. Du fait de la crise fiscale et financière à laquelle l'État fait face, les politiques de soutien à la demande s'affaiblissent [André, 2002]. Parallèlement, l'ouverture des frontières, l'émergence de nouveaux territoires industriels et la formation d'un marché financier mondial accroissent le potentiel de mobilité des unités de production. Cette mobilité serait favorisée par le passage de systèmes de production rigides à des systèmes flexibles caractérisés notamment par le recours à des machines non spécialisées, une main-d'œuvre polyvalente, le développement de la sous-traitance et des contrats inter-firmes de court terme [Amable, 2002]. Le potentiel de mobilité dont jouissent les entreprises explique qu'elles aient un pouvoir de pression de plus en plus fort sur la main-d'œuvre et les syndicats mais aussi sur les États [Levy et al., 2006], dont la capacité d'intervention sur la sphère économique est considérablement réduite.

Parallèlement, l'État se voit déstabilisé par la remise en question de ses fondements idéologiques. Les travaux à ce sujet convoquent pour beaucoup les notions de modernité et postmodernité. Pour J. Habermas l'avènement de l'ère moderne et celui de l'État-nation coïncident [Habermas, 1988].

Comme le défend J. Chevallier, l'État constitue «l'expression de la modernité», en ce qu'il s'appuie sur le culte de la Raison et la conviction de l'Universalisme<sup>48</sup> [Chevallier, 2003]. De ces fondements culturels et idéologiques découlent les principales caractéristiques de l'État moderne : l'institutionnalisation d'un pouvoir politique qui «dépasse la personnalité contingente de ses détenteurs» [Chevallier, 2003, p. 16] ; l'instauration d'un «monopole de la contrainte», l'État étant la source unique de droit et de coercition ; et l'avènement d'un «principe fondamental d'unité» qui s'applique au droit, à l'appareil étatique, aux valeurs culturelles.

Or ces principes issus du projet de société moderne et sur lesquels s'est construit l'État font l'objet d'une contestation croissante. Le «malaise de la modernité» identifié par C. Taylor comporterait trois volets. D'une part la «primauté de la raison instrumentale», reposant sur les paradigmes d'efficacité et de productivité, [Taylor, 1992] se verrait désavouée dans un contexte de perte de confiance en la science [Lyotard, 1979] et de désillusion face au progrès. L'histoire n'est plus vue ni comme étant linéaire, ni comme comprenant un sens intrinsèque et le relativisme généralisé tendrait à s'imposer au détriment de la recherche de l'universalisme. Par ailleurs la diffusion de l'individualisme permise par le développement de l'État-nation, et qui a été longtemps vu comme source de liberté et d'épanouissement, dévoile sa «face sombre». Il serait générateur d'un «repliement sur soi» contribuant par ailleurs à la mise en danger des libertés des citoyens qui deviennent à la fois passifs et impuissants face «au grand État bureaucratique» [Taylor, 1992, p. 17].

Cette crise idéologique serait propice à l'éclosion d'une «suspicion extrême» vis-à-vis de l'intervention étatique, «considérée comme souvent inefficace, corrompue, à la recherche de situations de rente»<sup>49</sup> [Levy et al., 2006, p. 7]. Elle n'entraîne pas cependant le passage à une ère libérale de «laissez-faire». L'État reste présent par ses actions «correctives» : les programmes redistributifs (sécurité sociale, assurance chômage, systèmes de retraite par répartition) font toujours l'objet d'un fort soutien populaire. Il est également présent par ses actions «constructives» de soutien aux orientations du marché, telles que la régulation de la concurrence ou encore l'appui aux transitions technologiques [Levy et al., 2006].

Dans la suite du chapitre, nous mettons en exergue l'impact de ces phénomènes sur l'action publique aménagiste et proposons un parallèle entre urbanisme opérationnel et aménagement infrastructurel.

### **3.2. Les mutations de l'action publique aménagiste de l'État : la convergence entre aménagement infrastructurel et urbanisme opérationnel**

Nous l'avons souligné, les gestionnaires d'infrastructures de transport se voient d'une part recentrés sur leur rôle d'aménageur, et recherchent d'autre part à diversifier leurs activités d'aménagement. Nous proposons ici l'hypothèse selon laquelle les mutations mises en avant plus haut peuvent être rapprochées de celles que connaît l'urbanisme opérationnel depuis les années 1980 en France. La mise en lumière de cette convergence nourrit doublement notre propos. Sur un plan méthodologique premièrement, elle remplit une fonction heuristique. Le lien entre les transformations récentes de l'État et celles de l'urbanisme opérationnel font l'objet de foisonnants débats scientifiques. Ils nous

---

<sup>48</sup> Si certains chercheurs défendent la réhabilitation de l'État moderne sous condition de transformation [Habermas, 1988], d'autres à l'inverse prennent acte des transformations à l'œuvre et s'interrogent sur les conditions de l'avènement d'un État postmoderne [Chevallier, 2003].

<sup>49</sup> Traduction personnelle. Citation originale : “state intervention is viewed with tremendous suspicion, as prone to inefficiency, corruption, and rent seeking.”

fournissent des variables analytiques précieuses pour appréhender le cas de l'aménagement infrastructurel, à propos duquel les travaux sont encore fragmentaires, comme rappelé en introduction de ce travail. Sur un plan théorique deuxièmement, l'identification de cette convergence nous permet d'interroger plus largement les fondements de l'action aménagiste de l'État et d'identifier les tensions qui la traversent.

Avant de nous concentrer sur leurs mutations communes récentes, nous montrons en quoi l'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel sont non seulement comparables mais peuvent être considérés comme formant une même catégorie d'action publique.

### **3.2.1. L'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel : entre politiques publiques et secteurs d'activités économiques**

Le terme d'urbanisme opérationnel désigne une opération circonscrite à un périmètre donné visant la fourniture de terrains viabilisés, la construction de bâtiments ou le traitement d'un ensemble bâti existant. Relevant d'initiatives publiques ou privées, ces opérations reposent sur des montages juridiques et financiers variables [Alec, 2010 ; Lacaze, 2012]. Tout comme la production d'une infrastructure (tronçon ferroviaire, écluse fluviale, bassin portuaire, piste d'aéroport pour ne prendre que quelques exemples), elles impliquent une modification de l'affectation du sol, la construction d'équipements spécifiques, c'est-à-dire un changement de matérialité de l'espace dans le but d'en transformer les usages. Au-delà de cette approche matérielle, l'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel se caractérisent par le fait d'être à la fois des leviers d'action publique et des secteurs d'activités économiques.

Si l'on se place dans une perspective politique premièrement, ces termes renvoient à la notion d'aménagement, soit un ensemble de techniques en principe au service d'une politique<sup>50</sup> [Linossier, 2006 ; Idt, 2009]. Dans le champ de l'urbanisme, l'opérationnalisation de ces politiques publiques repose sur plusieurs modalités d'action, que T. Vilmin et M. Llorente [2011] nomment filières. Ils en distinguent quatre, en fonction du degré d'intervention de la puissance publique. Le «développement diffus» est une simple poursuite de la forme urbaine existante, sans intervention spécifique de la collectivité outre un contrôle réglementaire. L'«incitation réglementaire» vise à provoquer une mutation du tissu urbain par le biais des règles fixées par les documents d'urbanisme. L'«aménagement négocié» renvoie à un projet d'initiative privée d'une ampleur justifiant que la puissance publique cherche à le réguler, notamment dans le cadre des négociations autour du changement du droit des sols, généralement nécessaire. Enfin «l'aménagement public» correspond au niveau d'intervention le plus fort de la collectivité publique. Dans ce cas de figure, c'est elle qui initie le projet. Elle s'y implique très largement, tant politiquement, qu'opérationnellement et financièrement.

Ces deux dernières filières forment l'urbanisme opérationnel. Il s'est affirmé dans la période d'après-guerre avec la création de la procédure de zones à urbaniser en priorité (ZUP) en 1959, remplacée en 1967 par celle de zone d'aménagement concerté (ZAC). Comme l'aménagement infrastructurel, il est emblématique de l'État dirigiste et aménageur de la période des Trente Glorieuses.

---

<sup>50</sup> J. Idt [2009] montre dans sa thèse que la relation entre les deux n'est pas toujours aussi linéaire : le technique peut aussi influencer le politique.

En transférant la théorie des coûts de transaction au secteur de l'aménagement, les auteurs montrent que le degré d'intervention de la puissance publique dépend premièrement du niveau de spécificité des actifs engagés dans le projet. Plus la spécificité des actifs est grande, plus l'intervention de la puissance publique est forte. Pour T. Vilmin et M. Llorente, la spécificité des actifs dans le secteur de l'aménagement s'établit à partir de trois critères : la spécificité de site (degré de singularité du site), la spécificité physique (degré de singularité du produit final) et la spécificité des actifs humains (degré de spécificité des compétences requises). Le degré d'intervention publique dépend deuxièmement du niveau d'incertitude qui pèse sur la réalisation et la rentabilité de l'opération prévue, celui-ci étant corrélé à son envergure et sa durée. Les auteurs constatent que plus l'incertitude est grande, plus l'intervention publique est forte. Enfin, celle-ci est également conditionnée par la fréquence de l'opération : plus elle est unique (faiblement standardisée) plus l'intervention de la collectivité publique est généralement prégnante.

Les opérations d'initiative publique reposent généralement sur la mise en place d'une procédure d'urbanisme spécifique – généralement une zone d'aménagement concerté (ZAC) lorsque l'initiative est locale ou une opération d'intérêt nationale (OIN) lorsque l'initiative relève du gouvernement central – sur un périmètre établi. A ce périmètre correspond un programme et des objectifs prédéfinis ainsi qu'une structure opérationnelle chargée de les mettre en œuvre pour le compte de la collectivité<sup>51</sup>. Elles sont unies pour un temps donné par un dispositif contractuel – généralement une concession d'aménagement. Ces opérations peuvent s'adosser à des outils règlementaires puissants comme l'expropriation pour cause d'utilité publique.

De la même manière le développement des réseaux de transport est historiquement conçu comme un levier de l'action publique de l'État en ce qu'il est le support du commerce et de l'industrie et contribue au progrès social, nous l'avons vu. A ces objectifs politiques – relativement stables dans le temps<sup>52</sup> – correspondent à partir de la première moitié du XX<sup>ème</sup> siècle des structures opérationnelles publiques sous tutelle de l'État, que sont les gestionnaires d'infrastructures. Ils se voient attribuer de multiples missions dont la compétence de maîtrise d'ouvrage au sein de leur périmètre administratif. Leur domaine comprend les terrains qui leur ont été remis à leur création et ceux qu'ils ont éventuellement acquis pour l'exercice de leurs missions. Les gestionnaires d'infrastructures disposent également d'outils d'aménagement et de gestion puissants comme le droit d'expropriation et la domanialité publique, nous l'avons vu. Un périmètre d'action, un projet politique dont la réalisation passe par la transformation de l'espace, une structure opérationnelle sous tutelle de la puissance publique : autant d'éléments qui renvoient à la définition d'urbanisme opérationnelle proposée plus haut.

Selon les catégories proposées par T. Vilmin et M. Llorente, l'aménagement infrastructurel relève plus précisément de l'aménagement public. Si l'on reprend la théorie des coûts de transaction telle que les auteurs la mobilisent, cette caractéristique s'explique tout d'abord par la forte spécificité des actifs en jeu. Il existe une spécificité de site (localisation adaptée au transit de flux<sup>53</sup>, affectation règlementaire

---

<sup>51</sup> Dans de rares cas la collectivité publique prend directement en charge l'opération. On parle alors de projet mené en régie directe.

<sup>52</sup> Aux objectifs économiques et sociaux s'ajoute depuis les années 1990 un objectif environnemental de report modal.

<sup>53</sup> Pour les infrastructures portuaires maritimes la spécificité de site est très forte puisque tout le littoral n'est pas propre à l'accostage. Pour le transport fluvial, la spécificité est encore plus prégnante car l'ensemble du réseau (à l'exception des canaux) est défini par la géographie naturelle.

adéquate) et une spécificité physique : qu'il s'agisse d'un pont, d'un quai de gare ou d'une digue, les infrastructures sont en effet produites sur mesure. L'aménagement infrastructurel se caractérise également par sa spécificité en matière de ressources humaines et techniques. Les compétences requises pour la construction de ces ouvrages sont peu répandues et correspondent à des formations pointues et peu nombreuses<sup>54</sup>.

Par ailleurs le degré d'incertitude de l'aménagement infrastructurel est fort. La phase amont des projets lors de laquelle les autorisations et les financements sont établis est souvent très longue et sujette aux retards voire à l'échec. La rentabilité des projets dépend du développement de trafics parfois fluctuants ou volatiles comme le rappelle B. Slack à propos du transport maritime [Slack, 1993] ou difficilement prévisibles lorsqu'un effet de report modal est attendu. La rentabilité des investissements s'inscrit de plus dans une temporalité longue. Ils peuvent difficilement être pris en charge par des mécanismes marchands. Les opérations de construction de nouvelles infrastructures de transport ont donc un caractère exceptionnel en raison du faible niveau de standardisation des réalisations, de l'ampleur des investissements nécessaires et de la complexité du processus. Ces éléments, ainsi que le fait que les infrastructures constituent des biens collectifs, sont généralement invoqués pour justifier l'intervention publique dans la maîtrise d'ouvrage et le financement.

L'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel ne constituent pas seulement des leviers de politique publique : ils peuvent également être appréhendés en tant que secteurs d'activités économiques. Selon C. du Tertre [2010], tenant de l'école régulationniste, un secteur est «une construction sociale complexe de la sphère productive, repérable historiquement.» Les productions réalisées se caractérisent par des «valeurs d'usage particulières», s'appuient sur des «technologies spécifiques», elles sont encadrées par des réglementations propres et s'appuient éventuellement sur des institutions *ad hoc*. Pour A. Bourdin [1997], l'aménagement constitue un secteur d'activités qui «regroupe tout ce qui précède la construction et la rend possible, principalement la maîtrise du sol et l'organisation générale de l'espace, notamment sa viabilisation». À partir de ces deux définitions nous assumons qu'est aménageur toute organisation disposant des compétences techniques, financières et humaines pour concevoir, financer et encadrer la mise en œuvre d'une opération d'aménagement.

Les travaux en sociologie de l'urbanisme et sociologie des organisations permettent d'en dresser une typologie, aux limites mouvantes. Depuis la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle, les collectivités locales ont recours à des sociétés d'économie mixte (SEM) pour leurs projets de ZAC et l'État crée des établissements publics d'aménagement (EPA) pour ses OIN. Les récentes réformes du droit de l'urbanisme en vue d'assurer sa mise en conformité avec le droit européen des procédures de passation des marchés publics (Loi n°2005-809 du 20 juillet 2005) entraînent une mise en concurrence – auparavant optionnelle – des contrats de concession d'aménagement. Les SEM se sont donc vues retirer le quasi-monopole dont elles jouissaient jusqu'à peu. En réaction à cette situation, deux nouvelles structures ont émergé dans le paysage de l'urbanisme opérationnel : les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) et les sociétés publiques locales (SPL)<sup>55</sup>. Ces structures étant uniquement composées de capitaux publics, elles peuvent se voir confier des concessions d'aménagement sans mise en concurrence [Idt, 2014].

---

<sup>54</sup> Nous pensons en particulier aux compétences en génie civil telles qu'en disposent les ingénieurs des Ponts et Chaussées et des Travaux publics de l'État.

<sup>55</sup> Contrairement aux SPLA, les SPL ne sont pas cantonnées au domaine de l'aménagement.

En tant qu'organisations, les gestionnaires d'infrastructures disposent aussi de ressources humaines et techniques significatives : les fonctionnaires ou agents publics qui constituent leur personnel<sup>56</sup> sont largement issus des grands corps techniques [Guigueno, 2002 ; Adisson, 2015]. Bien qu'elles soient soumises aux pressions décrites plus haut, les ressources financières dont disposent les gestionnaires d'infrastructures leur permettent de continuer à investir dans des opérations d'aménagement ambitieuses (mais moins nombreuses qu'auparavant). Sur un plan organisationnel, les gestionnaires d'infrastructures de transport présentent donc plusieurs points communs avec les aménageurs – publics ou mixtes.

Parallèlement, le marché de l'aménagement est de plus en plus investi par les acteurs privés, souvent des firmes capitalistiques issues de branches connexes. Déjà évoqué dans le cas des infrastructures, nous reviendrons sur ce processus à propos de l'urbanisme opérationnel dans la section suivante.

Sur un plan économique, A. Bourdin [1997] considère que l'aménageur recouvre les coûts engagés pour équiper les terrains qu'il prend en charge par la vente des charges foncières, c'est-à-dire la vente du sol et des droits à bâtir qui y sont attachés. Si ce schéma s'applique bien à l'urbanisme opérationnel, le modèle économique des gestionnaires d'infrastructure diffère en partie. Ces derniers présentent un modèle mixte. Concernant la construction d'infrastructures à proprement parler, le maître d'ouvrage garde en propriété les équipements qu'il construit et recouvre ensuite les coûts engagés, selon des temporalités variables mais souvent longues, *via* la perception des droits d'accès à l'infrastructure (péages, droits de port, etc.). Pour les infrastructures d'accès gratuit (les routes hors autoroutes), les coûts ne sont pas recouverts. Les projets de nature immobilière consistent quant à eux en la vente ou la mise à disposition de terrains auprès de tiers. Que les terrains soient loués ou vendus<sup>57</sup>, le gestionnaire d'infrastructures tire alors ses revenus de la commercialisation de charges foncières, soit la perception d'une rémunération en l'échange de l'attribution d'un droit d'utilisation du sol et de construction sur un périmètre délimité. Comme nous l'avons vu, la plupart des gestionnaires d'infrastructures cherchent aujourd'hui à accroître ce type de revenus pour développer leur capacité d'investissement et se prémunir des fluctuations des recettes de péages.

Dans le cas d'opérations d'urbanisme comme d'opérations infrastructurelles, l'aménageur peut percevoir des subventions publiques lorsque l'équipement réalisé est jugé d'utilité publique et que les recettes qu'il génère ne couvrent pas les investissements que nécessite sa construction.

Si nous avons souligné les similitudes entre les gestionnaires d'infrastructures et les aménageurs «classiques», entre l'aménagement infrastructurel et l'urbanisme opérationnel, ces deux domaines d'action ne sont toutefois pas comparables en tout point. Il convient de préciser ces divergences, synthétisées par le tableau 1.1, avant de poursuivre l'analyse par une mise en parallèle des mutations qu'ils connaissent.

---

<sup>56</sup> Les administrations emploient des fonctionnaires et les établissements publics des agents publics.

<sup>57</sup> Lorsque les terrains appartiennent au domaine public, la mise à disposition auprès d'un tiers prend la forme d'une amodiation, ce qui signifie qu'elle est théoriquement réversible à tout moment pour motif d'intérêt général. Quant à la vente d'un terrain, elle implique une procédure préalable de déclassement. Les particularités du régime de domanialité publique sont développées plus avant dans le chapitre 2.

**Tableau 1.1. Aménagement infrastructurel et urbanisme opérationnel : points communs et divergences**

	Urbanisme opérationnel	Aménagement infrastructurel
<b>CARACTÉRISTIQUES MATÉRIELLES DES OPÉRATIONS</b>		
<b>Taille<sup>1</sup></b>	Moyenne	Grande
<b>Contenu</b>	Dominante immobilière	Dominante infrastructurelle
<b>LEVIER DE POLITIQUE PUBLIQUE</b>		
<b>Type d'action publique</b>	Territoriale	Sectorielle
<b>Structure opérationnelle dédiée</b>	SEM ; EPA ; SPL(A) ; Aménageur privé	Administration ; Établissement public ; Entreprise à participations publiques
<b>Périmètre délimité</b>	ZAC, OIN	Périmètre administratif de compétence
<b>SECTEUR D'ACTIVITÉS</b>		
<b>Champ d'activités de l'opérateur</b>	Aménagement → <i>Spécialisation</i>	Aménagement ; Entretien ; Missions régaliennes ; ... → <i>Polyvalence</i>
<b>Modèle économique de l'opérateur</b>	Commercialisation de charges foncières → <i>Homogène</i>	- Commercialisation des droits d'accès aux infrastructures - Commercialisation de charges foncières → <i>Mixte</i>
	Subventions publiques	Subventions publiques
<b>Approche temporelle du marché</b>	Monopole temporaire	Monopole permanent
<b>Approche spatiale du marché</b>	Approche mobile	Périmètre fixe

<sup>1</sup> En Île-de-France, la superficie moyenne des ZAC en cours de commercialisation au 01/01/2010 était de 31,9 ha [Losier, 2011]. L'OIN Euroméditerranée s'étend sur 480 ha, Euratlantique sur 738 ha. Par comparaison, le domaine d'ADP compte 6700 ha. Les GPM du Havre et de Marseille-Fos occupent chacun 10 000 ha. Le patrimoine de SNCF Réseau est d'environ 115 000 ha, dont 95 000 occupés par le réseau et 20 000 gérés par SNCF Immobilier.

Premièrement, alors que l'urbanisme opérationnel est encadré par une action publique de nature territoriale, l'aménagement infrastructurel est sectoriel au sens de P. Muller. Pour celui-ci les politiques publiques sectorielles sont centralisées à l'échelon étatique et concernent une sphère précise de l'économie et de la société. Elles correspondent généralement à des enjeux corporatistes (l'agriculture par exemple). À l'inverse les politiques publiques « territoriales » se définissent par la prise en charge par une entité politique décentralisée d'un ensemble d'enjeux à l'échelle du territoire qu'il gère, traités de manière transversale. Elles se sont développées avec la décentralisation [Muller, 1985]. Cette distinction implique que même si une diversification des activités d'aménagement conduites par les gestionnaires d'infrastructures est à l'œuvre, le champ de leurs interventions est loin d'être aussi divers que celui d'un aménageur classique. Pour ne prendre qu'un exemple, le temps où un gestionnaire aéroportuaire pourra se porter maître d'ouvrage d'un groupement scolaire ou d'un

projet résidentiel sur son domaine est loin d'être venu. Ce constat permet d'ailleurs de souligner les limites de la notion d'*airport city*.

De plus, contrairement aux aménageurs classiques dont le mandat prend fin une fois l'ensemble des charges foncières commercialisées, les gestionnaires d'infrastructures de transport sont dépositaires sur un temps long des espaces qu'ils aménagent. Ils ne font pas que construire, ils sont également gestionnaires et exercent à ce titre une gamme d'activités variée. Nous avons déjà évoqué leurs fonctions régaliennes (sûreté, sécurité, etc.). Ils exercent également des activités marchandes telles que la commercialisation des droits d'accès à l'infrastructure, la promotion de leur offre de desserte ou encore la prospection commerciale. Enfin, ils entretiennent les infrastructures et assurent leur fonctionnement. Ces missions ont un impact non négligeable sur leur modèle économique. Toutes ne sont pas couvertes par des subventions publiques. Pour certaines, les coûts sont par ailleurs peu aisés à répercuter sur les usagers et pèsent de ce fait sur leurs capacités financières. C'est le cas du dragage dans les ports ou encore des opérations de maintenance des infrastructures collectives.

Sur un plan spatial enfin, la particularité du mandat dont disposent les gestionnaires d'infrastructures de transport implique qu'ils sont peu mobiles. Alors que les aménageurs privés sont totalement libres de se déplacer au gré des marchés de l'aménagement, pouvant choisir ainsi les plus rentables, les gestionnaires d'infrastructures exercent leur mission d'aménageur sur un périmètre fixe, presque figé<sup>58</sup>. Ils sont de ce fait dépendants d'un territoire et de sa destinée économique, de laquelle dépendent en partie la réussite et la rentabilité des investissements d'aménagement qu'ils réalisent. Les SEM se caractérisent par un modèle intermédiaire : elles se déplacent d'une opération à une autre au sein d'un périmètre d'intervention limité au territoire des collectivités qui les financent.

### **3.2.2. Les effets des mutations de l'État sur son action aménagiste**

L'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel constituent tous deux des champs d'action étatiques historiques. Investis par les principes dirigistes des Trente Glorieuses, ils connaissent de profondes transformations depuis les années 1980, interprétées comme les répercussions des mutations de l'État. Les lectures postfordistes et postmodernistes qui en sont faites nous permettent de les appréhender à travers quatre variables : économique, spatiale, organisationnelle et idéologique. À partir de chacune d'entre elles, nous mettrons en avant les similarités de trajectoires entre urbanisme opérationnel et aménagement infrastructurel. Ce parallèle nous permet de formuler l'hypothèse d'une convergence croissante entre ces deux champs d'action, et d'une restructuration profonde de l'action aménagiste de l'État.

---

<sup>58</sup> Qu'il s'agisse d'Aéroports de Paris, des Grands ports maritimes ou encore de Voies Navigables de France, les superficies que représentent l'achat ou la vente de terrains depuis plusieurs décennies sont marginales au regard de leur patrimoine préexistant. Inversement le régime de la domanialité publique en garantit la stabilité, les déclassements et cessions de terrains étant contrôlés par la tutelle étatique. Seul SNCF Réseau (ex RFF) fait exception à ce modèle : le caractère national du réseau et l'importance des projets de développement génèrent de nombreuses acquisitions foncières. Dans tous les cas, les évolutions du patrimoine foncier des gestionnaires d'infrastructures sont difficiles à quantifier du fait de la systématisation récente des pratiques d'inventaire, du développement tardif des systèmes d'information géographique et de l'absence de cadastrage de ces espaces [Masseret, 2006].



- **Approche économique**

La transformation de l'État la plus marquante et la plus commentée concerne les évolutions de son intervention dans la sphère économique. Un consensus ressort des travaux consacrés à ce sujet, à savoir le passage d'une intervention directe à une intervention indirecte. Dans ses fonctions d'opérateur, l'État se voit déstabilisé par la globalisation de l'économie et l'extension néolibérale de la sphère du marché. Il n'assure plus lui-même la production des biens et des services comme on l'a vu à propos du secteur des transports. Cette situation contraste fortement avec la période fordiste au cours de laquelle il était impliqué dans les activités productives de base (énergies, transports, télécommunications), comme dans le secteur tertiaire. Les nationalisations puis les dénationalisations ont été les principaux vecteurs de la création puis du reflux de l'État dirigiste.

Si le rôle de l'État en tant que producteur s'est donc affaibli, il ne s'est pas cependant retiré de la sphère économique. J. Chevallier, à la suite de B. Eberlein [1999] soutient que l'État joue désormais un rôle clé en tant que «régulateur». Il assure «le maintien des grands équilibres» et fixe «certaines règles du jeu». En somme, son rôle consisterait à poser des règles aux opérateurs et à harmoniser leurs actions [Chevallier, 2003, p. 55]. Par ailleurs, l'État a désormais pour mission d'assurer l'attractivité de l'environnement économique national afin d'attirer les investissements privés, dans un contexte de plus en plus concurrentiel. Pourvoir une main-d'œuvre bien formée, assurer la simplification des procédures administratives et réglementaires dans des champs aussi divers que la fiscalité, l'environnement ou encore l'urbanisme et encourager l'innovation technologique sont autant de missions qui incombent aux *competition states* [Cerny, 1999 ; Brenner, 2004]. L'État ne serait donc plus un opérateur mais un «support du marché» [Levy, 2006, p. 52].

- **Approche spatiale**

En s'appuyant sur les travaux de l'école de la régulation, N. Brenner [2004] montre que la montée en puissance du *competition state* s'accompagne sur le plan spatial d'un rééchelonnement (*rescaling*) de son intervention. Par cette notion, l'auteur renvoie d'une part aux échelons de prise en charge des politiques publiques et d'autre part à leur géographie. Il distingue à l'échelle de l'Europe occidentale trois périodes, chacune caractérisée par une configuration distincte de ces deux attributs.

Dans les années 1950 à 1970, l'intervention de l'État, qualifié de «keynésien fordiste» [Brenner, 2004], repose sur un principe redistributif. Que ce soit en termes de développement économique ou d'aménagement urbain, l'objectif principal est alors de limiter les inégalités territoriales. Cette période des Trente Glorieuses correspond en France à l'avènement de l'État aménageur [Baudouï, 1992 ; Jean et Vanier, 2008]. Les compétences d'urbanisme opérationnel sont concentrées au niveau du gouvernement central, qui les mobilise dans le cadre d'une politique de rééquilibrage démographique et productif du territoire national.

Les établissements publics d'aménagement (EPA) créés dans le cadre de la politique des villes nouvelles sont emblématiques de cette période [Fredenucci, 2003 ; Vadelorge, 2005]. Initiés par l'État et placés sous sa tutelle, les EPA disposent du droit de préemption<sup>59</sup> et sont compétents pour créer des

---

<sup>59</sup> Le droit de préemption est exercé dans le cadre d'une zone d'aménagement différé (ZAD). Au sein d'un périmètre donné il permet à son dépositaire (collectivité locale, personne publique) d'être prioritaire dans l'acquisition de biens fonciers au moment de leur mise en vente. Ce dispositif doit permettre d'éviter l'envolée des prix fonciers au moment de l'annonce d'un projet d'aménagement.

zones d'aménagement concerté. En vue de désengorger Paris et la petite couronne, la politique des villes nouvelles consiste en la création *ex nihilo* de nouveaux pôles urbains en grande couronne francilienne (Cergy-Pontoise, Évry, Saint-Quentin-en-Yvelines, etc.) et sur le reste du territoire français (L'Isle d'Abeau, Lille-Est devenu Villeneuve-d'Ascq, etc.). D'autres structures agissent pour le compte de l'État. La Société Centrale Immobilière de la Caisse des Dépôts et Consignations (SCIC), créée en 1954, est dotée de compétences d'aménagement et de capitaux (tirés du « 1% patronal ») qui lui permettent de participer à la politique de logement de l'État. Elle intervient à la fois en région parisienne où elle prend part à la production des «grands ensembles» et en zones rurales [Da Rold, 2008 ; Fréty, 2015]. Enfin les SEM d'aménagement, créées en 1956, couvrent rapidement presque l'ensemble du territoire national. Composées à la fois de capitaux nationaux et locaux, elles permettent à l'État de s'assurer «le relais opérationnel des collectivités locales» [Da Rold, 2008, p. 74].

En France, la décentralisation des compétences d'urbanisme en 1982 et 1983 par les lois dites Defferre met fin à cette configuration. Sont désormais promues les initiatives locales : l'action publique ne doit plus reposer sur des logiques descendantes mais ascendantes. Les collectivités locales deviennent les principaux pilotes de l'urbanisme opérationnel. Le régime juridique des SEM est réformé en 1983, permettant la création de SEM locales (SEML) dégagées de la tutelle étatique. Le nombre des SEM double entre 1980 (607) et 1990 (1199) [Da Rold, 2008], illustrant le volontarisme des collectivités locales en matière d'urbanisme opérationnel. La réforme permet également l'élargissement du périmètre d'intervention de ces structures. Ainsi, en plus de leurs missions traditionnelles d'aménagement, elles sont de plus en plus présentes dans la provision d'équipements économiques, touristiques ou de loisirs. Elles prennent aussi en charge la mise en œuvre de procédures contractuelles telles que les contrats de ville<sup>60</sup> qui se développent alors.

La configuration qui prévaut jusqu'à la fin des années 1990 est donc la suivante. L'échelon qui domine est celui de la commune ou du groupement de communes. L'État ne s'est pas totalement dessaisi de l'urbanisme opérationnel puisque les lois de décentralisation prévoient la création d'un outil qui lui est dédié – l'opération d'intérêt national –, mais il est en net retrait [Béhar et Estèbe, 1999; Guénod et Duport, 2012]. La géographie des opérations d'urbanisme dépend donc avant tout du volontarisme et des capacités financières des collectivités locales.

La seconde moitié des années 1990 est marquée par un regain de la politique nationale d'aménagement du territoire. Les lois dites Pasqua de 1995 et Voynet de 1999 instaurent de nouveaux outils de planification nationale. On assiste par ailleurs à la relance d'opérations d'aménagement par le gouvernement central, suivant toutefois une logique distincte de celle des années 1950 à 1970. Il ne s'agit plus de mailler le territoire national mais de cibler d'une part les territoires les plus en difficultés, de l'autre les territoires susceptibles d'être les plus compétitifs dans l'environnement économique globalisé, soit essentiellement les espaces métropolitains [Veltz, 2000 ; Brenner, 2004].

L'État cherche parallèlement à renouveler ses formes d'intervention. Il mobilise entre autres la procédure d'opération d'intérêt national (OIN) créée en 1983. Elle lui permet d'initier des opérations d'aménagement sur de larges périmètres dont il confie la responsabilité à des établissements publics

---

<sup>60</sup> Les contrats État-ville sont lancés en 1989. Ils s'appliquent à une échelle intercommunale et visent à traiter de manière transversale un ensemble de problématiques urbaines (développement économique et social, habitat, tissu urbain). Un programme et un plan de financement sont négociés entre les élus locaux et l'État pour une période donnée.

d'aménagement. L'opération Euroméditerranée, lancée en 1995, est emblématique de cette relance de l'urbanisme opérationnel d'initiative étatique [Pinson, 2009 ; Guénod et Duport, 2012]. Ici il s'agit de soutenir la reconversion économique et urbaine d'un territoire sur le déclin. À l'inverse, une OIN telle qu'Euratlantique à Bordeaux – dont le projet phare est la création d'un quartier d'affaires aux abords de la gare TVG – s'inscrit dans une optique de soutien à la compétitivité des aires métropolitaines de rang européen. Le projet du Grand Paris, initié par le président de la République N. Sarkozy en 2007, répond également à cet enjeu [Bourdeau-Lepage, 2013]. Les interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) créée en 2003 sont quant à elles ciblées sur les territoires considérés comme les plus déshérités. R. Epstein [2006] voit dans cette entité, placée sous tutelle étatique, une forme de «gouvernement à distance». La création de cette agence aurait permis de défaire les collusions entre administrations centrales et élus locaux tout assurant la mise en œuvre de la politique nationale de démolition. Celle-ci est la seule façon pour les collectivités d'obtenir des financements de l'État, attribués *via* une mise en concurrence des projets.

La configuration actuelle de l'urbanisme opérationnel est donc caractérisée par une action concomitante des échelons national et local. Pour le premier, on observe une forte polarisation géographique des interventions et des investissements. Le passage s'est opéré d'une approche redistributive à une approche orientée vers la croissance, qualifiée de néolibérale. Elle fait émerger de nouveaux espaces étatiques (*new state spaces* [Brenner, 2004]), parmi lesquels les territoires métropolitains jouent un rôle crucial. Tandis que l'intervention de l'État était standardisée à l'époque fordiste, cette approche spatiale sélective nouvelle s'accompagne d'une multiplication des outils mobilisés.

Ce processus de rééchelonnement n'est pas sans rappeler les tendances précédemment mises en lumière concernant l'aménagement infrastructurel. On peut établir un parallèle entre la concentration de l'action aménagiste de l'État sur quelques territoires stratégiques et la polarisation des investissements infrastructurels étatiques, s'appuyant d'une part sur les décentralisations successives et d'autre part sur son relatif repli financier. L'État intervient désormais en priorité dans le développement des hubs internationaux – aériens, aéroportuaires –, des lignes à grande vitesse, supports d'échanges économiques globalisés, que N. Brenner [1998] nomme les *glocal scalar fixes*.

- **Approche organisationnelle**

Par ailleurs, comme déjà suggéré en filigrane, les mutations économiques et spatiales de l'État s'accompagnent d'évolutions organisationnelles. Alors que la construction de l'État moderne s'est appuyée sur un appareil étatique fondé sur le principe d'unité organique, on assiste aujourd'hui à l'éclatement et la diversification des organisations administratives. La structure arborescente d'origine serait supplantée par une structure en «rhizome» [Chevallier, 2003]. Cette transition poursuit entre autres pour objectif une allocation efficace et une utilisation économe des ressources publiques, selon les principes managérialistes présentés plus haut. Elle se décline en plusieurs variantes.

Dans le cas de l'urbanisme opérationnel, la principale mutation concerne le transfert des compétences afférentes aux collectivités locales par les lois de décentralisation au début des années 1980, renforçant leur pouvoir opérationnel et politique, selon le principe de subsidiarité déjà évoqué. Ce principe fonde aussi le processus de dévolution qui caractérise l'aménagement infrastructurel depuis la même période. À cette tendance s'ajoute le cas des gestionnaires restés sous la tutelle de l'État, mais dont les liens avec l'administration centrale ont été largement redéfinis. Les travaux de sociologie politique mettent

en avant un processus d'autonomisation, décrit à travers les notions d'État stratège et d'État actionnaire. Le premier renvoie à la séparation croissante entre les fonctions stratégiques et les fonctions opérationnelles. Si l'administration centrale continue d'assurer les premières, les secondes tendent à être déléguées à des entités tierces, dont les gestionnaires d'infrastructures sont un exemple [Bezes, 2005]. Le terme d'État actionnaire désigne quant à lui le rôle de l'administration centrale dans le contrôle de la gestion des établissements publics et des entreprises à participations publiques. Il s'agit à la fois de promouvoir une bonne gestion financière de ces opérateurs – celle-ci étant garante de dividendes pour l'État – tout en orientant leur stratégie dans un sens concordant avec sa politique économique. Ainsi en théorie les rôles d'actionnaire et de stratège se complètent [Delion, 2007].

Pour les gestionnaires d'infrastructures, ces mutations organisationnelles sont synonymes d'autonomisation financière. Celle-ci entraîne un recours croissant – bien qu'encore restreint – aux outils de financement concessifs et l'ouverture concomitante du marché de l'aménagement infrastructurel à de grands groupes privés issus de secteurs connexes. Cette trajectoire présente des similitudes avec celle de l'urbanisme opérationnel. Suite à la décentralisation, les collectivités locales souhaitent se saisir de leurs compétences nouvelles pour lancer des programmes d'équipement et de réhabilitation urbaine mais leurs capacités d'investissement et d'emprunt s'avèrent restreintes par la crise des finances publiques. Cette situation favorise l'expansion rapide du recours au partenariat public-privé [Menez, 2008].

Dès les années 1980 le marché de l'aménagement est investi par des groupes issus de la promotion immobilière, du BTP, ou encore des services urbains [Ascher, 1994]. Les premiers y voient une opportunité de sécuriser les ressources foncières qui sont la matière première de leurs activités [Da Rold, 2008]. Les autres sont aiguillonnés par une stratégie de diversification de leurs activités et de leurs revenus, qui se matérialise par la pénétration de marchés connexes à leurs activités de base [Lorrain, 1992]. Dans les deux cas les firmes concernées sont en mesure de proposer une offre «intégrée» aux collectivités locales, allant de la conception du projet jusqu'à la gestion des services urbains. Ce que D. Lorrain nomme le «modèle ensemblier» leur procure un avantage substantiel vis-à-vis de leurs concurrents classiques. Les collectivités locales ou leurs établissements d'aménagement n'ont en effet pas toujours les compétences techniques et humaines pour assurer ces fonctions. Les partenariats qu'elles nouent avec les firmes privées prennent généralement la forme classique de concessions d'aménagement et de délégations de services publics.

La crise immobilière des années 1990 entraîne un repli relatif du marché de l'aménagement mais les années 2000 sont marquées par une nouvelle montée en puissance de ces firmes privées, favorisée entre autres par l'abondance de liquidités sur le marché financier mondial [Baraud-Serfaty, 2009]. Par ailleurs, la logique d'intégration verticale poursuivie par les promoteurs s'approfondit, comme en témoignent les récents travaux de N. Raimbault portant sur l'immobilier logistique et ceux de P. Citron sur l'immobilier résidentiel [Raimbault, 2016 ; Citron, 2016]. L'obligation de mise en concurrence qui s'applique aux concessions d'aménagement depuis 2005 participe à l'ouverture du marché de l'aménagement urbain.

Les acteurs publics et mixtes continuent toutefois d'occuper une place essentielle dans l'urbanisme opérationnel. Près de dix ans après la loi de 2005, J. Idt [2014] note que les aménageurs privés se positionnent essentiellement sur les opérations de tailles modeste ou intermédiaire. Les grands projets d'aménagement sont quant à eux conduits pour la plupart par des SPLA ou des SEM. Ces dernières seraient parvenues à conserver leur place sur le marché grâce à leur maîtrise des processus de pilotage

de projets complexes, c'est-à-dire par leurs compétences de coordinateurs et de régulateurs. Parallèlement, elles ont amorcé une diversification de leurs activités passant par l'intégration verticale (vers le financement par exemple) et la prise en charge d'opérations de nature nouvelle telles que la rénovation urbaine de centre-villes [Da Rold, 2008 ; Idt, 2014].

Le cas des SEM fait écho à l'aménagement infrastructurel où nous avons observé que la multiplication des concessions entraîne une mise en concurrence des gestionnaires d'infrastructures historiques dans leurs compétences de maîtres d'ouvrages et financeurs. Eux aussi pourraient donc être amenés dans le futur à se recentrer sur des fonctions de régulation, de pilotage et de coordination de l'aménagement de l'espace infrastructurel. Par ailleurs, comme les SEM ils ont entamé un processus de diversification de leurs activités et de leurs ressources, à travers l'aménagement immobilier notamment. Si la libéralisation a été plus précoce et est aujourd'hui plus avancée dans le champ urbain qu'infrastructurel, on observe néanmoins à nouveau une similarité de trajectoire entre ces deux secteurs.

- **Approche idéologique**

Selon une approche idéologique enfin, le renouvellement des outils et des pratiques de l'urbanisme opérationnel stimule une réflexion sur la capacité des collectivités publiques à faire de cette forme d'intervention sur l'espace et sa matérialité un réel levier de leurs politiques non seulement urbaine, mais aussi économique et sociale. Ce constat se décline en deux principales tendances.

En premier lieu, comme dans le secteur de l'aménagement infrastructurel la crise de l'intérêt général peut être rapportée au débat grandissant qui oppose démocratie représentative et démocratie participative, associé à une remise en question des savoirs experts. A. Jobert souligne en 1998 que la conception de l'intérêt collectif proposée par les décideurs publics dans le cadre de projets d'aménagement est de moins en moins consensuelle [Jobert, 1998]. Les conflits auxquels mène cette situation ne sont pas la simple expression d'intérêts particuliers «égoïstes». Ils reflètent également un «essoufflement du référentiel modernisateur». P. Genestier [2004] formule un constat assez proche, montrant que se diffuse une perte de confiance en la capacité de l'aménagement à ordonner l'espace pour faire advenir une société telle que le politique l'imagine. Ces constats font écho à ceux exprimés plus haut au sujet de l'aménagement infrastructurel, synthétisés par l'idée de «mythe des effets structurants du transport» proposé par J.-M. Offner [1993]. Plus largement ils renvoient à la remise en question évoquée plus haut des fondements idéologiques de la modernité, dont les répercussions sur l'État consistent en une forme de «démystification» affectant en premier lieu le principe d'intérêt général [Chevallier, 2003].

Parallèlement, la multiplication des acteurs qui interviennent dans la chaîne de production urbaine interroge la capacité régulatrice de la puissance publique. R. Linossier et R. Verhage s'inscrivent en plein dans ces débats et décrivent les interactions entre logiques politiques et logiques économiques dans les projets urbains lyonnais [Linossier et Verhage, 2009]. Ils montrent que la mise en œuvre des orientations de la collectivité publique par l'aménagement urbain demeure conditionnée par des enjeux de rentabilité. L'une des finalités d'un projet est de mettre sur le marché des mètres carrés de surface habitable ou utilisable pour des activités spécifiques. Cette création de valeur est indispensable d'une part pour financer les investissements prévus et d'autre part pour attirer des investisseurs privés. Il en découle une nécessaire dépendance de la forme et du contenu des projets aux marchés immobiliers et fonciers, toute la difficulté pour la collectivité publique étant alors de préserver les intérêts généraux

qui justifient son intervention. La question de la place des intérêts privés dans la définition de la politique urbaine fait l'objet d'une foisonnante littérature sur laquelle nous reviendrons dans le chapitre 5. Il s'agit ici de noter qu'elle interroge le lien entre aménagement et intérêt collectif, participant du processus de «démystification» évoqué plus haut.

- **Synthèse critique**

Le tableau 1.2 synthétise les interprétations postfordistes et postmodernistes des mutations de l'État et montre comment elles éclairent les transformations récentes de son action aménagiste, c'est-à-dire de l'aménagement infrastructurel et de l'urbanisme opérationnel, appréhendés comme leviers de politiques publiques et secteurs d'activités économiques.

**Tableau 1.2. Une lecture postfordiste et postmoderniste de l'action aménagiste de l'État appliquée à l'aménagement infrastructurel et l'urbanisme opérationnel : proposition de synthèse**

<b>Mutations</b>	<b>Action publique étatique</b>	<b>Effets</b>	<b>Aménagement infrastructurel</b>	<b>Urbanisme opérationnel</b>
<b>Économiques</b>	Retrait de l'État opérateur	Politique publique	-Désintégration réseau / service -Libéralisation embryonnaire du marché de l'aménagement	Libéralisation avancée du marché de l'aménagement
		Secteur d'activités	-Développement de firmes privées d'aménagement -Acteurs historiques : diversification ; renforcement du rôle de régulateur	
<b>Organisationnelles</b>	Fragmentation de l'appareil administratif	Politique publique	-Dévolution -État stratège ; État actionnaire	Décentralisation
		Secteur d'activités	-Autonomie financière et opérationnelle (partielle / totale) -Recours croissant à l'outil concessif	
<b>Idéologiques</b>	Démystification		Débat démocratie représentative / participative	
	Néo-libéralisme		Scepticisme face au pouvoir de régulation de la puissance publique	
			Perte de confiance en l'aménagement comme levier de politique publique	
<b>Spatiales</b>	Rééchelonnement		Polarisation des investissements	Métropolisation

Pour synthétiser notre propos, le rééchelonnement de l'action étatique et la fragmentation croissante de l'appareil administratif entraînent une autonomisation (partielle ou totale) des acteurs publics en charge de la mise en œuvre des politiques aménagistes, collectivités locales et gestionnaires d'infrastructures. Les contraintes financières qui en découlent favorisent le recours à l'outil concessif et le développement de firmes d'aménagement intégrées issues de marchés connexes. Si elles sont plus

ancrées à ce jour dans le champ de l'urbanisme opérationnel que dans celui de l'aménagement infrastructurel, leur rôle pourrait rapidement s'accroître dans ce second secteur. Ces évolutions tendent à redéfinir le périmètre d'action des aménageurs historiques : d'une part leur rôle de régulateur est accru, d'autre part ils diversifient leurs activités. Ces mutations ne sont pas sans soulever d'importants débats. Le lien entre aménagement et intérêt général est interrogé. Le fait que les activités qui y sont liées puissent être considérées comme des leviers d'action publique est remis en question.

Les travaux que nous venons de mobiliser fournissent des clés de lecture précieuses pour interpréter les mutations de l'action aménagiste de l'État telle qu'elle s'incarne dans l'aménagement infrastructurel et l'urbanisme opérationnel. Toutefois, l'approche historicisante des mutations de l'État qu'ils promeuvent mérite selon nous d'être nuancée. Cette approche « binaire » de l'histoire comporte le risque d'aboutir à un « dualisme exagéré » et des « concepts élastiques » qui altéreraient la qualité de l'équipement théorique qu'ils proposent [Sayer, 1989]. Dans une perspective proche, D. Harvey [1989] s'interroge sur la pertinence et l'utilité du concept de postmodernité pointant du doigt ses ambiguïtés : la postmodernité constitue-t-elle une rupture vis-à-vis de la modernité ou une nouvelle étape de celle-ci ? La postmodernité est-elle un concept historique ou un « style » de société dont les principaux traits auraient été conceptualisés ?

Notre approche des travaux sur le postfordisme et le postmodernisme est en accord avec ces critiques. Nous ne considérons pas le (post)fordisme et le (post)modernisme comme des concepts historiques. Il s'agit pour nous de systèmes reconstruits intellectuellement *a posteriori* permettant de penser l'action publique aménagiste et sa matérialisation dans l'espace. Nous estimons que ces systèmes se superposent dans le temps et dans l'espace, comme le montre Y. Ferguson [2008] à propos des outils de l'urbanisme opérationnel. Il ne s'agit pas d'invalider l'approche historique ni de discréditer toute idée de mutation mais de rappeler que celles-ci ne sont jamais linéaires et que leurs effets ne sont pas systématiques. En gardant ces constats à l'esprit, la double grille analytique et théorique proposée permet de formuler une problématique et des hypothèses de recherche qui mettent en relation i) les mutations de l'action aménagiste de l'État en réaction aux transformations de l'environnement économique et idéologique global (échelle macro), ii) les restructurations de l'aménagement portuaire en tant que politique publique d'une part et secteur d'activités économiques d'autre part (échelle méso) et iii) les pratiques concrètes de production et de gestion des espaces rétro-portuaires enfin (échelle micro).

Avant d'énoncer nos questions de recherche, il convient de préciser que toutes les pistes de réflexion amorcées dans la synthèse présentée dans ce chapitre ne seront pas approfondies dans la suite du travail. Tout d'abord, la question de l'articulation entre démocratie participative et représentative ainsi que celle du rejet des grands équipements infrastructurels par la société civile ne seront pas creusées plus avant. Comme précisé en introduction du manuscrit, ce thème fait l'objet de recherches foisonnantes. Il soulève de ce fait des enjeux tels qu'il ne saurait être traité de manière secondaire. Son approfondissement aurait par ailleurs nécessité le recours à une autre méthodologie de recherche que celle présentée en introduction, d'où notre choix de l'exclure de notre périmètre. Deuxièmement, la diffusion du recours à l'outil concessif pour le développement des infrastructures portuaires sera abordée mais non détaillée. En effet, notre travail se concentre sur l'espace industriel et logistique rétro-portuaire et non sur l'espace infrastructurel bord-à-quai, étant entendu toutefois que les dynamiques qui caractérisent ces deux espaces ne sont pas entièrement dissociables.

#### **4. Problématique et hypothèses de recherche**

Partant des constats énoncés plus haut, l'objectif de ce travail de thèse est d'approfondir l'analyse de l'aménagement infrastructurel à partir du cas des grands ports maritimes français. La question qui guide notre travail est la suivante. En quoi la production et la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique sous tutelle étatique sont-elles le résultat de tensions plus ou moins frontales et visibles d'ordre économique, organisationnel, spatial et idéologique entre d'une part les héritages d'une conception fordiste et moderniste de l'aménagement, et d'autre part les mutations en cours de l'action publique aménagiste ?

La démonstration s'appuie sur quatre hypothèses principales.

La première se rapporte à l'interface entre les environnements macro et méso-économiques, et aux impacts des évolutions du premier sur le second. Nous formulons l'hypothèse que la notion de «rééchelonnement» proposée par N. Brenner [2004] pour qualifier l'État postfordiste et son action en matière d'aménagement ne permet pas de rendre compte pleinement de la trajectoire de l'intervention étatique dans l'espace portuaire en France. Si le récent retrait de l'État des activités d'exploitation des terminaux et la baisse tendancielle de son intervention financière font écho aux travaux de N. Brenner, ceux-ci ne permettent pas d'expliquer le maintien de sept établissements portuaires sous la tutelle nationale. Le choix d'un tel maillage du littoral s'inscrit en faux contre le processus de polarisation qui sous-tend la notion de rééchelonnement.

Nos deux hypothèses suivantes portent sur l'interface entre les environnements méso et micro-économiques. Elles partent d'un constat empirique : traditionnellement concentrées sur la composante bord-à-quai de leur domaine, les autorités portuaires investissent de plus en plus sa partie rétro-portuaire, voire s'aventurent au-delà des limites de leur périmètre administratif. Tout d'abord, nous émettons l'hypothèse que ce processus tient à deux principaux facteurs : le renouvellement des objectifs industriels et logistiques de la politique nationale portuaire d'une part ; le bouleversement que connaît actuellement le modèle économique et financier des grands ports maritimes d'autre part. Ce redéploiement spatial entraîne un basculement du rôle des autorités portuaires. De gestionnaires d'infrastructures, elles deviennent gestionnaires d'espaces infrastructurels. Nous faisons l'hypothèse que ce processus implique des convergences croissantes entre l'aménagement portuaire et l'urbanisme opérationnel classique, qu'ils soient appréhendés en tant que leviers de politiques publiques ou secteurs d'activités. En conséquence, l'espace portuaire connaîtrait une forme de banalisation, qui entrerait en tension avec ses spécificités historiques. Nous nous proposons de rendre compte de cette tension à travers l'analyse de ses usages, de ses modes de production et de gestion, des caractéristiques organisationnelles des aménageurs portuaires et de la nature des objectifs d'action publique auxquels répond leur activité.

La quatrième hypothèse, enfin, revient sur la notion d'aménagement infrastructurel, sa portée et ses limites. La trajectoire portuaire fait écho à celles d'autres gestionnaires d'infrastructures de transport, plus particulièrement au cas aéroportuaire. Ce constat nous amène à poser comme hypothèse que le caractère nodal ou linéaire de l'infrastructure et le niveau d'endettement de son gestionnaire constituent des facteurs explicatifs essentiels des pratiques de production et de gestion des espaces infrastructurels. Les similarités repérées ne doivent pas toutefois occulter les singularités de chaque type d'espace. Nous proposons d'expliquer celles des espaces portuaires à vocation industrielle et logistique par la nature des trafics qu'ils accueillent et leur localisation.





## **CHAPITRE 2. Les Trente Glorieuses : instauration d'un modèle fordiste de production et de gestion de l'espace portuaire**

---

### **1. Introduction**

La période allant de l'après-guerre à aujourd'hui est marquée non pas par une transition entre un système fordiste et un système postfordiste de production et de gestion de l'espace portuaire mais par une progressive superposition des deux. Afin de le démontrer, nous retraçons dans les chapitres 2 et 3 de la thèse la trajectoire de l'intervention de l'État dans ce domaine. À partir du cas français, nous cherchons à identifier les ruptures et les continuités qui traversent les quelque soixante-dix années qui nous intéressent. Pour ce faire, nous comparons deux phases précises : celle des Trente Glorieuses (chapitre 2) et la période pré- et post-réforme de 2008 (chapitre 3). L'exercice de comparaison mobilise la théorie des instruments d'action publique, c'est-à-dire l'analyse des «techniques de régulation» par lesquelles les politiques publiques sont mises en œuvre [Lascoumes, 2007].

L'intérêt d'analyser les politiques publiques à travers leurs instruments est de dépasser les discours et de faire advenir les principes sous-jacents de l'action, le choix des instruments reflétant toujours des choix politiques [Salamon, 2000]. Constituant des catégories d'analyse rigoureusement transférables [Hood, 1983], les instruments d'action publique sont en outre des «traceurs de changement» [Lascoumes, 2007]. Ils sont de ce fait particulièrement appropriés à l'analyse de notre objet de recherche sur une période de temps (relativement) longue. Quatre instruments ont été retenus dans ce travail : le référentiel d'action publique [Muller, 2014] ; le financement de l'aménagement portuaire ; la gouvernance de l'opérateur portuaire ; enfin, les outils de maîtrise foncière à la disposition de ce dernier. Ils nous permettent de révéler les principes économiques, organisationnels, idéologiques et spatiaux sur lesquels s'appuie l'action aménagiste de l'État dans l'espace portuaire, ses points communs et spécificités avec la trajectoire générale exposée dans le chapitre 1.

La phase des Trente Glorieuses, sur laquelle nous nous penchons dans le chapitre 2, constitue une rupture par rapport à la période précédente. Elle se caractérise par un processus de centralisation de la production et de la gestion de l'espace portuaire, associé à un principe de maillage du territoire national. En ce sens, l'espace portuaire peut être considéré comme l'archétype de l'action aménagiste étatique fordiste. À propos de la création de la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, le sociologue J.-P. Beau écrit d'ailleurs en 1978 «FOS, c'est CONCORDE ou la VILLETTE ou la DÉFENSE». L'auteur fait ainsi référence au rôle prépondérant joué par l'État dans l'économie et l'aménagement du territoire au cours des Trente Glorieuses. Ce constat témoigne par ailleurs du caractère stratégique qu'occupe l'espace portuaire dans la politique étatique de cette époque.

L'objet de ce chapitre est double. Premièrement, il s'agit de repérer précisément les éléments à partir desquels peuvent être qualifiées de fordistes – au vu des éléments présentés dans le chapitre précédent – les pratiques de production et de gestion de l'espace portuaire au cours des Trente Glorieuses. Si ce constat est loin d'être nouveau, il n'existe pas à notre connaissance de synthèse permettant d'appréhender dans son ensemble la politique portuaire française de cette période. Le second objet du

chapitre est donc de proposer cette synthèse<sup>61</sup>. Elle repose à la fois sur la récolte de sources primaires (documents de planification, documents législatifs, données financières, articles de presse) et sur la consultation de sources secondaires, principalement des monographies.

Nous rappellerons d'abord brièvement les principes qui guident l'action publique dans sa globalité au cours des Trente Glorieuses ainsi que les institutions et les outils sur lesquels elle s'appuie. Puis nous montrerons comment est née la politique portuaire contemporaine afin d'en mettre en évidence les principales caractéristiques, en particulier le rôle de l'État comme acteur central et quasi unique de la production et de la gestion de l'espace industrialo-portuaire. Enfin nous montrerons que les réalisations de cette époque façonnent durablement l'espace portuaire, d'un point de vue morphologique et économique.

## **2. Planification économique et aménagement du territoire au cœur de l'interventionnisme étatique des Trente Glorieuses**

L'expression «Trente Glorieuses» a été popularisée par l'ouvrage de l'économiste Jean Fourastié paru en 1979 : *Les Trente glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. La période qu'elle désigne se singularise par la croissance continue de l'économie dans presque l'ensemble des pays industrialisés. Pour la France, elle peut être subdivisée en deux phases. Dans un premier temps, la Reconstruction entre 1945 et le milieu des années 1950 correspond à la reprise économique qui s'appuie sur le Plan Marshall et les accords de Bretton Woods. S'ensuit un cycle d'accélération de la croissance jusqu'en 1974. Ces quelque trente années représentent «l'âge d'or» de l'économie française : le produit intérieur brut croît annuellement de 4,8% en moyenne au cours de la décennie 1950 et de 5,9% au cours de la décennie suivante<sup>62</sup>. La croissance de l'économie française excède dans cette seconde phase celle des pays européens alors les plus dynamiques, soit l'Italie, l'Allemagne fédérale et les Pays-Bas [Eck, 1990].

Cette tendance d'une part est soutenue par une croissance démographique rapide : la population française augmente de plus de 30% entre 1946 et 1975<sup>63</sup>. D'autre part elle repose sur l'industrialisation de l'économie, la production industrielle française augmentant annuellement de 5,9% en moyenne entre 1949 et 1971 [Maddison, 1981 cité par Diop, 2011, p. 66]. Ces changements s'accompagnent d'une transformation de la structure de l'emploi caractérisée par une baisse continue du poids du secteur agricole et une hausse des secteurs industriels et marchands<sup>64</sup>.

Sur le plan politique, cette période englobe la Quatrième République (1946 – 1958) et les seize premières années de la cinquième, correspondant aux mandats présidentiels de Charles de Gaulle (1959-1969) puis de Georges Pompidou (1969-1974). Elle se distingue par une action publique centralisée et interventionniste, particulièrement dans le secteur de l'économie et celui de l'aménagement du territoire. Ces deux champs d'intervention sont à l'origine cloisonnés, mais tendent à se rapprocher à partir de la fin des années 1950. Revenir plus précisément sur ces quelques éléments

---

<sup>61</sup> Ce chapitre a été écrit avant la parution en septembre 2015 de l'ouvrage de l'historien B. Marnot consacré à l'histoire des villes portuaires du XIX<sup>ème</sup> siècle à nos jours. La période des Trente Glorieuses y est abordée, mais sous un angle différent du nôtre, une attention particulière étant portée aux relations ville-port [Marnot, 2015].

<sup>62</sup> Source : Insee, comptes nationaux, base 2010.

<sup>63</sup> Source : Insee, estimations de population et statistiques de l'état civil.

<sup>64</sup> En 1950 l'industrie représente 34,8% des emplois, le secteur marchand 36,7% et l'agriculture 28,5%. En 1973, dans le même ordre, la répartition est de 38,4%, 50,6% et 11% [Maddison, 1987 et André et Delorme, 1982, cités par Boyer, 1992, p. 13].

est indispensable à la compréhension de la politique portuaire contemporaine dans laquelle ils s'incarnent.

La politique économique française au cours des Trente Glorieuses est caractérisée par un balancement constant entre les référentiels libéral et keynésien. Alors que le premier promeut une économie de marché, le second justifie l'interventionnisme public dans la sphère économique. L'interventionnisme en France à cette période est principalement le fait de l'État, qui use à la fois d'une approche conjoncturelle (politiques monétaires, budgétaires et salariales) et structurelle (encadrement des entreprises, incitations financières et fiscales, subventions, etc.).

Le Commissariat général au Plan (CGP), instauré en 1946, est la clé de voûte de cette seconde approche [Eck, 1990 ; Ferrandon et al., 2004]. Il a en charge l'élaboration du Plan de modernisation et d'équipement de la France et du Plan de développement économique et social de la nation, qui n'en forment plus qu'un à partir de 1955. Il tente d'établir un équilibre entre les deux doctrines mentionnées. La planification, principe fondateur de son intervention, est de ce fait présentée par l'administration comme «une nécessité pour le développement économique et comme l'alternative la plus libérale au "laisser-faire" classique des politiques économiques, adaptée au contexte historique de croissance de l'après-guerre.» [Linossier, 2006, p. 112] La planification n'a donc qu'une vocation indicative et technique, mais elle permet d'afficher la cohérence de la politique publique étatique et d'encadrer les investissements publics et privés dans le cadre de l'aide Marshall [Schmidt, 2000 ; Ferrandon et al., 2004].

Le pont entre les doctrines libérale et keynésienne tient également au mode de conception des Plans, qui repose sur un principe de concertation. Celle-ci réunit hauts fonctionnaires, experts et représentants de la sphère économique, faisant la part belle au patronat industriel qui est représenté au travers du Conseil National du Patronat Français (CNPF). Il s'agit pour le CNPF d'obtenir des subventions pour l'industrie et des mesures de protection face à l'ouverture des frontières, et pour l'administration d'assurer la validation des orientations de la politique économique nationale [Linossier, 2006].

L'action économique de l'État sur la période étudiée poursuit pour but essentiel une expansion de l'économie française fondée sur la modernisation de l'industrie et l'accroissement des productions. Elle se veut le support d'une politique active d'exportation, dans un contexte de construction du Marché commun. L'une des constantes de la politique économique est la recherche de concentration des structures productives et financières. Elle est perçue comme indispensable à la modernisation des équipements et à l'augmentation des capacités de production, conditions de la performance de l'industrie française face à la concurrence extérieure.

Le premier plan, dit plan Monnet (1946-1954<sup>65</sup>), a pour priorité la reconstruction de l'appareil productif après six années de conflit, l'objectif étant d'atteindre le niveau de production antérieur à la crise de 1929. L'action de l'État porte sur les secteurs de base – soit ceux dont dépendent les autres – comme le charbon, l'acier, l'électricité, le transport et les engrais. S'appuyant sur la rapide reprise économique, les deuxième et troisième plans (1954-1957 et 1958-1961) entament une diversification des secteurs d'intervention de l'État, dont profitent entre autres l'agriculture, la construction et les industries de transformation [Eck, 1990]. Le IV<sup>ème</sup> Plan (1962-1965) met l'accent sur l'amélioration du

---

<sup>65</sup> Le I<sup>er</sup> Plan n'est initialement prévu que pour aller jusqu'en 1952, mais sa durée est finalement allongée de deux ans afin d'achever les reconstructions et de permettre l'élaboration du plan suivant.

niveau de vie des Français, une attention particulière étant portée aux catégories de population les plus défavorisées. Il prévoit une augmentation des investissements dit «sociaux», dans le secteur de l'éducation et de la santé notamment.

Le V<sup>ème</sup> Plan (1966-1970) marque un tournant avec la montée d'une préoccupation pour le rééquilibrage spatial de l'industrie, alors très concentrée en Île-de-France. La politique dite des «métropoles d'équilibre» est mise en place. Huit agglomérations<sup>66</sup> sont désignées pour faire l'objet d'une action prioritaire d'aménagement et de développement économique. La planification économique connaît à partir de là une territorialisation progressive [Linossier, 2006].

Cette tendance s'accompagne de l'institutionnalisation de l'aménagement du territoire comme champ d'action autonome, lui aussi très empreint d'interventionnisme étatique. L'avènement de l'aménagement du territoire – terme apparu avec la Reconstruction - est le fruit d'une trajectoire qui débute dans les années 1930. En effet dès la III<sup>ème</sup> République le «projet aménageur» entame sa maturation avec la naissance de foyers de débats sur des thèmes tels que la localisation des industries, l'insalubrité des logements ouvriers ou encore la notion de région. Sous le régime de Vichy, un discours aménageur prônant la décentralisation monte en puissance, porté notamment par la Délégation générale à l'Équipement national (DGEN), créée en 1941 [Dard, 2002].

Toutefois il faut attendre la Libération pour que l'aménagement du territoire se structure en un domaine d'intervention indépendant, sous l'impulsion d'Eugène Claudius-Petit. Celui-ci, alors ministre de la Reconstruction, développe une doctrine prônant une répartition spatiale des hommes et des activités qui soit cohérente avec la répartition des ressources. Il est influencé par les thèses de Jean-François Gravier, diffusées dans son fameux ouvrage *Paris et le désert français*. E. Claudius-Petit présente ses idées en Conseil des ministres en février 1950 dans une communication intitulée *Pour un plan national d'aménagement du territoire* [Dard, 2002]. La même année est créé le Fond national d'aménagement du territoire (FNAT), qui doit apporter un soutien financier aux projets d'aménagement tant résidentiels qu'industriels. Il est géré par le Ministère de la Reconstruction et de l'urbanisme (MRU), qui est alors pilote de la politique d'aménagement du territoire, une direction dédiée à cette question ayant été créée en 1949 [Desportes et Picon, 1997]. En 1955 la planification économique et l'aménagement du territoire commencent à converger, lorsqu'est rendue obligatoire l'élaboration de programmes d'actions régionales dans le cadre du Plan. Ces derniers doivent favoriser le développement économique local et permettre la priorisation des opérations d'aménagement.

C'est avec le retour de Charles de Gaulle au pouvoir en 1958 que la planification économique et la politique d'aménagement du territoire s'unissent toutefois véritablement. Le premier président de la V<sup>ème</sup> République fait en effet de la poursuite de la planification une «ardente obligation»<sup>67</sup>. Il fonde pour cela une administration nouvelle et interministérielle chargée d'assurer le développement équilibré du territoire. En 1960 est donc créé le Comité interministériel permanent pour les problèmes d'action régionale et d'aménagement du territoire (CIAT), chargé d'approuver les grands schémas et projets d'aménagement. Puis en 1963 est instituée la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). À caractère interministériel également, cette instance est rattachée directement au Premier Ministre. Un proche du général de Gaulle, Olivier Guichard, est nommé pour

---

<sup>66</sup> Les huit métropoles d'équilibre sont Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz, Strasbourg, Lyon-Grenoble-Saint-Étienne, Marseille, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire.

<sup>67</sup> Allocution télévisée du 8 mai 1961.

la diriger. La DATAR assure le secrétariat du CIAT et doit surtout accompagner la mise en œuvre des programmes territoriaux du Plan, notamment en encourageant le développement d'organismes *ad hoc* locaux, qu'elle pilote ou anime. La DATAR s'appuie sur la Commission nationale de l'Aménagement du territoire (CNAT), créée la même année, qui est en charge de proposer les grandes orientations de l'aménagement du territoire du Plan. L'instrument financier de la DATAR est le Fonds d'intervention pour l'aménagement du territoire (FIAT) créé en 1964 et dédié la mise en œuvre locale de la politique d'aménagement du territoire [Desportes et Picon, 1997].

L'intégration de la planification économique et de l'aménagement du territoire ainsi que la mise sous la tutelle du Premier Ministre de ce champ d'intervention constituent l'acte de naissance du «projet territorial gaullien» pour reprendre les termes de D. Béhar et P. Estèbe [1999]. Il fait advenir le territoire comme un objet de l'action publique du gouvernement central. Alors que l'action territoriale était jusqu'alors restée aux mains des représentants locaux de l'administration étatique et des notables, ceux-ci sont marginalisés sous la V<sup>ème</sup> République ou du moins voient passer leur pouvoir au second rang par rapport à celui du gouvernement central et de son administration [Duran et Thoenig, 1996]. Ce phénomène témoigne d'une méfiance du gouvernement vis-à-vis des institutions locales, suspectées de privilégier les intérêts particuliers aux dépens de l'intérêt général dont il se considère garant [Thoenig et Dupuy, 1983]. La Constitution de 1958 s'en fait l'écho, renforçant le poids du pouvoir exécutif sur le pouvoir parlementaire. La création d'un échelon préfectoral régional en 1964 et les injonctions à l'intercommunalité entérinées par la loi d'orientation foncière de 1967 contribuent à affaiblir les systèmes politico-administratifs locaux [Béhar et Estèbe, 1999]. Le renouvellement du personnel politique ministériel aux dépens des parlementaires et en faveur de la haute administration, issue généralement des Grands Corps, tend parallèlement à dissoudre les liens entre les élus locaux et le gouvernement [Birnbaum, 1994].

Dans ce contexte, l'industrialisation du littoral reposant sur l'intégration des fonctions portuaires et productives devient une des lignes directrices de la politique de planification et d'aménagement du gouvernement central. Les littoraux dunkerquois, havrais ainsi que le golfe de Fos sont au cœur de cette politique. Le site portuaire de Rouen ainsi que les estuaires de la Loire et de la Gironde le sont aussi, dans une moindre mesure toutefois. Cette période est décisive en ce qu'elle pose les fondations de la politique portuaire française contemporaine, autant par les instruments d'action publique qui sont mobilisés que par la géographie portuaire qui en découle.

### **3. Les zones industrialo-portuaires : leviers de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique au cours des Trente Glorieuses**

#### **3.1. Les ports de commerce et l'État : aperçu historique**

Comme le rappelle J. Guillaume, les ports de commerce français sont caractérisés par un «interventionnisme précoce» de l'État, qui se déploie à partir du XVII<sup>ème</sup> siècle sous l'effet du colbertisme et de la doctrine mercantiliste<sup>68</sup> [Guillaume, 2014]. En 1681 est publiée l'ordonnance de la

---

<sup>68</sup> L'intervention de l'État dans les ports à vocation militaire est antérieure. Sur l'histoire des ports militaires français, les ouvrages suivants peuvent être consultés : Boulard, E. (2013). *La défense des côtes: une histoire interarmées (1815-1973)*; Vergé-Franceschi, M. (2002). *Dictionnaire d'histoire maritime*; Borde, C. (2000). «"Génie pékin contre génie militaire". Fortifications et territoires portuaires sur le littoral de la mer du Nord au XIX<sup>ème</sup> siècle», dans Le Bouëdec, G. et Chappé F. (dir.), *Pouvoirs et littoraux du XV<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle*. Rennes.

Marine de Colbert, confirmant le rattachement des ports au domaine public maritime<sup>69</sup>. Ce régime leur confère le statut de biens publics, ce que justifie leur fonction d'infrastructure indispensable à la navigation, qui est elle-même un support du commerce extérieur, soit d'enrichissement du pays. L'intervention de l'État est à ce titre jugée nécessaire, tant pour assurer la police des ports que pour régler le transport maritime.

À la Révolution, le rôle de l'État s'étoffe. Il devient propriétaire des ports, qui sont administrés par le Corps des Ponts et Chaussées et placés en 1839 sous la tutelle du ministère des Travaux publics. Selon l'idéologie saint-simonienne qui se diffuse alors, il revient en effet à l'État de produire les infrastructures nécessaires au développement économique. Les ports tiennent une large place dans ces réflexions, du fait de leur rôle commercial [Guillaume, 2014]. D'abord appréhendé sous un angle purement technique, le port –objet hydraulique – devient de ce fait progressivement un espace à aménager, dont l'ingénieur est le maître d'œuvre [Guigueno, 2002].

Dans cette optique le Plan dit Freycinet lancé par le ministre des Travaux publics en 1878 comprend un large programme d'équipement des ports. L'objectif est d'adapter ceux-ci à la modernisation du transport maritime. Le plan prévoit des extensions de quais, l'approfondissement de chenaux, la construction de nouveaux bassins à flots, profitant notamment aux ports de Dunkerque, du Havre, de Dieppe ou encore de Fécamp. Le grand nombre d'opérations prévues, le saupoudrage des crédits qui en résulte et l'essoufflement rapide des subventions ne permettent pas toutefois une modernisation en profondeur de l'infrastructure portuaire française. Le plan est donc l'objet de nombreuses critiques et polémiques [Marnot, 1999]. En 1903 le plan Baudin – loi destinée à «compléter l'outillage national» déposée par le ministre des Travaux publics – a pour objectif de lancer un nouveau programme de travaux. Mais le «malthusianisme budgétaire» du Sénat l'ampute pour partie et en limite le succès, entretenant ainsi le sous-dimensionnement des ports français par rapport à leurs voisins [Marnot, 2011].

L'historien B. Marnot montre que ces deux plans sont typiques de l'irrégularité de l'effort financier de l'État français en faveur de ses ports au cours du XIX<sup>ème</sup> siècle et du début du XX<sup>ème</sup>. Les dépenses consacrées aux ports maritimes progressent moins rapidement que le commerce extérieur. Par ailleurs l'auteur rappelle qu'au tournant entre le XIX<sup>ème</sup> et le XX<sup>ème</sup> siècle, les ports français ont bénéficié de bien moins d'investissements de la part de l'État que les ports britanniques, belges, hollandais et allemands. De ce «sous-investissement» il résulterait un décrochage progressif des ports français à l'échelle européenne au cours des quarante années qui précèdent la Première guerre mondiale [Marnot, 2011].

Si l'État intervient en tant que maître d'œuvre, la gestion commerciale des ports est quant à elle assurée par les chambres de commerce. Supprimées à la Révolution elles sont reconstituées en 1802 et acquièrent dès lors un rôle essentiel [Vannoise-Pochulu, 2000]. Elles sont les interlocuteurs de l'État sur le terrain et voient progressivement leurs compétences s'élargir. À partir de 1866 elles peuvent percevoir des droits de port en contrepartie de leur participation aux travaux d'équipement. En 1898 elles acquièrent la possibilité d'être concessionnaires de travaux publics et de services publics. Enfin en 1902, il leur est accordé de pouvoir percevoir droits de port et taxes d'outillage de manière permanente. Les chambres de commerce deviennent donc pleinement gestionnaires des ports et l'État

---

<sup>69</sup> Elle fait suite à l'édit de Moulins de 1566, qui stipule que les «ports», «rades» et «havres» font partie du domaine de la Couronne (préfiguration du domaine public).

n'a plus un rôle que de tutelle concédante. Son contrôle se limite à la négociation du cahier des charges et à la validation des comptes d'exploitation [Guillaume, 2014].

Dès cette date, un vif débat éclot quant à l'opportunité d'accroître l'autonomie des chambres de commerce en matière de gestion portuaire. Une première loi d'autonomie est prononcée en 1912 mais ne peut être mise en application du fait du conflit mondial qui éclate alors. Le débat reprend après la guerre. Il aboutit à la loi du 12 juin 1920 par laquelle le régime administratif des ports est décentralisé pour ceux qui le souhaitent. Les ports de commerce se voient ouvrir la possibilité de devenir des établissements publics nationaux, maîtres de leur budget et disposant de leur propre conseil d'administration. L'autorité de gestion est dans ce cas transférée à un comité économique régional [Marnot, 1999]. Mais cette loi rencontre peu de succès car statutairement les représentants des chambres de commerce ne sont pas majoritaires dans cette instance et ne peuvent pas accéder au poste de président. L'application de la loi étant facultative, seuls les ports du Havre et de Bordeaux optent pour ce nouveau régime [Vannoise-Pochulu, 2000 ; Guillaume, 2014]. Partout ailleurs les chambres de commerce préfèrent conserver leur concession.

Notons que tout au long de la période considérée, les espaces portuaires occupent avant tout une fonction commerciale : ils sont des lieux de rupture de charge, équipés pour le transbordement de marchandises [Vannoise-Pochulu, 2000]. Des activités de transformation sont souvent localisées à proximité, liées notamment aux produits venus des colonies [Gasnault et Chiavassa, 2008], néanmoins ces fonctions demeurent secondaires. À l'Entre-deux-guerres la place de l'industrie dans l'espace portuaire s'accroît suite à la libéralisation de l'activité de raffinage, qui se localise de manière privilégiée sur le littoral [Le Dez, 2009]. Toutefois ce n'est que dans la seconde moitié du XX<sup>ème</sup> siècle qu'espace portuaire et industrie deviennent intimement associés.

Au lendemain de la Seconde guerre mondiale, c'est donc une double rupture qui intervient dans le développement de l'espace portuaire. Premièrement, alors que l'intervention de l'État s'est caractérisée par une forme d'inconstance entre le XVII<sup>ème</sup> siècle et le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, voire d'un recul à la fin de la période, son implication dans l'espace portuaire est sans précédent au cours des Trente Glorieuses. Deuxièmement, celle-ci se fait en faveur de l'essor d'activités industrielles lourdes, les ports acquérant une fonction productive inédite. Nous présenterons d'abord les facteurs économiques et techniques qui expliquent ce tournant pour ensuite décrypter les moyens mis en œuvre pour adapter l'appareil portuaire à cette conjoncture nouvelle.

### **3.2. Les enjeux de l'intervention portuaire étatique à l'après-guerre**

La reconstruction des ports affectés par les bombardements, soit principalement Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes et Saint-Nazaire<sup>70</sup>, fait partie des actions jugées prioritaires à l'issue du second conflit mondial. Ces infrastructures sont indispensables pour assurer l'approvisionnement du pays, ce d'autant plus que les outils de production ont été eux aussi largement détruits.

Les lourdes opérations de remise en état de l'équipement portuaire sont l'occasion pour le ministère des Travaux publics qui en a la charge de s'interroger sur leur modernisation. Celle-ci paraît en effet nécessaire. L'économie européenne et française connaît alors des mutations rapides faisant des ports de commerce des espaces stratégiques au regard d'un double enjeu commercial et industriel. Présenter

---

<sup>70</sup>Seuls les grands ports sont ici évoqués mais il convient de rappeler que des plus petits ports comme Lorient, Brest, Caen ou Boulogne-sur-Mer pour ne citer qu'eux ont également connu d'importantes destructions.



ces mutations et les enjeux qui en découlent est essentiel pour comprendre pourquoi les ports maritimes deviennent progressivement un lieu privilégié de l'intervention économique et aménagiste de l'État en France et plus généralement dans les pays industrialisés disposant d'une ouverture maritime.

Le premier facteur de mutation correspond à la baisse et la dispersion des trafics coloniaux qui affectent largement les grands ports maritimes de commerce français. Entamées à l'Entre-deux-guerres, ces tendances se confirment dans les années 1950 au fil de la décolonisation en Asie puis en Afrique et de la suppression des «pactes coloniaux» sur lesquels reposaient des groupements protectionnistes [Vigarié, 1964 et 1984]. Or ces trafics sont générateurs d'activités de stockage, de manutention, mais aussi de négoce avec la présence de bourses de produits tropicaux. Ils sont depuis le XVIII<sup>ème</sup> siècle un facteur essentiel de développement pour les grands ports français, voire la «clef de voûte de leur édifice commercial» comme l'affirme R. Musset à propos du port de Nantes [Musset, 1931]. Leur déclin soulève de ce fait la question du devenir commercial des ports de commerce. Cet enjeu est d'autant plus prégnant que leur reconstruction est à peine achevée que s'esquisse déjà le projet d'intégration économique de l'Europe qui implique une libéralisation du transport de fret et donc un durcissement de la concurrence interportuaire.

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) entre en vigueur au mai 1953. Le marché unique pour ces deux produits inclut les principaux concurrents portuaires de la France (Belgique, Allemagne, Pays-Bas). Il entraîne une première restructuration des hinterlands portuaires du Nord de l'Europe ainsi qu'une forte irrégularité des trafics, très perturbatrice pour des ports comme Rouen dont le charbon est le premier trafic [Vigarié, 1964]. La création de la Communauté économique européenne (CEE) en 1957 étend l'unification des marchés à tous les biens. Le principe d'harmonisation, notamment tarifaire, des transports terrestres et de libéralisation des services est posé mais n'entre en vigueur que bien plus tard (chapitre 1). En revanche les taxes protectionnistes appliquées aux marchandises selon leur origine dans le cadre des prestations d'escale, de magasinage ou encore d'affrètement sont abandonnées, renforçant la concurrence entre les ports du Nord de l'Europe.

Les ports français sont perdants au jeu de ces restructurations car les flux de marchandises venus du Nord et de l'Est de la France se voient de plus en plus captés par les ports d'Anvers et de Rotterdam. Si le premier était déjà un concurrent des ports français avant la guerre [Demangeon, 1918], le phénomène est nouveau pour le second. Une concentration des flux d'exportation nord-européens dans les ports rhénans est à l'œuvre [Vigarié, 1964]. Cette situation menace les places portuaires françaises mais aussi l'ensemble du secteur du transport. Plus largement, elle pèse sur la balance des paiements du pays, alors même que les gouvernements successifs de la IV<sup>ème</sup> puis de la V<sup>ème</sup> République cherchent à en résorber le déficit.

Répondre à ces enjeux commerciaux implique d'adapter les ports français aux mutations économiques et techniques que connaît alors le transport maritime. Comme en témoigne le tableau 2.1 ci-dessous, la première de ces mutations est un rythme de croissance sans précédent des trafics maritimes mondiaux, qui marque une phase nouvelle de la mondialisation. L'essor de l'économie mondiale, la poussée démographique, la découverte de réserves minières et leur mise en exploitation comptent parmi les principaux facteurs explicatifs. La croissance des trafics maritimes est en particulier nourrie par les importations massives de matières premières – en particulier des produits pétroliers - à destination des pays développés pour alimenter l'industrie lourde [Frémont, 2005].

L'essor exponentiel du commerce maritime repose sur l'abaissement considérable des taux de fret, qui lui-même découle d'une augmentation rapide de la taille des navires, permettant d'importantes économies d'échelle. Dès 1967 les premiers pétroliers de plus de 200 000 tonnes de port en lourd (Tpl) au monde sont mis en service. L'ensemble de la flotte vraquière suit cette tendance, à laquelle on donne le nom de «gigantisme naval». Ainsi en 1981 la capacité de la flotte mondiale est six fois supérieure à celle de 1939 [Vigarié, 1984]. M. Le Lannou en 1959 parle d'une «révolution des transports de mer». A. Vigarié va encore plus loin, estimant qu'une véritable «maritimisation du monde» advient entre 1955 et 1985.

**Tableau 2.1. Commerce maritime mondial : évolution des volumes entre 1913 et 1980**

Dates	Volumes (en millions de tonnes)
1913	300
1938	465
1955	831
1980	3648

*Source : Vigarié, 1984*

À terre, l'enjeu principal est la concentration croissante des flux maritimes. Celle-ci est nourrie par le développement des lignes régulières. Elle découle de la spécialisation accrue des navires comme des équipements portuaires, réduisant les itinéraires possibles des lignes et donc le nombre de ports touchés. Dans le même temps, de nouvelles techniques de conditionnement des marchandises apparaissent, en particulier les boîtes mobiles dites «conteneurs», utilisés dès la fin des années 1950 par les armateurs américains [Frémont, 2005]. Les répercussions sur les schémas de transport sont encore faibles au cours de la période considérée. Néanmoins, dès le milieu des années 1960 les ports de l'Atlantique Nord en Europe cherchent à s'adapter à cette innovation technique, ouvrant la voie à la «bataille de la conteneurisation» [Vigarié, 1984] qui bat encore son plein aujourd'hui.

Face à ces enjeux commerciaux, il convient pour les nations maritimes d'adapter leurs capacités portuaires d'accueil, de manutention et de stockage des marchandises. L'ajustement des tirants d'eau des accès portuaires au gigantisme de la flotte navale, la construction d'écluses à fortes capacités, voire la création de ports «rapides» c'est-à-dire non éclusés, apparaissent comme une nécessité. Au sol, l'allongement des quais et leur équipement en engins de manutentions spécialisés l'est tout autant.

La révolution du transport maritime soulève par ailleurs un enjeu industriel nouveau. Pouvoir accueillir les navires géants est en effet essentiel pour les pays industrialisés afin d'assurer leur approvisionnement à bas prix en matières premières, condition dont dépend la performance - productive et financière - de leur industrie [Vigarié, 1984]. Cet enjeu est particulièrement sensible étant donné le contexte très concurrentiel qui s'instaure au sortir de la guerre, les pays développés appuyant leur politique économique sur la croissance de leur production industrielle et sur l'exportation. L'espace portuaire devient ainsi rapidement le support d'une politique de restructuration spatiale, financière et productive de l'industrie. Celle-ci concerne des secteurs jugés clés comme la sidérurgie ou la pétrochimie et s'appuie sur le modèle de zone industrialo-portuaire.

### **3.3. La zone industrialo-portuaire : un modèle d'aménagement et d'industrialisation du littoral en diffusion**

Le modèle de *maritime industrial development area* (MIDA), importé en France sous le nom de zone industrialo-portuaire (ZIP), s'impose dès la fin des années 1950 comme la solution en matière d'aménagement pour combiner les impératifs commerciaux et industriels mentionnés ci-dessus. Ce modèle est né dans l'espace rhénan. À Rotterdam le projet d'aménagement industrialo-portuaire dit Europort est envisagé dès l'après-guerre et lancé en 1957. Il s'étend sur 10 000 hectares, dédiés à l'industrie chimique, pétrolière et navale. À Anvers le plan décennal (1955-65) prévoit l'aménagement d'une zone industrielle de 3000 hectares sur la rive droite de l'Escaut [Vigarié, 1984 ; Lavaud-Letilleul, 2002]. A Ijmuiden (près d'Amsterdam), les installations sidérurgiques installées à l'Entre-deux-guerres sont modernisées à la même époque. Des zones industrialo-portuaires se développent rapidement sur le littoral nord-européen. A. Vigarié estime qu'elles occupent 60 000 hectares de l'estuaire de la Seine et celui de l'Elbe dans les années 1970.

Le modèle de la ZIP repose sur l'intégration en un même lieu – le littoral maritime - des fonctions portuaires et industrielles. Le principe fondamental est celui de «l'industrie les pieds dans l'eau» ou du «navire dans l'usine». L'objectif est de tirer parti «des nouvelles conditions économiques offertes par la révolution du transport maritime» [Malézieux, 1981] afin de réaliser des économies d'échelle à toutes les étapes du processus industriel.

Pour cela le modèle de la zone industrialo-portuaire propose l'implantation «bord-à-quai» - soit à proximité immédiate des bassins portuaires – d'industries de transformation fortement consommatrices de matières premières. Sont en particulier concernées la pétrochimie<sup>71</sup>, la sidérurgie, l'industrie de l'aluminium ou encore la production thermique d'électricité. Cette «maritimisation» doit permettre de réaliser des économies d'échelle d'une part sur les phases amont et aval que sont l'approvisionnement et la distribution. En effet elle s'accompagne de la création d'infrastructures portuaires capables d'accueillir les navires les plus larges alors construits. L'absence de transport terrestre entre le point d'entrée et de sortie des marchandises et le lieu de production contribue également à abaisser les coûts de transport. D'autre part, en ce qui concerne la production en elle-même, le modèle de zone industrialo-portuaire promeut la création de larges unités de production, modernisées, permettant de réaliser des gains de production. L'espace littoral est considéré comme étant propice à la réalisation de cet objectif compte tenu qu'il offre généralement de vastes superficies vierges et planes, adaptées aux besoins fonciers industriels [Malézieux, 1981]. La plaine alluviale havraise en est l'exemple type.

Outre sa contribution à la restructuration de l'industrie, la zone industrialo-portuaire est appréhendée comme un outil de développement économique au sens large [Vigarié, 1984]. En effet, sur un plan macro-économique ce modèle repose sur la théorie des pôles de croissance, conceptualisée dans les années 1950 par l'économiste François Perroux. Ce dernier considère certaines branches industrielles comme étant motrices et capables d'avoir un effet d'entraînement auprès de secteurs de production subordonnés. La création de pôles de croissance a pour objectif d'engendrer un effet d'agglomération

---

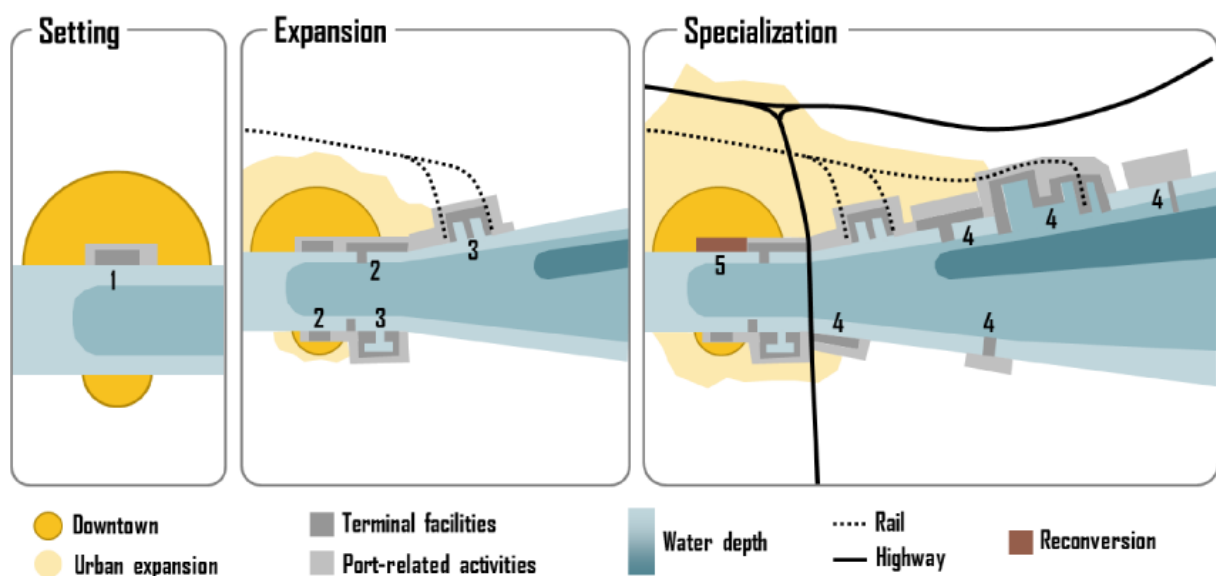
<sup>71</sup> Dès la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle des installations de stockage d'hydrocarbures s'implantent en Basse Seine. Avec le développement de l'industrie du raffinage en France à l'Entre-deux-guerres, les premiers complexes pétrochimiques littoraux sortent de terre dans les années 1930 [Le Dez, 2009]. La Basse Seine, l'étang de Berre et l'estuaire de la Loire en sont les têtes de pont.

industrielle générateur de développement économique pour le territoire concerné. J. Malézieux décrit comment ce principe a guidé le mouvement de «maritimisation» de la sidérurgie qu’a connu l’Europe du Nord dans les années 1950 : «Activité située à l’amont de la chaîne technique la plus longue et la plus ramifiée, activité entretenant [...]les relations techniques les plus nombreuses avec l’ensemble des autres branches industrielles, la sidérurgie est une industrie de base longtemps considérée comme déterminante de la puissance industrielle et de l’indépendance économique des pays. [...]La sidérurgie est [...] considérée, à l’échelle locale et régionale, comme industrie motrice sur laquelle sont fondés bien des programmes de croissance économique et d’aménagement régional [...]» [Malézieux, 1981, p. 5 et 6]

Il faut noter que la théorie des pôles de croissance est à cette époque entérinée par le succès des premiers pôles créés, reposant lui-même sur la rapide croissance économique. On imagine celle-ci pouvoir être régulière et durable et les limites des économies d’échelles encore loin d’être atteintes [Malézieux, 1981]. Ce contexte explique le peu d’échos qu’ont eu sur les politiques publiques les voix qui se sont élevées pour remettre en question la nature trop automatique prêtée au caractère moteur des secteurs d’activités concernés [Paillard, 1981 ; Vigarié, 1984].

Durant les années 1950 à 1970 de nombreuses zones industrialo-portuaires se multiplient en Europe – à Tarente en Italie, Bilbao en Espagne ou encore Teesside en Grande-Bretagne. Le modèle se diffuse aussi aux États-Unis et au Japon, notamment à Kobe et Kashima, dans le contexte de haute conjoncture que connaît alors le pays. Ces opérations d’aménagement, qui reposent sur un double volet infrastructurel et industriel, consacrent un «divorce» spatial durable entre la ville et le port [Lavaud-Letilleul, 2002]. La rapide croissance des trafics et des surfaces consommées par les zones industrialo-portuaires entraîne en effet un glissement des ports en dehors des villes et en aval des estuaires le cas échéant [Lecoquierre, 1998].

**Figure 2.1. Le modèle *Anyport* de James Bird**



Source : Rodrigue et al., 2013<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Image reproduite avec l’autorisation des auteurs.

Ce phénomène est conceptualisé dès les années 1960 par le modèle *Anyport* de James Bird. S'appuyant sur le cas des ports britanniques, le géographe montre comment évoluent spatialement les infrastructures des ports de commerce selon un modèle en plusieurs étapes [Bird, 1963]. Comme le résume la figure 2.1, dans une première phase le port – caractérisé par des activités de pêche, de commerce et de réparation navale - et la ville sont totalement intégrés spatialement. Puis avec la première révolution industrielle, les quais s'allongent et des jetées sont construites pour accueillir des navires plus grands, de plus grands volumes de marchandises. L'expansion continue avec la construction de bassins, en dehors de la ville, pour améliorer les conditions de transbordement et permettre aux activités de réparation navale de traiter de plus gros navires. Puis vient une phase de spécialisation. Le port s'étend plus loin en dehors de la ville avec la construction de quais aménagés différemment en fonction des trafics auxquels ils sont dédiés et de capacités supplémentaires de stockage, qui nécessitent de vastes disponibilités foncières et des tirants d'eau plus profonds. Le port est alors sorti entièrement de la ville. Sur le site d'origine les activités portuaires traditionnelles disparaissent progressivement. Les friches qui en résultent font alors généralement l'objet d'un programme de reconversion urbaine [Rodrigue et al., 2013].

#### **4. Production et gestion des zones industrialo-portuaires en France : modalités et outils**

À Anvers ou Rotterdam, la mise en œuvre de programmes d'aménagement industrialo-portuaire est largement financée par le gouvernement central et conduite par les autorités portuaires, qui restent sous tutelle municipale, comme le rappelle l'encadré 2.1. En France, le gouvernement central non seulement finance, mais il est aussi le maître d'ouvrage de ces programmes, d'abord directement, puis *via* les autorités portuaires placées sous sa tutelle à partir de 1965. Les collectivités locales et les chambres de commerce et d'industrie constituent de ce fait acteurs de second rang. En ce sens, les ZIP peuvent être appréhendées comme l'expression concrète de l'intervention d'un État-aménageur et planificateur. L'essor des zones industrialo-portuaires en France consacre donc non seulement un divorce spatial, mais aussi un divorce institutionnel entre la ville et le port.

Nous détaillons dans cette section les instruments dont se dote le gouvernement central pour produire et gérer l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Nous distinguons quatre catégories d'instruments : les cadres d'action publique (nationaux et régionaux) ; les opérateurs placés sous sa tutelle que sont les ports autonomes ; les instruments de financement, et enfin les outils réglementaires qui font de la production et de la gestion de l'espace portuaire un système intégré et autonome.

##### **Encadré 2.1. Tour d'horizon : l'intervention étatique dans la création des zones industrialo-portuaires en Europe**

###### **Anvers**

Dès la fin des années 1940, des travaux permettent d'étendre le port d'Anvers vers le Nord. Il en découle un essor rapide de l'industrie et bientôt le port se trouve à court de ressources foncières. L'autorité portuaire municipale conçoit un plan d'extension. Il est voté en 1951 par le conseil municipal, qui toutefois refuse d'apporter son soutien financier. Or l'autorité portuaire dispose de fonds propres insuffisants pour financer le programme. Dès lors une forme de lobby, de la part de l'autorité portuaire et des usagers du port, se met en place auprès du gouvernement central. En 1954 le gouvernement socialiste nouvellement élu met en place une politique keynésienne de grands

projets d'infrastructures. En 1956, une convention est signée entre la Ville d'Anvers et l'État. Elle est l'acte de naissance du Plan décennal qui prévoit la construction de plusieurs quais le long d'un nouveau canal, sur une superficie d'environ 3000 hectares [Vigarié, 1984]. Le gouvernement central accorde 4,2 milliards de francs belges au projet. Sur le plan politique, le pilotage du plan est confié à une commission regroupant des représentants de la Ville. Sur le plan technique, les ingénieurs en charge du projet sont intégrés au département d'ingénierie de l'autorité portuaire. La municipalité d'Anvers jouit donc d'une certaine autonomie, d'ailleurs revendiquée, dans la conduite du projet [Lavaud-Letilleul, 2002]. Elle dépend néanmoins du gouvernement central pour les décisions les plus stratégiques [Ryckewaert, 2010].

### **Rotterdam**

Dès l'Entre-deux-guerres, deux zones industrielles sont créées – Pernis et Botlek – qui permettent d'accueillir les activités de raffinage. La zone du Botlek continue de s'étendre dans l'immédiat après-guerre mais les surfaces disponibles sont limitées. Dans les années 1950 émerge le projet d'une nouvelle zone industrialo-portuaire qui étendrait le port vers le Nord sur l'île Rozenburg (soit un espace de 14 kilomètres de long sur 3 de large), destinée à accueillir industries pétrochimiques et sidérurgiques. Le projet Europoort est annoncé en 1957 [Hoyle et Pinder, 1981]. L'extension du port est facilitée par le regroupement des communes du Rijnmond, dont l'autorité portuaire est l'un des instigateurs [Lavaud-Letilleul, 2002]. Le gouvernement central accepte de financer la construction des accès maritimes et terrestres, en revanche la municipalité – à qui le port appartient – finance les bassins et les quais. L'autorité portuaire municipale est le maître d'ouvrage du projet. Cette différence avec le port d'Anvers en ce qui concerne le niveau d'intervention du gouvernement central tient au fait que contrairement à ce dernier, Rotterdam ne jouit pas du statut de port national. Les crédits disponibles doivent être partagés avec le port d'Amsterdam. Par ailleurs, ce n'est qu'en 1966 que l'État néerlandais se dote d'une politique portuaire. Jusqu'à cette date, l'intervention du gouvernement central dans la production de l'espace portuaire tend donc à répondre à une logique de «coup par coup» [de Goey, 2004].

### **Teesside (Grande-Bretagne)**

Dès l'Entre-deux-guerres l'industrie pétrochimique se développe à Teesside, sur la côte Nord-Est de l'Angleterre, grâce à l'implantation d'Imperial Chemical Industries (ICI). Après la Seconde Guerre mondiale, le gouvernement central engage une politique nationale de restructuration – notamment spatiale - de l'appareil productif. Il intervient à la fois à travers des subventions et des nationalisations. Teesside jouit d'une fonction stratégique dans le cadre la politique nationale. Le comté de Cleveland auquel la ville appartient se voit accorder d'importantes subventions de la part de gouvernement central qui doivent permettre la création de nouvelles infrastructures portuaires ainsi que d'une vaste zone industrielle nommée Seal Sands. L'État soutient également directement le développement et la modernisation de la pétrochimie, notamment via des subventions à ICI, leader du secteur. En 1979, ce sont 500 millions de livres qui ont été investis au total à Seal Sands depuis le début du projet, une majorité des investissements ayant été assurée par le gouvernement central. Parallèlement, le développement de la sidérurgie connaît une accélération avec la nationalisation de British Steel Corporation (BSC) en 1967, l'usine de Teesside devenant alors la tête de pont de la stratégie de modernisation de l'entreprise [Etherington, 1983].

#### **4.1. Les cadres de l'action publique ou l'affirmation de la zone industrialo-portuaire comme levier de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique**

Les plans de développement économique et social à l'échelon national et les schémas d'aménagement des aires métropolitaines à l'échelon régional sont deux outils qui ont pour fonction de traduire le référentiel de l'État en des cadres d'action qui en permettent la diffusion. Le concept de référentiel est ici utilisé selon la définition qu'en donne P. Muller, à savoir au sens d'une représentation construite du rapport au monde qui serait le support de la légitimité d'une politique publique [Muller, 2014]. Une telle approche suppose de déceler les représentations (ou «valeurs»), les objectifs (ou «normes»), les solutions (ou «algorithmes») ainsi que les «images» sur lesquels le référentiel se fonde. Le concept de référentiel est utile pour saisir comment les plans successifs et les schémas d'aménagement constituent des vecteurs de l'affirmation de la ZIP comme levier de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique.

L'analyse que nous proposons ici découle de la consultation des plans de développement économique et social, du deuxième (1954-1957) au huitième (1981-1985), à la fois dans leur version législative et dans leur version remaniée destinée au public, éditée par la Documentation française. Ont également été consultés les Schémas d'aménagement des aires métropolitaines, édités dans la collection Travaux et Recherches de Prospective de la Documentation française.

##### **4.1.1. Échelon national : les plans de développement économique et social**

À l'échelon national, le référentiel qui a mené aux projets de ZIP s'appuie sur une représentation (ou «valeur» si l'on reprend le vocabulaire proposé par P. Muller) de la politique économique en termes de compétitivité. Dans un contexte de construction du marché commun, le principal enjeu du gouvernement central est non seulement de répondre aux besoins intérieurs mais aussi d'assurer la performance de l'appareil productif français face à ses rivaux. De cette représentation découle un objectif (ou une «norme») de performance et de modernisation de l'appareil industriel français. Voici comment cette norme est présentée dans le V<sup>ème</sup> Plan : «Investir, moderniser, accroître la productivité sont des impératifs absolus pour les industries françaises si elles veulent pouvoir jouer leur rôle dans la compétition internationale.» [CGP, 1966, p. 49]

L'industrialisation du littoral s'affirme comme la solution (ou «l'algorithme») à cet enjeu, comme le traduit cet extrait du VI<sup>ème</sup> Plan : «il s'agit d'améliorer la compétitivité et l'attrait de nos ports afin d'assurer une part croissante du commerce extérieur maritime du pays et de favoriser le développement des grands complexes industriels portuaires sur le littoral, dans les meilleures conditions de coûts et de qualité de service. À cet égard un caractère prioritaire est reconnu au développement des principaux ports et au renforcement de leurs liaisons avec leur arrière-pays [...].» [Loi n°71-567, JORF, p. 231] Dans cette logique, on peut considérer la ZIP comme «l'image» ou le modèle d'action concret qui permet d'opérationnaliser cette solution, comme le synthétise le tableau 2.2.

Ce n'est toutefois que progressivement que la «littoralisation» de l'industrie est explicitement formulée comme une solution à l'enjeu de compétitivité. L'analyse de l'évolution de la politique portuaire exprimée dans les plans successifs est en effet révélatrice de deux tendances majeures. La première est le passage d'une politique de reconstruction, à une politique de modernisation des infrastructures puis, seulement dans un troisième temps, à une politique d'extension fondée sur

l'intégration des fonctions portuaires et industrielles. La deuxième tendance est corrélée à la première et correspond au ciblage progressif des orientations et des projets sur un nombre de ports restreint.

**Tableau 2.2. Tableau de correspondance entre le concept de référentiel et la politique industrialo-portuaire nationale française des Trente Glorieuses**

Composante du concept de référentiel	Traduction sous forme de politique publique
Valeur	Compétitivité de l'économie
Norme	Modernisation de l'industrie
	Développement du commerce
Algorithme	Industrialisation du littoral
Image	Zone industrialo-portuaire

*Adapté de Muller, 2014*

Ainsi le II<sup>ème</sup> Plan (1954-1957) consacre une moitié des crédits portuaires au rétablissement des installations détruites et l'autre moitié à des opérations de modernisation devant s'appliquer «aux équipements de manutention, aux liaisons routières et ferroviaires, aux hangars et installations spécialisées» [Loi n°56-342, JORF, p. 3204]. Il est indiqué que 65% des crédits doivent être dédiés aux ports de Dunkerque, du Havre, de Rouen et de Marseille, qui concentrent alors 70% des trafics français.

Le III<sup>ème</sup> Plan (1958-1961) ne réserve plus qu'un-quart des crédits au rétablissement des équipements détruits par le conflit, ce qui montre que la reconstruction des ports est déjà largement accomplie. Ce plan témoigne par ailleurs du lancement des premiers projets d'industrialisation du littoral puisqu'il comprend notamment la construction du bassin sidérurgique à Dunkerque et des annexes pétrolières à Port-de-Bouc. Il est précisé que les crédits doivent être en priorité accordés aux ports en compétition avec ceux de la CEE, mais on note toutefois que des ports comme Caen, Brest ou la Ciotat font l'objet d'importants efforts d'investissement, sachant par ailleurs que les crédits portuaires comprennent «une lourde tranche modulable» dont l'attribution dépend des besoins [Décret 59-443, JORF, p. 3477]. La concentration des crédits reste donc encore limitée.

Le IV<sup>ème</sup> Plan (1962-65) en revanche est clairement ciblé sur les six ports devant faire l'objet du régime d'autonomie en 1965, soit Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et Marseille-Fos. La majorité des opérations ont pour but l'adaptation des infrastructures portuaires au gigantisme naval : création d'un bassin de marée (non éclusé) au Havre devant permettre la création ultérieure d'une zone industrielle au bord de l'eau ; construction d'une nouvelle darse à Dunkerque et approfondissement des accès ; poursuite des études relatives à l'extension du port dans le golfe de Fos [Loi n°62-900, JORF, 1962]. Par ailleurs, la desserte intérieure des ports devient un enjeu majeur. Le plan prévoit en particulier la mise à grand gabarit du canal Dunkerque-Valenciennes et de la Seine.

Le V<sup>ème</sup> Plan (1966-1970) s'inscrit dans la continuité du précédent en ce qui concerne la modernisation des infrastructures portuaires. Il se concentre sur les infrastructures d'accès. Dunkerque et le Havre bénéficient chacun d'un projet de construction d'écluse franchissable par les minéraliers de 100 000 Tpl. Les travaux d'approfondissement des chenaux se poursuivent pour les ports d'estuaire (Nantes-Saint-Nazaire, Rouen, Bordeaux). Mais le V<sup>ème</sup> Plan va encore plus loin que le précédent en intégrant pour la première fois à son programme des opérations qui ne relèvent pas strictement de l'ingénierie portuaire. Il inclut des opérations d'aménagement terrestre en vue de la création de zones industrielles,



avec en particulier le remblaiement d'une surface de 2000 hectares à Fos-sur-Mer et de 600 hectares à Dunkerque, où sont par ailleurs prévues des acquisitions foncières en prévision de futures expansions.

Le VI<sup>ème</sup> Plan (1971-1975) marque une étape décisive dans la concentration des crédits sur les ports jugés les plus stratégiques puisqu'une déclaration de priorité permet de sécuriser d'importantes subventions aux seules opérations de Dunkerque (construction de l'avant-port Ouest et de la zone industrielle associée), de la Basse Seine (développement des équipements du complexe industriel dans la plaine alluviale du Havre et le long du fleuve ; construction d'un port pétrolier à Antifer) et à Fos-sur-Mer (construction des équipements du complexe industriel). Ce plan est le dernier d'envergure en faveur de l'industrialisation du littoral. Comme nous le verrons dans le chapitre 3, les plans suivants témoignent d'un délitement progressif de la politique portuaire nationale.

La politique étatique ayant permis la constitution des zones industrialo-portuaires en France se concentre donc sur un laps de temps très court, plus précisément entre le Troisième et le Sixième Plan, soit entre 1958 et 1975. Elle conduit toutefois à des réalisations de grande ampleur, principalement dans les trois «majors» [Vigarié, 1984] que sont Dunkerque, Marseille-Fos et Le Havre. Chacun de ces trois pôles est spécialisé dans un ou deux secteurs industriels en fonction desquels sont conçus ses équipements comme le verrons. Le Havre et Marseille sont choisis car ils étaient les deux plus grands ports français à la veille de la guerre. Ils se trouvent par ailleurs aux extrémités des deux principaux axes fluviaux français, les bassins séquanien et Rhône-Saône, qui de plus relie les trois grandes villes françaises que sont Paris, Lyon et Marseille. Le choix de Marseille résulte de plus de la volonté du gouvernement central de créer un complexe industrialo-portuaire qui viendrait concurrencer l'espace portuaire rhénan. L'ambition est de développer un véritable «Europort du Sud», sur le modèle de Rotterdam<sup>73</sup> [Paillard, 1981]. Le choix de Dunkerque, qui était le troisième port français en tonnages à la veille du conflit, reflète quant à lui la volonté de l'État de disposer d'un pôle industrialo-portuaire pouvant faire directement concurrence aux villes-ports du delta rhénan, comme l'illustre la figure 2.2 [Vigarié, 1984].

La concentration sur trois ports des investissements dédiés au développement de zones industrialo-portuaires répond à la contrainte budgétaire et à la nécessité de ne pas disperser les crédits disponibles. Elle s'adosse également à un principe de réalité : la performance portuaire française face aux concurrents européens et la rentabilisation des investissements dépendent de la maximisation des flux sur un nombre de sites restreint.

Le principe de concentration des investissements entre toutefois en confrontation avec un enjeu de répartition et de rééquilibrage de l'espace national. Rapidement le modèle de la ZIP se diffuse aux ports de la façade atlantique, en particulier Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire. Ces projets sont lancés en 1966 dans le cadre du V<sup>ème</sup> Plan mais restent toutefois secondaires par rapport aux trois précédents. En effet la côte atlantique est moins stratégique d'un point de vue maritime. Les ports sont éloignés des principales routes du commerce mondial et pâtissent de la dispersion des volumes découlant de la multiplication des sites portuaires [Marcadon, 1993]. Ils s'insèrent par ailleurs dans des territoires

---

<sup>73</sup>Un rapport sur la situation du port de Marseille et de l'armement marseillais est présenté le 31 mars 1965 à l'assemblée générale du comité régional «Provence Côte d'Azur Corse» des conseillers du commerce extérieur. À cette occasion Pierre Bruneel, vice-président du comité et agent général de la Compagnie des Messageries maritimes à Marseille, estime que Marseille doit devenir «l'«Europort du Sud», soit la version méditerranéenne du complexe portuaire rotterdamois. Cette ambition justifie selon lui la création d'un pôle sidérurgique dans le golfe de Fos.

faiblement industrialisés. L'aménagement des zones industrialo-portuaires ligérienne et girondine répond donc à une politique de rééquilibrage régional du développement économique plus qu'à une volonté de créer deux nouveaux pôles de croissance à rayonnement international, ou même national. Ainsi moins de financements y sont consacrés et les projets se développent avec plus de lenteur [Vigarié, 1989 ; Charrie, 1999].

**Figure 2.2. Promotion pour la zone industrialo-portuaire de Dunkerque**



Source : *Ponts et Chaussées Magazine (PCM)*, 1977, n°11, p. 56

Le balancement entre la polarisation de l'action aménagiste et le principe de redistribution spatiale et économique n'est pas sans rappeler les rapports institutionnels sur la politique ferroviaire des années 1960 qui recommandent déjà la fermeture des lignes les moins utilisées (rapports Laval et Nora). Si la politique d'aménagement des Trente Glorieuses est couramment associée au principe de rééquilibrage du territoire, qualifié de fordiste par N. Brenner [2004], on voit que celui-ci n'a pas un caractère

consensuel. Il s'oppose déjà aux contraintes budgétaires de la puissance publique et au principe de concentration dont résulte par la suite le rééchelonnement de l'intervention étatique dans certains secteurs. Dans le cas portuaire, l'hésitation entre polarisation et distribution traverse l'histoire de la politique française et n'est pas encore tranchée aujourd'hui (chapitre 3).

En dépit de cette indécision, la politique de littoralisation de l'industrie a un impact majeur sur l'espace portuaire. Des opérations de grande ampleur sont réalisées sur la courte période étudiée, nous y reviendrons dans la dernière section de ce chapitre. Le référentiel promu par le gouvernement central s'avère donc très structurant, ce à quoi plusieurs facteurs contribuent. Premièrement, les plans de développement économique et social sont élaborés selon un mode consultatif grâce à la mise en place de plusieurs commissions sectorielles par le Commissariat général au Plan. La concertation avec la sphère économique contribue à asseoir la légitimité des plans en tant que cadres d'action de la politique publique étatique. De plus, si les objectifs économiques et sociaux fixés ont un caractère indicatif, les programmes et investissements établis par ces documents ont quant à eux valeur de loi, garantissant l'opérationnalité des orientations proposées. Par ailleurs, la diffusion du référentiel étatique sur le territoire est assurée par l'instauration de relais à l'échelon régional : les Organismes régionaux d'étude et d'aménagement d'aire métropolitaine (OREAM).

#### **4.1.2. Échelon régional : les schémas d'aménagement des aires métropolitaines**

Les OREAM sont créés en 1966 pour être les chevilles ouvrières de la politique des métropoles d'équilibre initiée par la DATAR dans le cadre du V<sup>ème</sup> Plan. Cette politique vise à rééquilibrer le territoire national en favorisant l'émergence de métropoles régionales qui feraient contrepoids à Paris, tant sur le plan économique que démographique. Huit métropoles sont désignées initialement : Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix-en-Provence-Delta du Rhône, Toulouse, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire. Sont ensuite ajoutées les villes de Rennes, Rouen, Clermont-Ferrand, Nice et Dijon [Effosse, 2007]. À chaque métropole son OREAM. La création de ces organismes ne correspond en rien à une décentralisation de l'aménagement, ni même à une réelle déconcentration, au contraire. Présidés par le préfet de Région et le Chef du Service régional de l'Équipement, ils sont directement animés par le Groupe central de planification urbaine (GCPU). Ce dernier est une instance interministérielle qui émane de la DATAR, elle-même placée sous l'égide du Premier Ministre.

Le rôle des OREAM s'inscrit dans la phase amont de l'aménagement. Ces organismes ont pour vocation de procéder à des études dont l'aboutissement est la production d'un schéma d'aménagement à l'échelle du territoire sur lequel s'étend leur compétence. Les schémas métropolitains ainsi produits ont une double vocation et destination. D'une part ils ont valeur de diagnostic et d'étude prospective pour la DATAR et le Commissariat général au Plan. Ils alimentent et orientent les politiques d'aménagement du territoire et de planification économique élaborées à l'échelle nationale par le gouvernement central. D'autre part, ces schémas jouent un rôle de cadrage vis-à-vis des administrations locales et des élus locaux puisque les documents de planification locaux doivent s'y conformer. Le préfet est garant de cette conformité et les OREAM peuvent être sollicitées pour jouer un rôle d'assistance technique auprès des collectivités locales.

Cinq de nos six ports (Dunkerque<sup>74</sup>, Le Havre et Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille-Fos) font partie du périmètre de compétence d'un OREAM, ou d'une Mission d'étude pour ce qui est du Havre et de Rouen<sup>75</sup>. Les schémas qu'ils élaborent – parus entre 1969 et 1974 - font une large place aux enjeux portuaires et sont marqués par une forte interrelation entre projets industrialo-portuaires et urbains. C'est ainsi que s'esquisse un réseau de métropoles littorales, ou «métropoles françaises de la mer» selon A. Vigarié [1984].

Les OREAM et les schémas qu'ils élaborent sont des instruments puissants pour assurer localement la diffusion et l'opérationnalisation de la politique d'industrialisation du littoral promue par le gouvernement central. Il ne s'agit toutefois pas d'une pure traduction au niveau régional du référentiel élaboré au niveau central, comme le montre le tableau 2.3. Il ressort de l'analyse des schémas d'aménagement produits par les OREAM qu'ils se rattachent moins à des enjeux économiques qu'à des enjeux d'aménagement du territoire. Ils sont fondés sur une représentation (ou «valeur») d'équilibre du territoire national et de cohérence entre géographies économique et démographique, au cœur de l'action aménagiste depuis déjà deux décennies. L'objectif (ou la «norme») qui en découle correspond à une action volontariste de la puissance publique en faveur d'une délocalisation des activités productives depuis le bassin parisien vers le reste du territoire national et plus précisément vers les agglomérations choisies pour être métropoles d'équilibre. La solution (ou «algorithme») pour y parvenir est d'y offrir un environnement économique attractif basé sur le développement d'infrastructures et d'équipements, ainsi que sur un effet d'agglomération. L'arrivée de nouvelles activités doit être par ailleurs un vecteur de développement économique à l'échelle du territoire régional. Pour les «métropoles de la mer», la zone industrialo-portuaire est de ce fait «l'image» centrale de ce référentiel.

**Tableau 2.3. Tableau de correspondance entre le concept de référentiel et la politique des métropoles d'équilibre**

<b>Composante du concept de référentiel</b>	<b>Traduction sous forme de politique publique</b>
Valeur	Équilibre économique et démographique du territoire national
Norme	Action publique volontariste en faveur d'une répartition «harmonieuse» des activités économiques
Algorithme	Création d'un environnement attractif dans des territoires désignés (métropoles d'équilibre)
Image (pour les territoires littoraux)	Zone industrialo-portuaire

*Adapté de Muller, 2014*

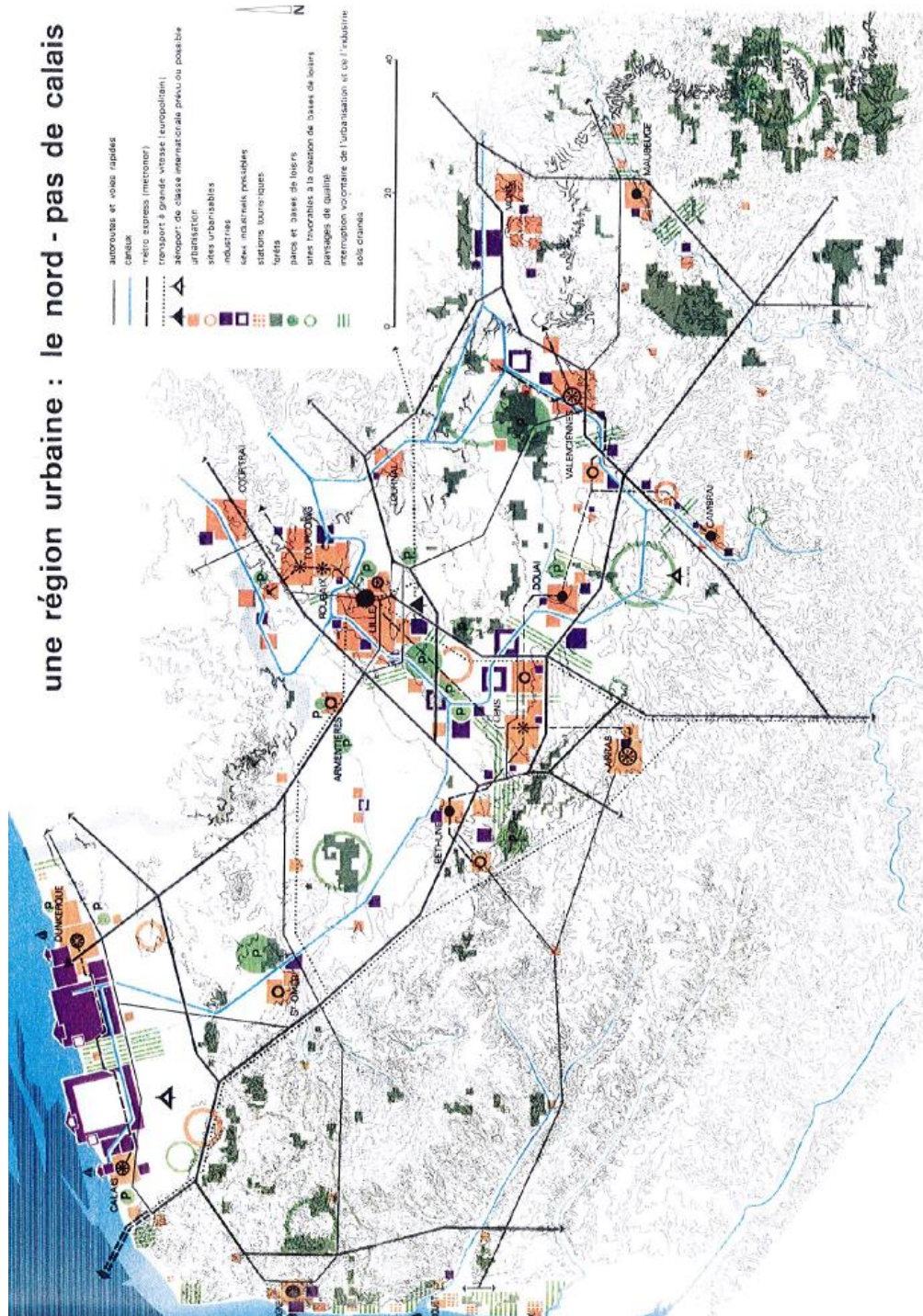
Sur la façade méditerranéenne le simple périmètre de compétence de l'OREAM traduit la place de l'enjeu portuaire. Il est en effet calqué sur celui du complexe portuaire naissant, comprenant Marseille, les communes du golfe de Fos et l'arrière-pays jusqu'à Arles, sur lequel on pense à cette époque que la zone industrialo-portuaire s'étendra à terme. L'élaboration du Schéma d'aménagement de l'aire

<sup>74</sup> Le port de Dunkerque est rattaché à la métropole de Lille-Roubaix-Tourcoing.

<sup>75</sup> Ni Le Havre ni Rouen n'ont été désignés comme métropoles d'équilibre. Toutefois, dès 1965 le préfet de Haute-Normandie obtient la création d'une Mission d'Études Basse Seine (MEBS) dont le rôle est de préparer un schéma d'aménagement et d'urbanisme pour ce territoire. La Mission s'est ensuite rapprochée d'une Commission de Développement et d'un Comité de fonctionnaires. Un organisme d'études d'aire métropolitaine (OREAM) a alors été formé.

métropolitaine marseillaise s'appuie sur le Livre blanc produit deux ans plus tôt par l'OREAM et validé par le CIAT. Il reprend les objectifs énoncés par ce précédent document, à savoir accueillir 3,2 millions d'habitants et 1,8 millions d'emplois. Plus précisément, il s'agit de mettre en œuvre les moyens permettant la formation d'un territoire économique «homogène et intégré» qui s'organiserait autour d'«un ensemble cohérent d'échanges industriels et économiques» et sur «le développement d'une «grande métropole» à l'échelle de la région méditerranéenne» [OREAM Marseille, 1969, p. 15].

**Figure 2.3. Le complexe industrialo-portuaire : au cœur du projet d'aménagement de la région urbaine du Nord-Pas-de-Calais**



Source : OREAM Nord, 1971

Le schéma d'aménagement du Nord-Pas-de-Calais (figure 2.3) fait également des ports – Dunkerque et Calais – un élément central de son développement. Deux objectifs sont énoncés pour la «région urbaine» du Nord : renforcer la complémentarité et la solidarité internes d'une part ; s'ouvrir à l'extérieur par une «politique d'intégration dans le réseau des grandes infrastructures de transport de l'Europe du Nord-Ouest, et d'exploitation poussée des avantages de la façade maritime» d'autre part [OREAM Nord, 1971, p. 111]. L'objectif final est de faire de la façade maritime du Nord un pôle de développement à l'échelle européenne en exploitant son potentiel maritime. Dans cette perspective, l'OREAM Nord propose un vaste projet d'équipement portuaire portant sur l'ensemble de la bande littorale située entre Calais et Dunkerque. Ce pôle industriel constitue un point d'appui majeur du schéma d'aménagement d'ensemble de la région, projet bicéphale dont le second pôle est évidemment Lille et son agglomération. Il est prévu que celle-ci accueille les activités tertiaires et résidentielles. Comme le montre le schéma ci-dessous, un important maillage de voies terrestres doit permettre de faciliter les flux de marchandises comme de personnes en ces deux pôles.

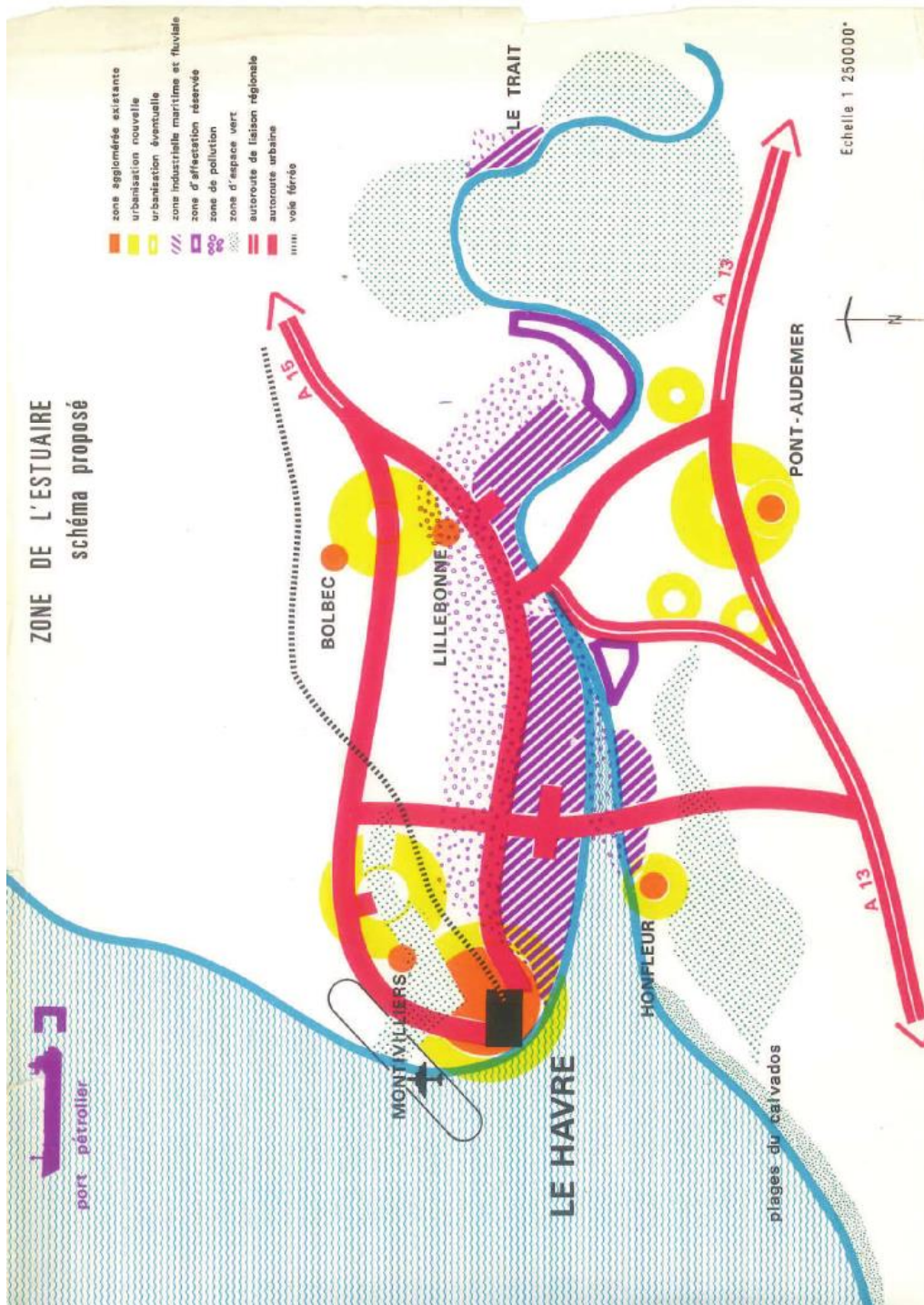
Concernant la Basse Seine, le gouvernement rappelle en 1969 que l'objectif de la politique d'aménagement de ce territoire est de créer «une zone d'appui pour le développement du Bassin Parisien» et de «favoriser la promotion d'un complexe industriel et portuaire tant maritime que fluvial de dimension internationale, organiser une structure d'accueil attractive pour les activités desserrées de la région parisienne» [MEBS, 1971, p. VII]. Cette orientation et l'objectif démographique préalablement fixé (2,5 millions d'habitants à l'aube du XXI<sup>ème</sup> siècle) sont les points de départ du schéma d'aménagement de la Basse Seine. Pour atteindre ces deux objectifs une organisation de l'urbanisation sur les deux rives de la Seine, structurée par les zones industrialo-portuaire, est proposée, comme en témoigne la figure 2.4. Des espaces naturels séparent zones industrielles et zones résidentielles afin de protéger les secondes des nuisances générées par les premières.

À Nantes-Saint-Nazaire, la problématique est légèrement différente. La partie Ouest de la France souffre d'un certain retard économique, en matière d'industrialisation notamment, auquel la politique des métropoles d'équilibre a pour but de remédier. Le diagnostic suivant est le point de départ du travail de prospective de l'OREAM : «L'Ouest, délaissé par la première révolution industrielle, peut bénéficier du renouvellement des technologies et du déplacement des activités vers la mer. Après l'expansion des ports de l'Europe du Nord et de la Manche, ses espaces libres, sa main-d'œuvre, ses facilités d'accès maritime sont des atouts remarquables.» [OREAM Nantes-Saint-Nazaire, 1971, p. 5]. Par ailleurs, contrairement aux territoires littoraux mentionnés ci-dessus, l'estuaire ligérien n'a à cette date encore fait l'objet d'aucun grand projet industrialo-portuaire de l'État. Ainsi l'objectif de l'OREAM *via* le schéma d'aménagement est de promouvoir auprès du CIAT l'idée d'une «économie atlantique». Comme l'illustre le schéma en annexe 1, elle se baserait d'une part sur l'implantation de fonctions supérieures à Nantes, et d'autre part sur le développement d'un port poly-industriel sur l'estuaire entre Donges et Montoir pouvant accueillir les navires de 120 000 Tpl.

Ces schémas peuvent aujourd'hui paraître inopérants et insolites en raison de leur caractère extrêmement prédictif et du décalage entre les objectifs démographiques et économiques alors énoncés et la réalité dont nous sommes témoins. Dès le début des années 1980 le sociologue B. Paillard dénonce le caractère pseudo-scientifique du schéma d'aménagement de la métropole marseillaise. Il pointe du doigt une forme de «rationalisation qui tend à fonder scientifiquement les choix politiques» et dénonce le fait que «Les mathématiques sont [...] imposées comme langage fondateur de l'action publique, comme moyen du volontarisme. Non seulement elles dissimulent les objectifs secrets, mais elles prétendent transcender les querelles idéologico-politiques.» [Paillard, 1981, p. 61] Par ce

réquisitoire, l'auteur met en réalité l'accent sur ce qui a alors fait la force de ces schémas, à savoir le fait qu'ils sont présentés comme des instruments techniques et non politiques. Aussi, les schémas d'aménagement produits par les OREAM s'avèrent être des outils d'encadrement efficaces.

**Figure 2.4. La planification de l'industrialisation de l'estuaire de la Seine**



Source : MEBS, 1971

Si l'État parvient donc à construire les cadres d'action nécessaires à la diffusion et à l'appropriation – plus ou moins conflictuelle - de sa politique d'industrialisation du littoral, il lui faut également créer

les structures lui permettant de l'opérationnaliser. Les autorités portuaires en deviennent les principaux opérateurs à partir de la loi d'autonomie des ports de commerce de 1965.

#### **4.2. Les ports autonomes : opérateurs de l'État**

Comme nous l'avons vu plus haut, la loi d'autonomie de 1920 n'a eu que peu de succès, seuls les ports du Havre et de Bordeaux ayant adopté le nouveau régime. Aussi, dès 1960 l'État met à l'étude un projet de réforme portuaire. Les objectifs sont de concentrer ses crédits sur un nombre restreint de sites, mais aussi de renforcer sa présence dans l'administration des ports concernés afin de garantir une utilisation conforme à ses attentes des ressources financières ainsi allouées. Cette réforme est considérée comme un préalable au lancement des grands projets de ZIP. Comme l'explique M. Ruais, rapporteur de la loi à l'Assemblée nationale pour la commission des Finances, «d'un point de vue technique, il s'agit de créer les conditions d'une adaptation de nos ports aux besoins ; du point de vue économique et financier, d'alléger les charges qui pèsent sur les usagers grâce à un accroissement des interventions d'État.» [JMM, 1965, n°2365].

Il faut cinq années pour préparer le projet de loi, dont les propositions vont bien plus loin que celles de la loi de 1920. Premièrement, le régime d'autonomie n'est plus optionnel, il est imposé par décret aux ports sur lesquels l'État choisit d'appuyer sa politique. Par ailleurs, la loi s'accompagne de substantielles ressources financières à destination des ports concernés, nous y reviendrons dans la section suivante. Sur le plan de la gouvernance interne, une unité de gestion est créée à l'échelle de chaque port : les autorités portuaires acquièrent le statut d'établissement public d'État, en vertu duquel elles sont dotées d'un budget et d'un conseil d'administration.

Le terme d'«autonomie» est utilisé pour désigner ce nouveau régime portuaire. Néanmoins la réforme constitue en réalité une opportunité pour l'État de renforcer localement son influence sur la gestion portuaire aux dépens des collectivités locales et des représentants des chambres de commerce, *via* les modalités de constitution des conseils d'administration. Les parlementaires n'étant pas dupes des intentions de l'État, ce point suscite de nombreux débats, que nous avons pu reconstituer grâce aux publications du Journal de la Marine Marchande datant de cette période.

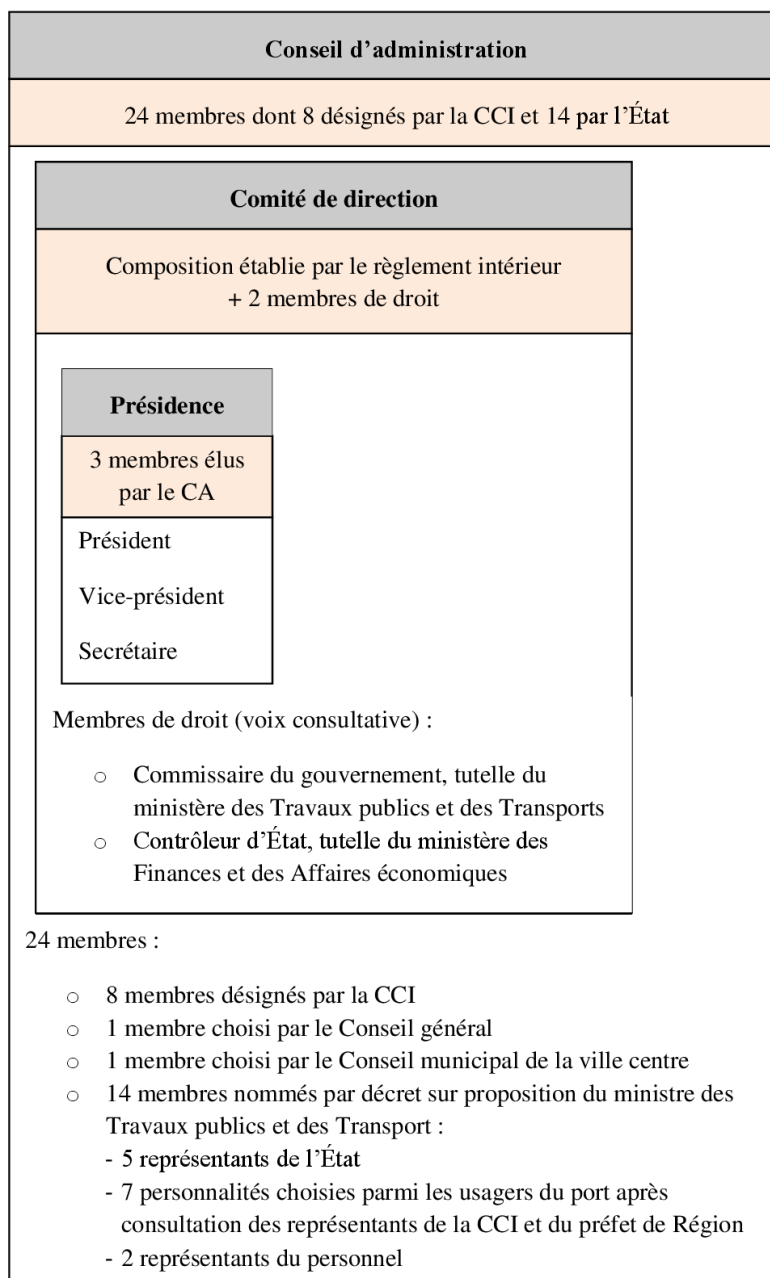
La commission Production et Échanges de l'Assemblée nationale soumet un amendement au projet de loi à ce sujet. Il propose que le conseil d'administration soit composé de membres choisis par l'État pour un tiers, par les chambres de commerce et d'industrie pour un autre tiers et enfin par des représentants professionnels pour le tiers restant. Cet amendement est rejeté. Le ministre des Travaux publics, porteur du projet de loi, se refuse à préciser les modalités de composition des conseils d'administration par le texte de loi, souhaitant qu'elles soient établies ultérieurement par décret. Il s'engage toutefois au cours des débats parlementaires à une répartition équilibrée entre membres nommés par l'État et représentants des chambres de commerce et d'industrie. Bien que de nombreux observateurs craignent que cette promesse ne soit pas respectée [JMM, 1965, n°2383], la loi est finalement adoptée le 19 juin 1965.

Ce n'est qu'en novembre de la même année, avec la parution des décrets d'application, que la composition des conseils d'administration des ports autonomes est enfin connue (Décrets n°65-933 et 65-934). Les membres désignés par les chambres de commerce et d'industrie sont en nombre bien inférieur à ceux nommés par l'État par décret. Ils sont respectivement cinq et onze dans le cas d'un



conseil d'administration à dix-huit ou huit et quatorze dans le cas d'un conseil d'administration à vingt-quatre<sup>76</sup>. Parmi les membres nommés par décret, les personnalités représentantes des usagers (quatre ou sept) doivent faire l'objet d'une consultation préalable auprès des représentants des CCI au conseil d'administration du port. La composition de ce dernier reste néanmoins marquée par un déséquilibre des rapports de force en faveur de l'État, comme le montre le récapitulatif la figure 2.5.

**Figure 2.5. La primauté de l'État dans la gouvernance des ports autonomes**



Ce déséquilibre est accentué par le fait que le préfet de région ou son représentant assiste de droit à tous les conseils d'administrations du port. De plus deux organes permanents sont créés afin d'instituer un contrôle direct de l'État sur les ports autonomes. Dans chaque port autonome, un

<sup>76</sup> Le nombre de membres au conseil d'administration – 18 ou 24 – est fixé par le décret de création de chaque port autonome.

commissaire au gouvernement désigné par le ministre des Travaux publics et un contrôleur d'État désigné par le ministre des Finances et des Affaires économiques sont chargés de suivre la gestion de l'établissement. Ils sont chargés d'établir des rapports réguliers à destination de leur tutelle respective.

Enfin, la loi prévoit que le directeur de chaque port autonome soit nommé par décret. Ce point est l'objet de nombreux débats parlementaires, sur fond de refus d'une «fonctionnarisation» des grands ports français. De nombreuses voix s'élèvent pour dénoncer ce mode de désignation jugé trop «autoritaire» [JMM, 1965, n°2365]. Pour contrer cette disposition, un groupe de députés propose en première lecture de la loi que le directeur soit choisi sur une liste de candidats proposés par le conseil d'administration. Comme les autres, cet amendement se voit toutefois refusé par les porteurs du projet de loi [JMM, 1965, n°2365]. La version finale de la loi prévoit que le directeur soit nommé par décret en conseil des ministres, et non par décret simple, ce qui contribue de fait à augmenter son autorité face au conseil d'administration [JMM, 1965, n°2383].

La volonté du gouvernement central est de faire des ports autonomes les opérateurs de sa politique industrialo-portuaire. Il souhaite éviter toute interférence de la part des acteurs locaux, élus ou représentants des chambres de commerce. Il est à ce sujet significatif qu'un amendement visant à modifier le 1<sup>er</sup> article de la loi afin de préciser que les ports autonomes sont gérés «à la satisfaction des besoins nationaux et régionaux» et non uniquement «dans le cadre de la politique générale établie par le gouvernement» soit rejeté par les porteurs du projet.

La description des missions confiées aux ports autonomes confirme qu'ils sont bien créés pour être les maîtres d'œuvre de l'État aménageur. Selon la loi de 1965, ils sont en effet chargés «des travaux d'extension, d'amélioration, de renouvellement et de reconstruction [...] du port et de ses dépendances». Le port autonome «peut être autorisé, dans le cadre de la réglementation en vigueur, à se charger de la création et de l'aménagement de zones industrielles portuaires ou à participer à une telle création ou à un tel aménagement» [Loi n°65-491, JOFR, art. 2]. La loi de 1965 confine donc les missions d'aménageur que remplissent les ports autonomes à une dimension très technique. Ils assurent l'ingénierie des infrastructures portuaires d'une part et l'aménagement des zones industrielles à la demande de l'État d'autre part. Le gouvernement central demeure responsable de la stratégie portuaire nationale et des décisions concernant ses déclinaisons opérationnelles.

Aux missions techniques attribuées aux ports autonomes s'ajoutent des missions d'exploitation. Comme les chambres de commerce et d'industrie auparavant, ils sont propriétaires des outillages de manutention du port. Par ailleurs ils gèrent l'embauche des dockers et des manutentionnaires intermittents à travers les bureaux centraux de la main d'œuvre (BCMO) mis en place en 1947. À travers les ports autonomes, l'État devient donc opérateur portuaire. Cette évolution s'insère dans un contexte plus général d'extension de la sphère économique publique.

#### **4.3. Les instruments financiers de la production de l'espace industrialo-portuaire**

Contrairement à la loi de 1920, la réforme portuaire de 1965 comporte un volet financier dont les dispositions «constituent en quelque sorte une convention financière entre l'État et les ports autonomes» [JMM, 1965, n°2383]. Comme nous l'avons mentionné plus haut, l'objectif est de doter les ports français des moyens nécessaires pour rivaliser avec leurs concurrents européens en concentrant les ressources financières sur quelques sites.

Ainsi le projet de loi présenté en 1965 dispose premièrement que les chambres de commerce et d'industrie remettent gratuitement aux ports autonomes les terrains et outillages dont elles sont titulaires au titre de leur concession de service public portuaire. Par ailleurs il est établi que l'État supporte l'ensemble des frais d'entretien et d'exploitation des accès portuaires, ce qui représente un avantage substantiel, particulièrement pour les ports d'estuaires supportant de très lourdes charges liées au dragage. Concernant les investissements, la loi consacre une participation de l'État à hauteur de 80% du montant des opérations de modernisation telles que le creusement de bassins, la création ou l'extension de chenaux d'accès maritimes et d'avant-ports, de construction ou d'extension de digues et d'écluses. L'État rembourse par ailleurs 60% des emprunts contractés avant 1965 au titre de ce type d'opérations. Il assure également 60% des investissements réalisés pour toute autre opération de création, d'extension ou renouvellement d'infrastructure. Enfin, il indemnise entièrement les reconstructions liées aux dommages de la guerre restant à réaliser.

Ces dispositions avantageuses font l'objet de foisonnants débats parlementaires. D'un côté les représentants de circonscriptions littorales incluant des ports secondaires estiment que ces mesures risquent de créer une distorsion de concurrence entre les ports français. De l'autre, les députés de circonscriptions dans le périmètre desquelles doit être créé un port autonome cherchent à améliorer encore les dispositions financières de la loi en leur faveur. Ces voix discordantes s'unissent toutefois pour exiger une augmentation générale des crédits portuaires, jugés insuffisants, qu'ils soient destinés aux ports autonomes ou secondaires. Les porteurs du projet pour le gouvernement répondent à ces inquiétudes en affirmant que la loi de réforme n'est qu'«une des pièces de la politique portuaire». Ils garantissent qu'elle s'accompagnera d'un programme de travaux ambitieux dans le cadre du V<sup>ème</sup> Plan et d'une réforme de la fiscalité portuaire et maritime [JMM, 1965, n°2370].

Concernant la fiscalité, la réforme portuaire de 1965 maintient plusieurs avantages dont jouissent les ports de commerce, en particulier l'exonération de la taxe foncière et de l'impôt sur les sociétés, toutes deux instaurées au cours de la Seconde Guerre mondiale. En 1967 a lieu une réforme du régime relatif aux droits de port et à la navigation. Elle autorise la variation des droits de port et redevances d'équipement applicables aux navires de commerce d'un port à l'autre. Les taux sont fixés par arrêté ministériel sur proposition de l'autorité portuaire, à qui il est établi que les produits de ces taxes reviennent [Loi n°67-1175, JOFR].

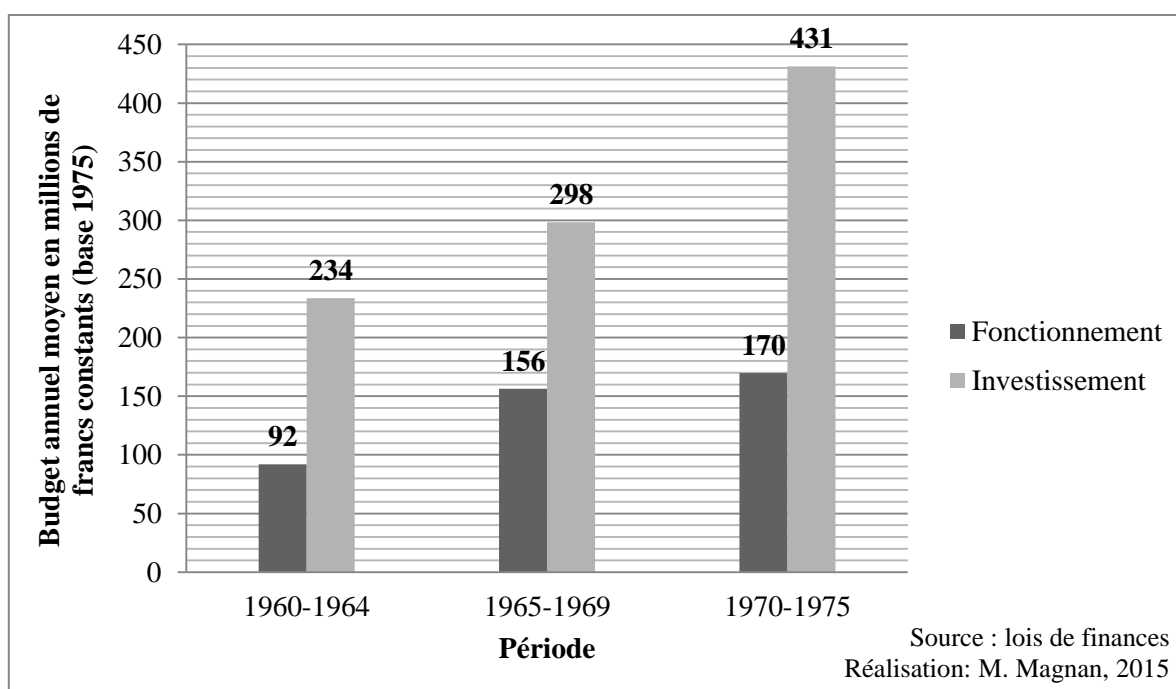
Au-delà de ces avantages fiscaux, qu'en est-il de la promesse du ministre des Travaux Publics au sujet de l'augmentation du budget portuaire de l'État ? Les dépenses publiques faisant figure de «principal levier de l'action économique de l'État» à l'issue de la Seconde Guerre mondiale [Ferrandon et al., 2004, p. 31], nous avons tenté d'éclaircir ce point en récoltant les données budgétaires de l'État entre 1960 et 1975 à partir des lois de finances. Préparées par le gouvernement central, négociées et votées par le Parlement, les lois de finances «détermine[nt], pour un exercice (une année civile), la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte» [Vie publique, s.d.].

Nous nous sommes appuyés sur les lois de finances initiales et non rectificatives, ce qui implique un biais : les données exposées ne correspondent pas au budget réellement attribué mais au budget initialement prévu. Un second biais réside dans le fait qu'il n'a pas toujours été possible de distinguer le budget consacré aux seuls ports autonomes du budget consacré à l'ensemble des ports, et ce surtout en matière d'investissements. Toutefois les données demeurent significatives dans la mesure où elles

témoignent de l'effort que le gouvernement central souhaite consentir en faveur de l'appareil portuaire.

La période a été choisie pour permettre l'identification des implications budgétaires de la réforme de 1965. Nous avons par ailleurs choisi de replacer dans son contexte le budget portuaire en le comparant au budget du ministère de l'Équipement dans son ensemble. Sur ce second point, les données que nous utilisons ne commencent qu'en 1968. En effet en 1967 le ministère des Travaux publics et du Transport disparaît. Il est remplacé par le ministère de l'Équipement, dont le domaine de compétence est plus large. Aussi les budgets de l'un et de l'autre ne peuvent pas être comparés.

**Figure 2.6. Évolution par période du budget portuaire annuel moyen de l'État entre 1960 et 1975**

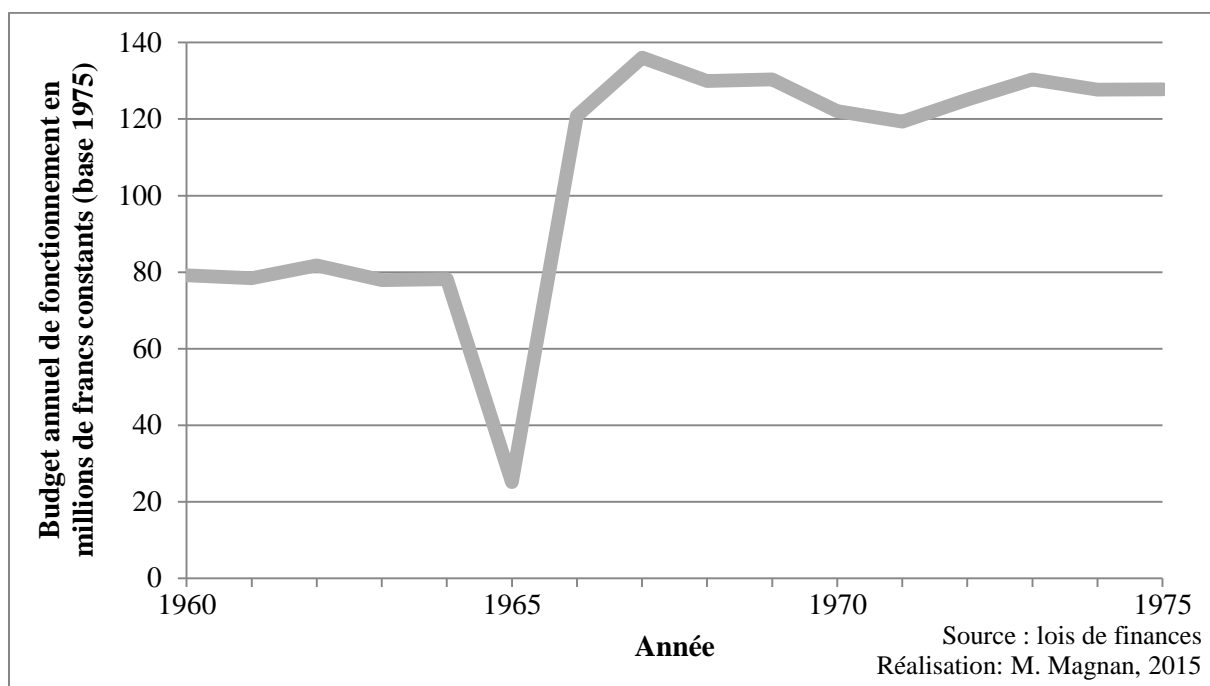


Le tableau 2.6 témoigne de l'accroissement sensible que connaît le budget portuaire de l'État entre 1960 et 1975. Le budget annuel moyen d'investissement augmente de presque 28% entre la période 1960-1964 et la période 1965-1970, puis de 44,5% entre la période 1965-1970 et la suivante. Cette montée en puissance progressive du budget d'investissement reflète le temps nécessaire à la conception et au lancement des opérations d'aménagement avant qu'elles ne se répercutent budgétairement. Concernant le budget annuel moyen de fonctionnement, l'augmentation la plus forte se situe entre la période 1960-1964 et la période suivante (1965-1969). Cette croissance budgétaire très rapide – plus de 64% - témoigne de la mise en vigueur immédiate des mesures prévues par la réforme de 1965 au sujet de la prise en charge par l'État des frais d'entretien et d'exploitation des accès portuaires. Entre la période 1965-1969 et la suivante (1970-1975), l'augmentation est moindre (13%), ce qui traduit une relative stabilisation de ce budget.

Cette stabilisation est encore plus nette si l'on cible le budget de fonctionnement propre aux ports autonomes. Comme le montre la figure 2.7 ci-dessous, l'augmentation budgétaire est très nette entre 1964 et 1968, avec cependant un creux en 1965 certainement lié à la mise en place de la réforme. En revanche le budget s'érode entre 1967 et 1971 pour ensuite remonter légèrement. Faut-il y voir une

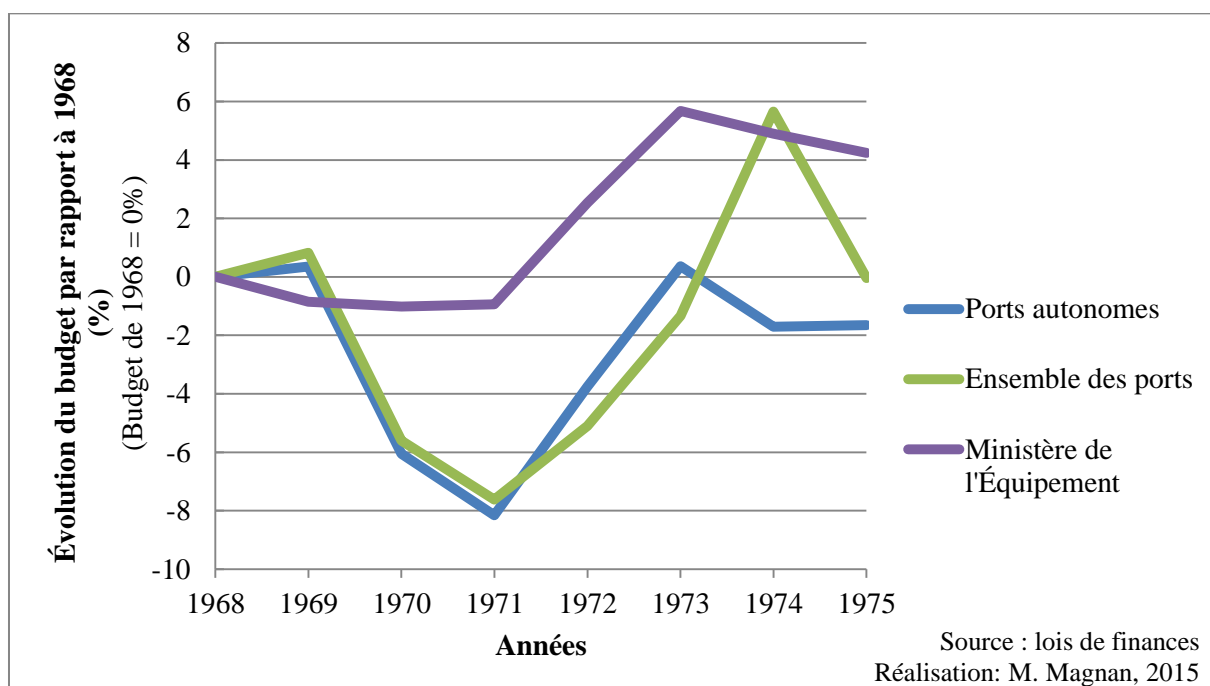
simple stabilisation ou un essoufflement de l'effort budgétaire consenti par le gouvernement central en faveur des ports autonomes ?

**Figure 2.7. Budget annuel de fonctionnement des ports autonomes entre 1960 et 1975**



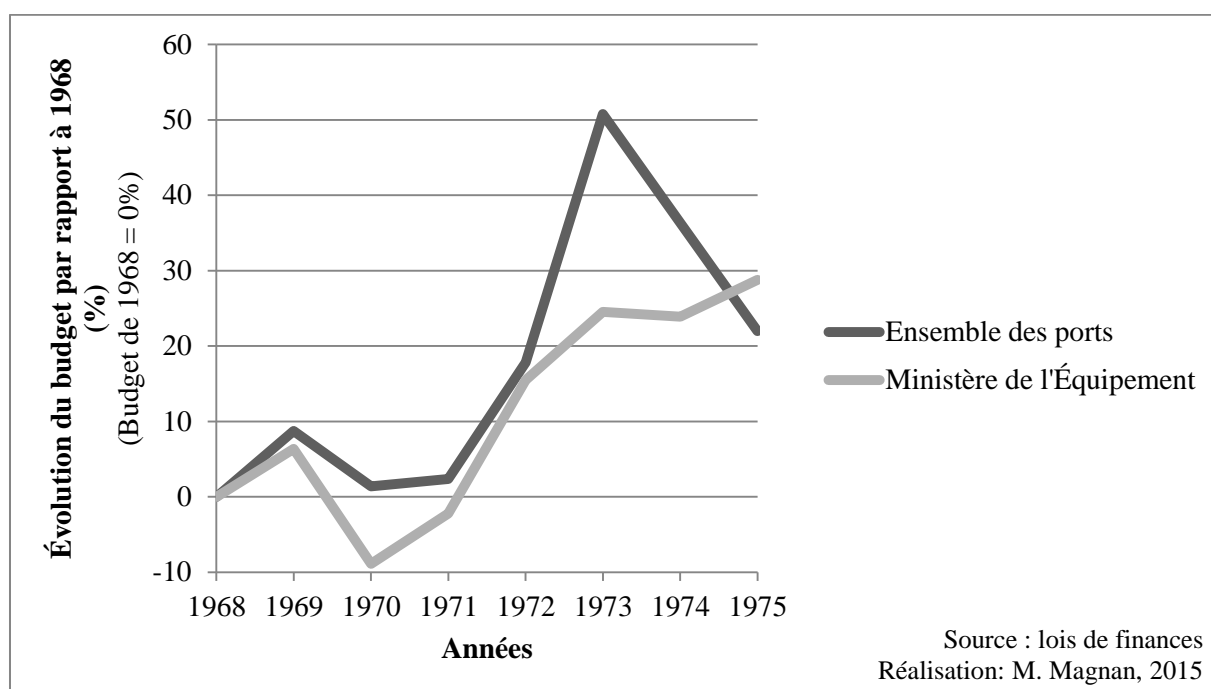
La source de l'érosion du budget de fonctionnement des ports autonomes s'explique certainement en partie par l'irrégularité du budget du ministère de l'Équipement dans son ensemble, comme en témoigne la figure 2.8.

**Figure 2.8. Budgets de fonctionnement : comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total du ministère de l'Équipement entre 1968 et 1975**



En ce qui concerne l'investissement, la croissance du budget portuaire est plus rapide que celle du budget de l'Équipement dans son ensemble jusqu'en 1973, ce qui traduit un réel effort financier du gouvernement central en faveur de l'appareil portuaire. À partir de 1973 le budget portuaire continue d'augmenter, moins rapidement que le budget d'ensemble du ministère toutefois, comme l'illustre la figure 2.9.

**Figure 2.9. Budgets d'investissement : comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total du ministère de l'Équipement entre 1968 et 1975**



L'analyse du budget de l'État confirme donc la mise en place de moyens financiers plus importants qu'auparavant à partir de la réforme de 1965. L'effort en termes d'investissements est particulièrement soutenu. Comme mentionné ci-dessus, l'objectif poursuivi par l'État est d'alléger autant qu'il le peut les charges financières pesant sur les usagers [JMM, 1965, n°2365]. Ce principe est par la suite remis en question, la puissance publique cherchant progressivement à accroître la participation des opérateurs privés au financement des équipements et infrastructures (chapitre 3).

Aux crédits proprement portuaires, s'ajoutent sur la période considérée des aides de l'État versées aux armements. S'il n'est pas nécessaire d'entrer dans le détail des chiffres, soulignons qu'elles contribuent au dynamisme des trafics maritimes au départ des ports français.

Outre les crédits portuaires et maritimes, les zones industrialo-portuaires françaises bénéficient financièrement des interventions de l'État en faveur de la modernisation industrielle. Les aides sont de natures diverses. Ainsi les branches clés de l'industrie bénéficient d'aides directes à travers les plans successifs, mais aussi d'aides indirectes reposant sur des services de financement public, en particulier des prêts à long terme à taux intéressants que leur accordent le Crédit National et le Fonds de Développement Économique et Social (FDES) [Malézieux, 1981]. Une seconde forme d'aide indirecte réside dans l'amélioration des conditions d'approvisionnement en combustible dont l'État français fait une priorité. La construction d'infrastructures et d'équipements nouveaux permet d'en abaisser les coûts. Étant au cœur de la stratégie industrielle étatique, la sidérurgie bénéficie de mesures de soutien

qui lui sont propres en plus de ces dispositifs généraux. Une convention dite État-sidérurgie est signée en 1965 dans le cadre du V<sup>ème</sup> Plan prévoyant des aides financières pour favoriser la concentration et la modernisation de l'appareil productif.

Par ailleurs, le gouvernement central intervient directement auprès des investisseurs industriels concernés par les projets de ZIP. Ainsi, concernant la zone industrialo-portuaire dunkerquoise, l'État signe en 1967 une convention particulière avec Usinor, premier et principal investisseur du complexe sidérurgique en cours de développement. Dans le cadre du VI<sup>ème</sup> Plan, Usinor bénéficie à nouveau d'aides de l'État, en vue de la construction d'une nouvelle unité de production sur le site proche de Mardyck [Malézieux, 1981].

L'intervention de l'État auprès des milieux industriels est encore plus forte dans le cadre de l'aménagement du pôle industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer. Le projet est fondé sur l'implantation d'une unité de production sidérurgique. Son succès dépend donc de la décision du patronat lorrain – dont le leader est la SOLLAC, à majorité détenue par la famille De Wendel – de bien vouloir délocaliser ses activités sur la façade méditerranéenne<sup>77</sup>. Or comme le rapporte B. Paillard [1981], toute une partie du patronat est en faveur d'une modernisation sur place de l'appareil productif, le «tournant littoral» leur paraissant bien trop aventureux [p. 71].

Face aux hésitations et dans un contexte où se dessine une crise de l'acier, l'État passe avec l'ensemble de la branche la convention mentionnée ci-dessus, en vue d'encourager la concentration et la modernisation des unités de production. Lorsque la sidérurgie sort de la crise en 1968, le patronat lorrain envisage de nouveau la maritimisation de ses activités mais balance entre Le Havre et Fos-sur-Mer. Mais l'État a déjà engagé des crédits dans l'aménagement du complexe industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer et signé des contrats avec des entreprises attirées par l'annonce de la constitution d'un grand pôle sidérurgique. Le patronat lorrain est alors en situation de force et cherche à tirer parti de la situation en exigeant de nouvelles aides financières de la part de l'État en l'échange de sa délocalisation méditerranéenne. Le gouvernement central ne peut plus reculer, aussi à la fin de l'année 1970 un accord est finalement trouvé. La SOLMER est créée, financée à 56% par les actionnaires de la SOLLAC, à 34% par des crédits du FDES accordés à des taux très avantageux et à 20% par Usinor à qui l'État a forcé la main pour prendre une participation dans le complexe méditerranéen<sup>78</sup> [Paillard, 1981].

Ces deux exemples montrent que l'intervention financière de l'État ne se concentre pas uniquement sur la construction des infrastructures portuaires, mais passe aussi par le soutien aux industries. Nous avons ici détaillé les deux cas majeurs que sont Dunkerque et Fos-sur-Mer, toutefois d'autres exemples existent. L'État intervient notamment en tant qu'actionnaire pour encourager l'implantation d'activités productives et génératrices de trafics dans les zones industrialo-portuaires nouvellement créées ou en devenir. Les centrales à charbon du Havre et de Cordemais (proche de Saint-Nazaire), mises en service respectivement en 1976 et 1970, alimentent les trafics portuaires des zones portuaires où elles sont situées. La régie nationale Renault implante une usine de construction à proximité de la ZIP havraise en 1964, entraînant avec lui de nombreux sous-traitants.

---

<sup>77</sup> La sidérurgie lorraine est la concurrente traditionnelle de la sidérurgie du Nord, dont Usinor fait partie.

<sup>78</sup> Usinor voit d'un mauvais œil la quasi-obligation qui lui est faite de prendre une part dans le financement du complexe sidérurgique de Fos-sur-Mer. Ce complexe vient la concurrencer sur ses marchés (en particulier celui du laminage en bobine à chaud), et sa participation pèse sur ses capacités d'investissement pour ses usines de Dunkerque et Mardyck.

L'intervention financière de l'État est donc protéiforme. Elle s'appuie sur la fiscalité, sur des aides indirectes et directes, accordées au titre des projets d'infrastructures d'une part et de la modernisation de l'industrie d'autre part. Elle constitue de ce fait un levier central de la production de l'espace industrialo-portuaire au cours des Trente Glorieuses.

#### **4.4. La maîtrise foncière étatique au service de l'aménagement des zones industrialo-portuaires**

Outre les modalités de financement, le poids de l'intervention étatique se mesure à l'aune des instruments opérationnels et réglementaires appliqués à la production et à la gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique. Une maîtrise foncière entièrement sous contrôle étatique est en effet mise en place, s'appuyant sur trois instruments que sont i) l'acquisition foncière, ii) la domanialité publique et iii) le droit de l'urbanisme. Comme nous allons le voir, les prérogatives politiques et techniques des collectivités locales s'arrêtent aux limites du domaine portuaire, ce qui assure à l'État d'être l'unique décisionnaire et aménageur de cet espace.

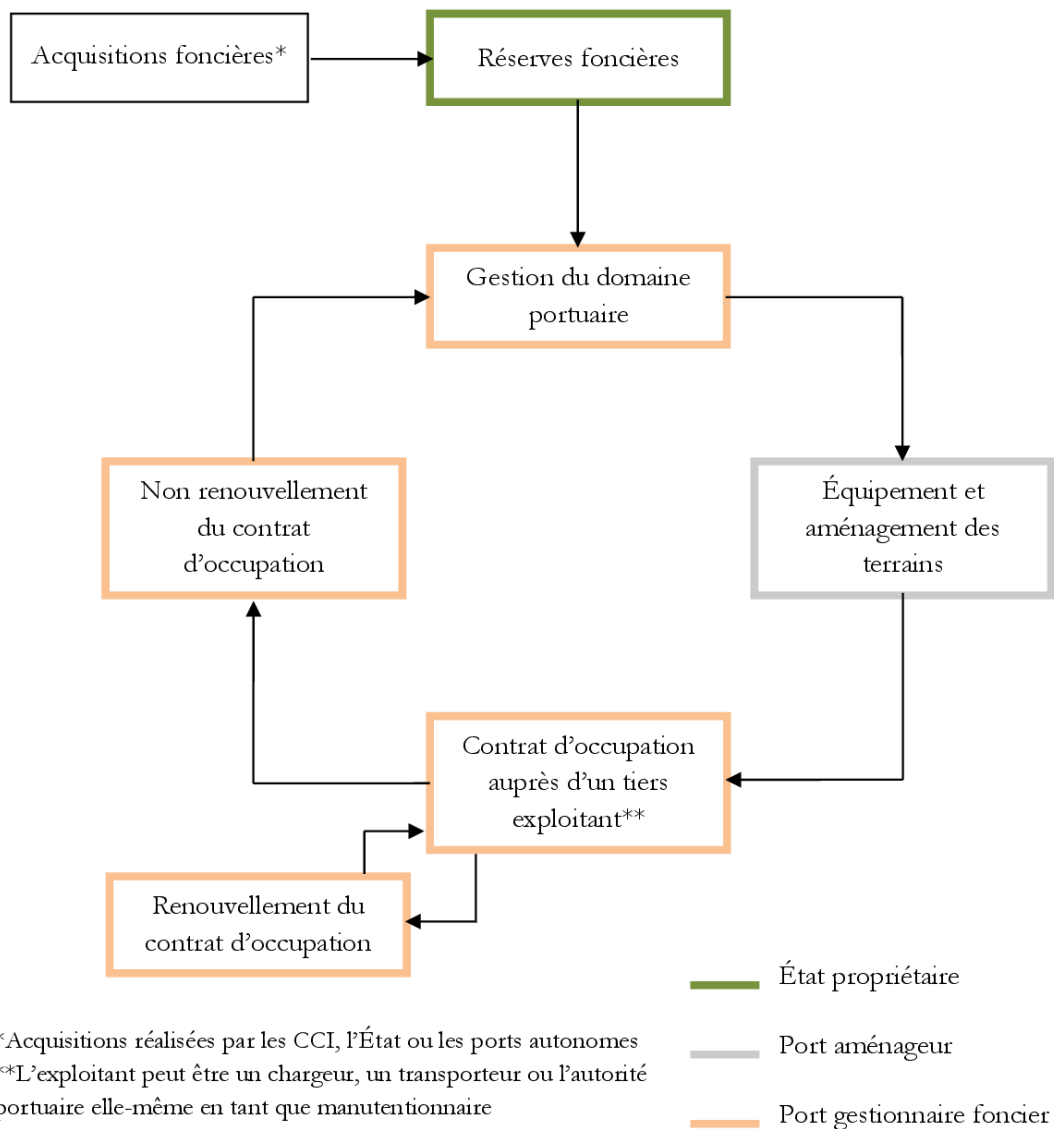
En premier lieu, le lancement des projets de création de ZIP entraîne des acquisitions foncières massives au cours des années 1960 et 1970, conduites par les chambres de commerce ou l'État avant 1965 puis par les ports autonomes. La majorité des acquisitions est réalisée grâce à l'outil réglementaire qu'est l'expropriation pour cause d'utilité publique. Toute expropriation de ce type fait suite à une enquête publique menée par le préfet qui doit permettre de confirmer l'utilité publique du projet pour lequel sont réalisées les expropriations. La déclaration d'utilité publique (DUP) prend la forme d'un arrêté généralement préfectoral. Elle permet à l'État – ou son opérateur à partir de 1965 – de mener à bien les projets de ZIP en dépit d'éventuelles oppositions locales. Comme en témoigne le juriste S. Charbonneau [1981], le Conseil d'État applique à cette époque une définition très large de la notion d'utilité publique, d'où un échec quasi systématique des recours lancés par les opposants locaux aux projets étatiques.

L'expropriation facilite également la mise en œuvre opérationnelle des projets de ZIP en ce qu'elle prémunit l'acquéreur contre d'éventuels phénomènes de renchérissement excessif du coût d'acquisition du foncier. En effet en cas de conflit entre propriétaire et acquéreur sur la fixation du prix, un arbitrage est assuré par un juge de l'expropriation.

En quelques années sont donc réalisées de vastes réserves foncières. En 1965 le préfet des Bouches-du-Rhône déclare d'utilité publique l'acquisition par le syndicat mixte d'aménagement et d'équipement de la région du golfe de Fos des terrains nécessaires au projet portuaire. Ainsi en ce sont plus de 7000 hectares qui sont acquis dans la zone puis revendus au Port autonome de Marseille à sa création. En 1968 le projet d'extension de 8000 hectares du port autonome de Dunkerque vers l'Ouest en vue d'accueillir des navires de 300 000 Tpl est déclaré d'utilité publique [Malézieux, 1981]. En 1975 le port autonome de Bordeaux obtient par arrêté préfectoral la possibilité d'acquérir par expropriation les terrains devant lui servir à construire un avant-port à l'aval de l'estuaire. L'avant-port constitue la première phase d'un projet de zone industrialo-portuaire alors prévu pour s'étendre sur 10 000 hectares. Il n'est pas aisé de retracer précisément la chronologie des DUP ayant permis la constitution des zones industrialo-portuaires françaises, les actes administratifs de cette époque n'ayant pas encore été systématiquement recensés aujourd'hui. Toutefois les documents cartographiques de l'époque témoignent du fait que, dès le milieu des années 1970, les périmètres sous gestion des ports maritimes ont quasiment acquis la morphologie qu'on leur connaît aujourd'hui, corroborant le caractère massif des acquisitions réalisées alors.



**Figure 2.10. La production et la gestion de l'espace portuaire : un processus intégré sous contrôle des ports autonomes**



Les terrains acquis dans le cadre des projets de ZIP sont rattachés au domaine portuaire dont l'État est le propriétaire et les autorités portuaires sont les gestionnaires. Le terme «domaine portuaire» est employé en référence au régime de domanialité publique qui s'y applique. Ce régime juridique spécial est attribué à des biens (en particulier fonciers et immobiliers) dont il est considéré que l'affectation mérite d'être protégée en ce qu'elle sert l'utilité publique [Saugez, 2012], notion imprécise proche de celle d'intérêt général. Les biens désignés comme tels sont ceux qui d'une part appartiennent à l'État<sup>79</sup> et d'autre part sont affectés soit à un usage public (routes, plages, etc.), soit à un service public (service public ferroviaire, bâtiments de la Police nationale, etc.). Il n'y a donc pas un mais plusieurs «domaines» (domaine public routier, fluvial, ou encore forestier, etc.) à chacun desquels la doctrine générale du domaine public s'adapte par des spécificités. On parle de droit domanial spécial. Le

<sup>79</sup> Depuis la réforme de la domanialité publique en 2006, des biens appartenant à des personnes publiques autres que l'État peuvent se voir appliquer ce régime.

domaine public portuaire est une composante du domaine public maritime<sup>80</sup> comprenant l'ensemble des zones confiées en gestion à une autorité portuaire. À chaque port autonome correspond ainsi un domaine délimité administrativement.

La protection de l'affectation du domaine public s'appuie sur des outils juridiques conçus pour prévenir tout changement d'usage et de propriété de ces biens. Ces outils reposent sur deux principes majeurs que sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité, signifiant que les biens concernés ne peuvent pas être vendus – sauf dans des conditions très encadrées<sup>81</sup> – et qu'ils ne peuvent être mis à disposition d'un tiers que de manière précaire et révocable. En effet, selon le régime de domanialité publique, l'occupant peut se voir retirer son titre d'occupation unilatéralement et à tout moment pour motif d'intérêt général, sans indemnité dans la plupart des cas. Ce titre est d'ailleurs désigné sous le terme d'autorisation d'occupation temporaire (AOT). Une fois l'autorisation arrivée à échéance, les terrains reviennent en gestion au port autonome. Comme le montre la figure 2.10, outre garantir l'intégrité de l'espace portuaire, ce système assure à l'État, *via* son opérateur l'autorité portuaire, un contrôle sur l'ensemble du processus de production, gestion et reconversion de l'espace portuaire. Le propriétaire (ou du moins son représentant), le gestionnaire et l'aménageur sont une seule et même institution : l'autorité portuaire.

Aux acquisitions foncières et à la domanialité publique s'ajoute un troisième outil qui assure à l'État d'être l'aménageur et le gestionnaire unique de l'espace portuaire : le droit de l'urbanisme. Celui-ci est en effet marqué par un renforcement progressif du poids de l'État qui débute à l'Entre-deux-guerres [Gaudin, 1989] et se poursuit tout au long des Trente Glorieuses [Morand-Deville, 1996]. La loi du 15 juin 1943 constitue à ce titre un jalon essentiel. D'une part elle consacre la création d'une direction de l'urbanisme au sein de la Délégation générale à l'équipement national (DGEN). D'autre part elle place la compétence de l'établissement des Plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension sous la tutelle de l'État et non plus des maires. Enfin, elle généralise la procédure du permis de construire et ce faisant renforce le pouvoir du préfet, l'instruction relevant de sa compétence.

Ces trois éléments sont repris au sortir du conflit et fondent le droit de l'urbanisme jusqu'à la loi de décentralisation de 1983. La loi d'orientation foncière de 1967 renforce les instruments de planification en créant les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les plans d'occupation des sols (POS). Leur approbation est également placée sous la compétence préfectorale. Rappelons à ce sujet que dans les périmètres où des directives nationales issues des schémas d'aménagement élaborés par les OREAM existent, les documents d'urbanisme doivent s'y conformer. Ils sont donc un outil au service de la mise en œuvre du projet d'aménagement du gouvernement central.

Le caractère centralisé de l'urbanisme limite les freins d'ordre réglementaire qui pourraient s'opposer à la mise en œuvre des projets d'aménagement industrialo-portuaires. Soulignons que les collectivités locales ont d'autant moins de compétences réglementaires sur l'espace portuaire que l'approbation des déclarations d'utilité publique dans le cadre d'expropriations nécessite au préalable une mise en conformité des documents d'urbanisme. Cela signifie l'établissement d'un zonage compatible avec les

---

<sup>80</sup> La notion de domaine public portuaire n'est pas présente dans le corpus législatif encadrant le la domanialité publique, elle résulte d'une construction jurisprudentielle [Fedi et Rézenthel, 2007].

<sup>81</sup> Pour être vendu, un bien du domaine public doit d'abord faire l'objet d'une procédure dite de déclassement par laquelle un service dédié de l'État (aujourd'hui France Domaine) reconnaît que ce bien est devenu inutile à la poursuite des missions de la personne publique qui en est propriétaire.

activités industrielles prévues sur la zone sur laquelle porte la DUP. Une fois ce zonage établi, il devient très délicat pour les élus de s'opposer à la délivrance d'un permis de construire sur la ZIP ou d'établir un recours.

Un ensemble puissant d'instruments opérationnels et réglementaires assure donc à l'État une maîtrise foncière totale de l'espace jugé nécessaire à la création et aux futures extensions des zones industrialo-portuaires. Quelques travaux de sociologie urbaine datant de cette époque témoignent des résistances des collectivités locales face à cette tendance. D. Bleitrach et P. Chenu [1971] rappellent que les six communes voisines de l'Étang de Berre demandent la mise en place d'un syndicat intercommunal d'études qui leur permettrait d'avoir les moyens de produire leur propre expertise et vision quant à l'aménagement du territoire. Cette démarche toutefois n'aboutit pas, la Préfecture refusant la création du syndicat au titre qu'il ferait double emploi avec la Mission d'aménagement des Rives de l'Étang de Berre, créée pour mettre en œuvre les propositions du schéma de l'OREAM. Parallèlement, dans le Nord, la Communauté urbaine de Dunkerque se constitue afin de faire contrepoids à l'OREAM et proposer son propre schéma d'aménagement, élaboré par l'agence d'urbanisme récemment créée (l'AGUR), mais le SDAU peine à s'imposer comme référentiel de l'aménagement [Castells et Godard, 1974].

Dans aucun des deux cas il ne s'agit pour les collectivités locales concernées de s'opposer au parti pris industrialo-portuaire en tant que tel. Les initiatives évoquées ont pour but de revendiquer leur droit à décider de la manière dont gérer les effets de cette politique, particulièrement en termes de développement des capacités résidentielles et des équipements. Mais ces revendications sont suivies de peu d'effets. Le système de production et de gestion de l'espace portuaire reste largement indépendant du territoire.

Ce procédé n'est pas propre à l'espace portuaire. Il doit être replacé dans le contexte des Trente Glorieuses où non seulement l'État est «aménageur» mais aussi où la maîtrise foncière est la pièce maîtresse de l'urbanisme opérationnel. À ce sujet A. Bourdin [1996] rappelle que «la conquête des terres agricoles périphériques permettaient d'organiser des espaces nouveaux composés en zones rassemblant des équipements publics, des logements et (ou) des locaux d'activités. L'aménageur maîtrise le sol, le viabilise et installe tous les réseaux [...] Ce métier tient sa cohérence et sa culture de base de l'activité de la conduite d'opérations proprement dite, qui constitue son « cœur ». Né avec les ZUP et la rénovation urbaine, il se développe avec les ZAC et les villes nouvelles [...]» R. Verhage et R. Linossier [2009] précisent que «Longtemps, la phase préalable d'acquisition foncière publique était considérée comme indispensable dans les grandes opérations [...] pour garantir le contrôle public, la maîtrise des sols étant en quelque sorte le «nerf de la guerre».»

Dans le cas portuaire, l'intérêt pour l'État d'établir une telle maîtrise foncière répond à un double objectif. Il s'agit premièrement de faciliter l'aménagement portuaire en dotant ses opérateurs – les autorités portuaires – de ce qui est considéré comme la «matière première» de l'aménagement. Disposer par anticipation des ressources foncières dont elles ont besoin sur le long terme est un atout financier, d'autant plus que les terrains sont versés gratuitement à leur capital au moment de leur création. On peut donc considérer que le coût des opérations d'aménagement futures est par avance minoré de la charge foncière qui incomberait à l'autorité portuaire si elle avait dû préalablement acheter les terrains sur ses propres fonds. Par ailleurs, la constitution rapide de réserves foncières massives dans les années 1960 et 1970 permet de contrer d'éventuels phénomènes de spéculation qui viendraient renchérir la charge foncière de futures opérations d'aménagement.

Deuxièmement, disposer de ces réserves foncières est également appréhendé comme étant un atout en termes de réactivité. Le fait que le gestionnaire foncier et l'aménageur soient une seule et même entité – l'autorité portuaire – est censé annuler la phase de mobilisation foncière. Les ports autonomes sont ainsi en principe en mesure de répondre rapidement à tout nouveau besoin d'infrastructures ou d'implantation industrielle. Cet élément doit contribuer à l'attractivité économique des ZIP.

## **5. La politique étatique d'industrialisation du littoral : les fondements d'un système spatial et économique amené à perdurer**

L'action aménagiste de l'État dans l'espace portuaire au cours des Trente Glorieuses s'appuie donc sur un ensemble puissant d'instruments. Elle donne lieu à des réalisations de grande ampleur qui façonnent le littoral pour une longue durée, sur un plan morphologique mais aussi économique et fonctionnel. Nous revenons brièvement sur le contenu de ces opérations puis sur leurs effets sur la structure de l'économie portuaire.

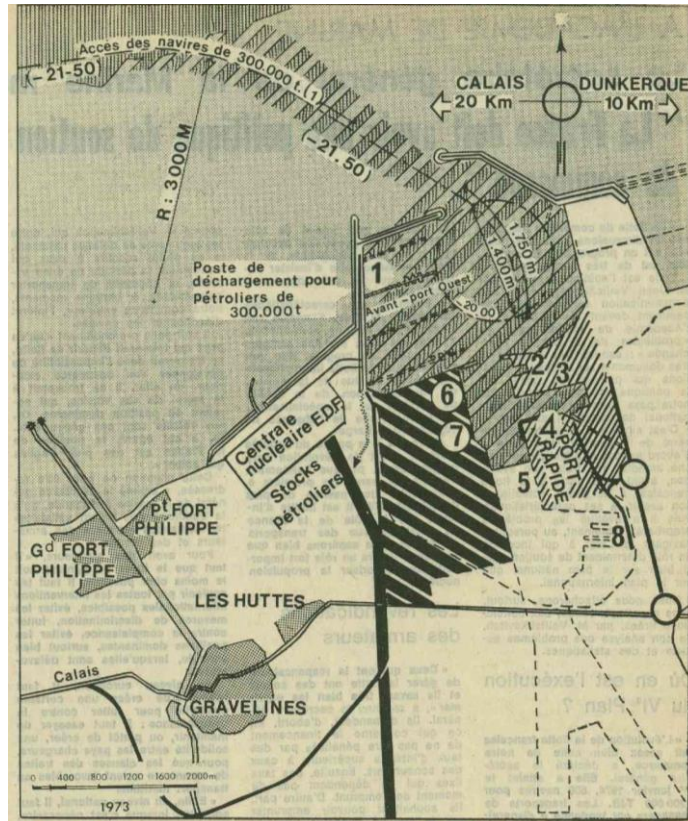
### **5.1. La création des zones industrialo-portuaires, des «majors» aux ports atlantiques**

Les travaux liés aux ZIP sont lancés au début des années 1960 sous le IV<sup>ème</sup> Plan et se poursuivent jusqu'à la fin des années 1970. Les «majors» - Dunkerque, Fos-sur-Mer et Le Havre – sont les premiers ports à bénéficier de la stratégie industrialo-portuaire de l'État, qui se diffuse ensuite aux ports atlantiques de Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux.

À Dunkerque, les principales réalisations sont la construction d'un bassin maritime pour les navires de 100 000 Tpl permettant de relier le port ancien et le bassin minéralier d'USINOR par une écluse de même gabarit. Comme le montre la figure 2.11, s'en suit la création d'un port situé à douze kilomètres à l'Ouest du précédent, permettant d'accueillir des navires de 300 000 Tpl. L'extension du bassin maritime permet de relier les ports Est et Ouest. Un canal à grand gabarit est par ailleurs construit entre Dunkerque et Valenciennes, reliant différents sites d'Usinor [Vigarié, 1984 ; Lavaud-Letilleul, 2002].

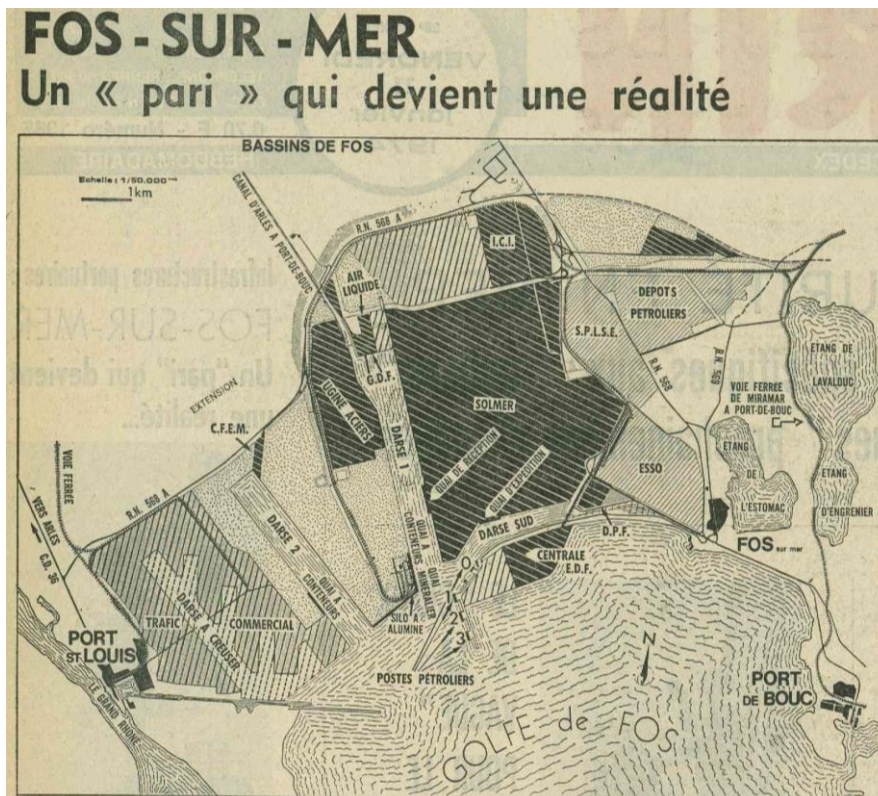
Sur le plan industriel, le site est à l'origine quasi entièrement dédié à la sidérurgie. Toutefois les activités se diversifient à partir du début des années 1970. Entre 1964 et 1970 les capacités de production de la raffinerie de Dunkerque, exploitée par British Petroleum, sont doublées. En 1974 est mise en service la raffinerie des Flandres à Gravelines par la Compagnie Française de Raffinage. Un parc de stockage, relié aux deux raffineries par pipelines, est construit dans le port Ouest et ouvert en 1976. Par ailleurs, en 1974 commencent les travaux de la centrale nucléaire de Gravelines, qui deviendra une des plus grandes en Europe. Parallèlement, des installations portuaires spécialisées sont aménagées, permettant la croissance rapide de trafics de vrac divers (céréales, sucre, produits métallurgiques, vracs liquides) dans lesquels le port de Dunkerque se spécialise.

**Figure 2.11. Schéma d'aménagement de l'avant-port Ouest de Dunkerque**



Source : Le Marin, 19/04/1974, n°1399, p.3

Figure 2.12. Schéma d'aménagement de la ZIP de Fos-sur-Mer



Source : Le Marin, 11/01/1974, n°1385, p.2

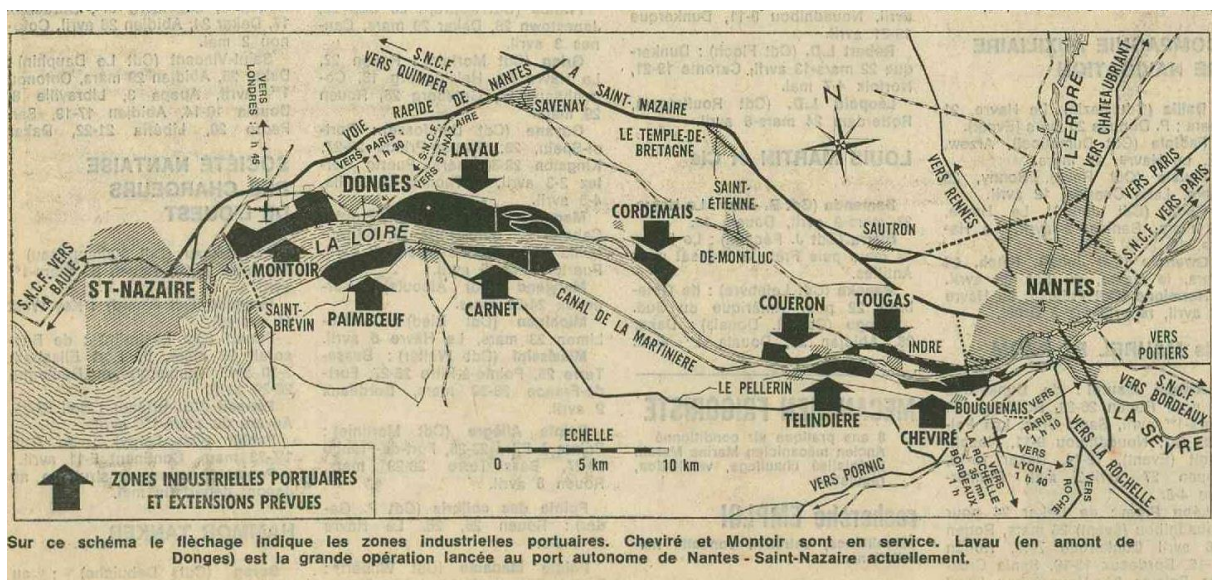


commission auprès du Ministre des Travaux Publics est créée dans la seconde moitié des années 1960 pour étudier les modalités de mise en œuvre de cette possibilité [Loi n°65-1001, JORF]. Le projet échoue mais le port bénéficie d'un approfondissement régulier de son chenal d'accès. Cela lui permet de s'étendre à un rythme rapide, notamment vers l'aval de l'estuaire et sur la rive gauche de la Seine, sous l'effet du développement de l'industrie (céréales, farines, sucres, pétrochimie). Rouen devient rapidement l'un des principaux ports céréaliers de France et d'Europe.

La seconde étape de la littoralisation de l'industrie correspond à la diffusion du modèle de la ZIP aux ports de la façade atlantique, en particulier Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire. Comme précisé plus haut, l'objectif est de rééquilibrer le territoire national : en favorisant l'industrialisation de l'Ouest français par le développement de pôles de croissance. Il est décidé concernant le port de Bordeaux d'améliorer et d'approfondir les accès du port ainsi que de créer un avant-port au Verdon [Charrié, 1999] afin d'y permettre l'accueil de navires jusqu'à 85 000 tonneaux. Plusieurs dépôts d'hydrocarbures y sont par ailleurs implantés pour approvisionner les raffineries d'Ambès et Pauillac. Cet avant-port est conçu comme la première phase d'une zone industrialo-portuaire bien plus vaste. De nombreuses acquisitions sont menées en vue de futures extensions.

Concernant le port de Nantes-Saint-Nazaire, il s'étend vers l'aval (figure 2.14) et les travaux d'approfondissement du chenal permettent bientôt la réception de navires pétroliers de 250 000Tpl. En 1970 le principe de création d'un port poly-industriel ayant été retenu suite au schéma d'aménagement élaboré par l'OREAM, un premier projet de poste à quai profond est lancé à Montoir, suite à la décision d'implantation de l'usine d'engrais Gardiloire (devenue Yara). Suite au choc pétrolier de 1973, le projet d'une grande plateforme dédiée à l'industrie pétrochimique à Donges est abandonné. Le projet de ZIP est relancé en 1976 avec l'annonce par le chef d'État de la construction d'un terminal méthanier à Montoir-de-Bretagne [Vigarié, 1989].

**Figure 2.14. Schéma d'aménagement industrialo-portuaire de l'estuaire de la Loire**



Source : *Le Marin*, 22/03/1974, n°1395, p.12

L'ensemble de ces opérations entraîne une transformation en profondeur de l'espace portuaire dans ses composantes bord-à-quai et rétro-portuaires, dont le domaine portuaire actuel est encore largement héritier. Outre le glissement des ports en dehors des villes et vers l'aval de l'estuaire pour les sites

concernés, l'espace bord-à-quai est agrandi et modernisé. À ce titre, A. Vigarié [1984] note : «les équipements mis en place sont de haute qualité, performants, répondant aux besoins du commerce extérieur de la France et aux exigences de son rôle à l'ouest du Vieux Continent. Une preuve de la qualité : ils sont redoutés par les compétiteurs étrangers.». Par ailleurs, de vastes espaces rétro-portuaires dédiés à l'industrie sont constitués. Ils ne sont qu'en partie occupés par les implantations mentionnées plus haut. La théorie des pôles de croissance de F. Perroux veut cependant que les secteurs de base qui sont au cœur de la littoralisation de l'industrie induisent et attirent de nouvelles activités productives, d'où l'ampleur des réserves foncières réalisées.

## 5.2. Hiérarchie portuaire et structures des trafics

En raison de la perspective de long terme dans laquelle s'ancrent les réalisations décrites, chercher à en dresser un bilan économique à la fin de la période des Trente Glorieuses constituerait un exercice périlleux. Quelques éléments méritent néanmoins d'être rappelés. Sur les dix ans qui suivent la mise en place de la réforme portuaire, les trafics français connaissent une croissance constante. Ils doublent entre 1965 et 1973, date à laquelle ils atteignent 295 millions de tonnes. Si les investissements réalisés par l'État ne sont certainement pas étrangers à ces résultats, ceux-ci découlent par ailleurs amplement de la croissance économique généralisée et de l'augmentation sans précédent des flux maritimes mondiaux qui caractérisent cette période. A. Vigarié souligne à ce sujet que le volume mondial des échanges maritimes de vrac et pondéreux croît de 90% sur la seule période allant de 1965 à 1973 [Vigarié, 1984].

La période des Trente Glorieuses scelle par ailleurs la hiérarchie des principaux ports français. Si Le Havre et Marseille étaient déjà en tête du classement avant le second conflit mondial, les lourds investissements réalisés par l'État dans l'estuaire de la Seine et dans le golfe de Fos contribuent à les y maintenir. Ces deux ports concentrent plus de 70% des trafics des six ports autonomes, comme le montre le tableau 2.4 ci-dessous. Dunkerque vient en troisième position. Les deux ports de l'Atlantique et Rouen se caractérisent par des volumes de marchandises plus faibles. Leur localisation estuarienne – peu propice à l'accueil de très grands navires - et leur place secondaire dans la politique d'investissement de l'État peuvent l'expliquer.

**Tableau 2.4. Trafics des six ports autonomes en 1973 (en millions de tonnes et parts des tonnages nationaux totaux)**

	Trafics totaux			Marchandises sèches			Marchandises diverses		
	Tonnage	%	Rang	Tonnage	%	Rang	Tonnage	%	Rang
<b>Marseille</b>	100,5	34,04	1	8,8	11,69	2	5,5	18,25	2
<b>Le Havre</b>	86,7	29,37	2	8,1	10,65	4	5,6	18,43	1
<b>Dunkerque</b>	31,4	10,62	3	21,1	27,90	1	4,3	14,35	3
<b>Nantes-St-Nazaire</b>	14,7	4,96	4	3,1	4,11	5	1,9	6,22	6
<b>Rouen</b>	14,2	4,80	5	8,4	11,09	3	2,6	8,50	4
<b>Bordeaux</b>	13,5	4,58	6	3,0	4,02	6	1,3	4,14	7
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>88,17</b>	-	<b>52,5</b>	<b>69,46</b>	-	<b>21,2</b>	<b>69,89</b>	-

Source : Vigarié, 1984

Au-delà des volumes, il est nécessaire de se pencher sur la composition des trafics. La comparaison des ports français avec leurs principaux concurrents révèle que leurs trafics ont pour particularité



d'être très largement adossés aux produits pétroliers. Ceux-ci représentent 65% des volumes traités en 1967 comme le montre le tableau 2.5, alors qu'ils constituent moins de la moitié des trafics des ports rhénans. À l'inverse de ces derniers, les ports français n'ont connu par ailleurs qu'un faible développement dans le segment des marchandises diverses. L'objet de notre travail n'est pas de déterminer si ces différentiels de structures de trafics sont attribuables au contenu des politiques portuaires ou aux caractéristiques du marché économique de chacun de ces pays. Il convient en revanche de souligner que cette structure perdure dans le temps. Il en découle une forme de dépendance économique des ports français aux trafics pétroliers. Du fait de l'instabilité de ces derniers cette situation est jugée problématique par les commentateurs d'alors et d'aujourd'hui, nous y reviendrons (chapitre 3).

**Tableau 2.5. Poids des produits pétroliers et des marchandises diverses sur les trafics maritimes internationaux des pays de la CEE en 1967**

	<b>Total des trafics (Mt*)</b>	<b>Produits pétroliers (Mt)</b>	<b>Produits pétroliers (%)</b>	<b>Marchandises diverses (Mt)</b>	<b>Marchandises diverses (%)</b>
<b>France</b>	133,79	91,9	68,69	2,83	2,12
<b>Belgique</b>	67,71	25,28	37,34	3,38	4,99
<b>Pays-Bas</b>	168,57	77,83	46,17	3,4	2,02

*Source : Commission des communautés européennes, 1970*

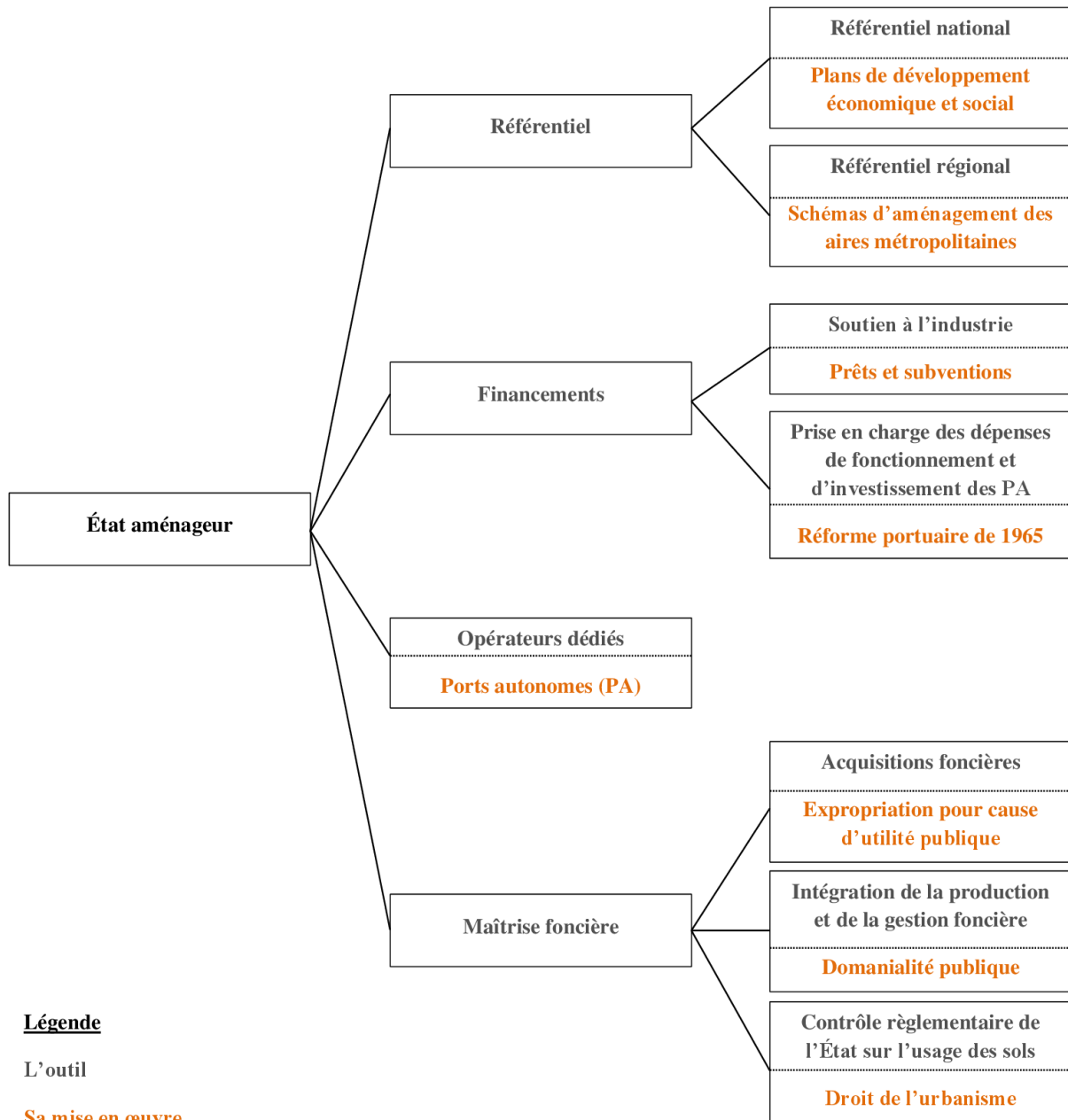
\* Millions de tonnes

## **6. Conclusion**

L'espace portuaire contemporain résulte donc d'une rencontre entre les politiques de planification économique et d'aménagement du territoire au cours des Trente Glorieuses. Les premières années de la V<sup>ème</sup> République marquent l'avènement d'une politique industrialo-portuaire nationale. S'ancrant dans un contexte de forte croissance de l'économie et des échanges maritimes, celle-ci se révèle être typique de l'action aménagiste fordiste.

Sur un plan organisationnel, nous avons mis en lumière le passage d'un système décentralisé dont les chambres de commerce et d'industrie sont les principaux acteurs, à la centralisation de l'administration de l'espace portuaire *via* la création des ports autonomes en 1965. Au même titre que d'autres espaces jugés stratégiques (l'espace ferroviaire, les villes nouvelles), l'espace portuaire est géré et transformé par l'État de manière quasiment indépendante du territoire dans lequel il s'ancre et des institutions locales. Cela témoigne de la place centrale qu'il occupe dans la politique de modernisation de l'industrie alors menée par les gouvernements successifs. L'aménagement portuaire participe par ailleurs de la politique de rééquilibrage économique du territoire, malgré l'hésitation que nous avons soulignée entre maillage de l'espace littoral et concentration des investissements publics. La puissance des moyens mis en œuvre permet une transformation rapide et spectaculaire du littoral français, sur un plan morphologique comme économique. La figure 2.15 ci-dessous fait la synthèse des instruments mobilisés par l'État pour initier et maîtriser le processus de production et de gestion des ZIP.

**Figure 2.15. La production et la gestion de l'espace portuaire au cours des Trente Glorieuses, un système fordiste : proposition de synthèse**





## **CHAPITRE 3. Des déconvenues du modèle industrialo-portuaire fordiste à la réforme de 2008 : l'avènement du port-aménageur**

---

### **1. Introduction**

Dans le chapitre précédent nous avons décrypté les composantes du système de production et de gestion de l'espace portuaire mis en place en France entre les années 1950 et 1970, ayant donné naissance aux zones industrialo-portuaires. Dans ce chapitre nous nous intéressons à la manière dont ce système perdure au-delà de la période des Trente Glorieuses, dans un contexte de fortes secousses de l'environnement économique et idéologique global. Nous montrons qu'après une longue période de marginalisation politique et économique, l'espace portuaire tend actuellement à regagner une place essentielle dans l'action aménagiste de l'État français. La réforme portuaire de 2008 est un jalon essentiel de cette trajectoire. Elle marque l'avènement du modèle de «port-aménageur». Comme à la période des Trente Glorieuses, l'État dispose d'un poids prégnant dans la production et la gestion de l'espace portuaire mais ses relations avec les autorités portuaires sont complexifiées, celles-ci disposant d'une autonomie croissante dans la traduction de la politique portuaire nationale. Le cas des grands ports français permet d'examiner sous une lumière nouvelle et de nuancer la thèse du «rééchelonnement» proposée par N. Brenner [2004] pour qualifier les évolutions récentes du rôle de l'État dans l'aménagement du territoire.

Dans un premier temps de la démonstration nous décrirons les répercussions de la globalisation de l'économie et de la montée en puissance de l'idéologie néo-libérale au sein des grandes instances économiques internationales sur le fonctionnement des espaces portuaires nord-occidentaux. Dans un second temps nous montrerons dans quelle mesure et selon quelles temporalités ces tendances entraînent la mise à l'agenda de la réforme portuaire en France, dont nous détaillerons le contenu. Enfin, nous mobiliserons la théorie des instruments d'action publique pour analyser les effets de la réforme sur le système de production et de gestion de l'espace portuaire et identifier les enjeux que soulèvent ses récentes mutations.

### **2. Globalisation et libéralisation de l'économie : quels effets sur les espaces portuaires ?**

Si les échanges internationaux connaissent une augmentation sans précédent dès les années 1950, les économies nationales demeurent relativement fermées et indépendantes les unes des autres jusqu'aux années 1970, du fait de mesures protectionnistes encore prégnantes, tandis que les États en Europe jouent un rôle majeur dans l'économie. Les crises économiques des années 1970 mettent fin à ce système. Au cours de la décennie suivante, la mondialisation change d'ampleur et de nature. La part du commerce international dans le produit intérieur brut mondial atteint un niveau jusqu'alors jamais connu, dépassant la barre des 15% [Maddison, 2003]. En même temps la nature des biens échangés se diversifie. Mais ce qui fait la particularité de cette étape nouvelle est le rapide essor des investissements directs étrangers (IDE), témoignant de la place croissante des firmes multinationales dans le fonctionnement de l'économie mondiale<sup>82</sup>. Cette tendance est favorisée par les instances internationales, qui promeuvent une réduction de l'intervention de la puissance publique dans la sphère économique. Cette phase nouvelle de la mondialisation – marquée par une interdépendance

---

<sup>82</sup> Le stock d'IDE passe de 5 à 14% du PIB mondial entre 1980 et 2002. Les firmes multinationales représentent environ un-tiers du commerce mondial [Carroué, 2007].

accrue des économies nationales - est généralement désignée par le terme de globalisation [Ghorra-Gobin, 2006].

L'objectif de cette section est de décrypter les impacts de cette transition sur les espaces portuaires. Premièrement nous montrons que leur fonction économique évolue. En tant qu'espaces productifs les ports font face à un net ralentissement de la croissance industrielle, voire au déclin de certaines filières, tandis que leur fonction logistique se renforce avec l'intégration des chaînes de transport. Deuxièmement, nous mettons en avant le fait que ce contexte engendre la concentration et la globalisation des acteurs privés des industries maritime et portuaire. Ces derniers exercent un poids croissant dans l'espace portuaire tendant à fragiliser les autorités portuaires. Enfin, nous soulignons que l'évolution des rapports de force entre acteurs privés et publics du secteur portuaire est favorisée par la vague de réformes organisationnelles qui le traverse depuis la fin des années 1980, sous l'impulsion des grandes instances internationales. Elles entraînent une redéfinition du rôle des autorités portuaires et la diffusion du modèle de port-proprétaire (ou *landlord port*) à l'échelle des grands ports mondiaux.

## **2.1. Espaces portuaires : affaiblissement des fonctions productives, renforcement des fonctions commerciales**

### **2.1.1. La fragilisation du port en tant que plateforme industrielle**

La conjoncture de forte croissance qui caractérise les Trente Glorieuses connaît un retournement en 1974 suite au choc pétrolier. La multiplication par quatre des prix du pétrole entraîne un fort ralentissement de la production, dont le taux de croissance chute à une moyenne annuelle de 1,2% jusqu'au début des années 1980. Le deuxième choc pétrolier de 1979 porte un coup d'arrêt à la timide reprise amorcée l'année précédente [Auzet et Fournier, 1996]. Parallèlement, l'inflation rapide des prix pèse sur la consommation. La notion de stagflation est utilisée pour caractériser ce double phénomène. Si la croissance industrielle reprend à partir de 1983, cet épisode amorce le ralentissement de la croissance économique en Europe et en France. Alors que le produit intérieur brut français avait augmenté de près de 6% au cours de la décennie précédente, la croissance est de 4,1% entre 1970 et 1979, et de 2,4% entre 1980 et 1989<sup>83</sup>.

**Tableau 3.1. Évolution du poids de l'industrie dans l'économie française entre 1978 et 2002**

<b>Part de l'industrie</b>	<b>1978</b>	<b>2002</b>
Dans la valeur ajoutée en volume	24,2%	22,3%
Dans le PIB en valeur	26,3%	17,8%
Dans la population active	25,5%	16,4%
En millions d'emplois industriels	5,5	3,9
Dans les exportations de biens et services	76,3%	78%
Dans les importations de biens et services	81%	84,2%

Source : Le Blanc, 2005

Les crises des années 1970 signent le début de profondes restructurations du tissu industriel dans l'ensemble des pays nord-occidentaux. La production industrielle continue de croître, mais à un rythme moindre que le reste de l'économie. La segmentation internationale du processus productif et

<sup>83</sup> Source : Insee, comptes nationaux, base 2010.

les délocalisations industrielles qui en découlent [Messaoudi, 2014] participent d'une baisse du poids de l'industrie dans l'économie française. Elle ne disparaît pas toutefois, comme en attestent les variables du tableau 3.1.

Les principales filières industrialo-portuaires concernées par ces restructurations sont la sidérurgie, qui connaît un fort mouvement de délocalisation ; la construction navale, touchée par la concentration des chantiers et bientôt la concurrence asiatique ; et le raffinage, qui fait face à la fluctuation des volumes et des prix, ainsi qu'à la progressive diversification des ressources énergétiques.

Dès le milieu des années 1970 les espaces portuaires sont touchés par ces tendances. À Fos-sur-Mer, le complexe sidérurgique de la Solmer entre en service en 1974, en pleine crise économique. Il ne fonctionnera jamais à plein régime et l'une des deux usines est fermée dès 1988. De la même manière, le terminal pétrolier d'Antifer, construit au Nord du port du Havre et inauguré en 1976, apparaît rapidement surdimensionné face à la régression des importations de pétrole brut [Damette et Scheibling, 1985]. Le port de Bordeaux est quant à lui confronté aux fermetures successives de ses trois raffineries entre 1983 et 1987<sup>84</sup>. Les premières friches industrielles apparaissent tandis que les ZIP se remplissent plus lentement que prévu, n'accueillant presque plus aucune implantation nouvelle d'ampleur à partir du milieu des années 1970 [Tourret, 2009].

Les répercussions de la crise industrielle sur les ports autonomes sont d'autant plus fortes que ces derniers sont très dépendants des trafics d'hydrocarbures, comme nous l'avons vu au chapitre précédent. Au Havre par exemple, les trafics pétroliers passent de 88 à 48 millions de tonnes entre 1979 et 1988 [Brocard et Lévêque, 1992]. La croissance que connaissent alors les flux de marchandises diverses ne compense pas cette baisse. À partir de 1980 et jusqu'à la fin des années 1990, les trafics portuaires français n'augmentent plus : à l'exception de quelques variations conjoncturelles, ils se stabilisent autour de 300 millions de tonnes par an, soit environ le niveau de 1973 [Marini, 1998].

La crise industrielle engendre de graves répercussions sociales et urbaines. À Dunkerque par exemple, le taux de chômage record de 16% est atteint en 1987 suite à la suppression de 12 000 emplois, principalement dans les secteurs de la sidérurgie et de la construction navale [Coppin et al., 2000]. À Fos-sur-Mer, les effectifs de la Solmer sont réduits d'environ 25% entre 1978 et 1981 [Groux et Lévy, 1985]. Face à cette situation, le gouvernement central met en place en 1984 une politique de reconversion industrielle. Parmi les 14 territoires bénéficiant à ce titre de subventions publiques, figurent les ZIP de Dunkerque et Fos-sur-Mer. Parallèlement, l'État soutient quelques investissements portuaires nouveaux dont résultent notamment la construction du terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne (mis en service en 1980) et l'implantation du complexe Arco Chimie (devenue Lyondell Basell) à Fos-sur-Mer (ouverture en 1988). Toutefois les opportunités de développement industriel sont restreintes.

Les espaces industrialo-portuaires français ne sont pas les seuls à être ébranlés par la crise industrielle. Le complexe de Gdansk en Pologne par exemple connaît aussi une lourde crise qui se solde par des licenciements massifs ainsi que la fermeture de sites métallurgiques et pétrochimiques, les capacités productives étant devenues excédentaires [Laperche et al., 2011]. Le territoire industrialo-portuaire de

---

<sup>84</sup> La raffinerie de Bordeaux (Esso) ferme en 1983, celle de Pauillac (Shell) en 1986, et celle d'Ambès (Elf) en 1987.

Teesside au Nord-Est de l'Angleterre (chapitre 2) est également entraîné dans une spirale de déclin économique liée la crise de son complexe chimique [Chapman, 2005]. Au début des années 1980, le port industriel de Tarente en Italie, développé et aménagé sous l'impulsion du gouvernement central après la Seconde Guerre mondiale, est largement affecté par les difficultés que connaît le secteur de la métallurgie [Masi, 1987]. Celles-ci entraînent une crise urbaine encore perceptible aujourd'hui, la ville faisant face depuis lors à un déclin démographique et économique continu [Murgante et Rotondo, 2013].

Le déclin structurel des filières mentionnées interroge le principe d'intégration des fonctions productives et commerciales sur lequel s'est appuyée la construction des espaces industrialo-portuaires au cours de période précédente. Le concept de «bateau dans l'usine» n'est pertinent que pour les industries reposant sur la transformation de matières premières pondéreuses [Brocard et Lévêque, 1992]. Or ce sont les principales touchées par les mutations du système industriel occidental entamées il y a quarante ans. Tandis que les fonctions productives de l'espace portuaire sont donc fragilisées, ses fonctions logistiques sont renforcées par la globalisation des chaînes de transport.

### **2.1.2. Le port : nœud de chaînes de transport globalisées**

La fonction d'interface commerciale exercée par les ports connaît de sensibles mutations depuis les années 1980, dont on distingue deux principaux facteurs.

Premièrement, les transformations du système productif se sont répercutées sur la demande de transport et le fonctionnement des chaînes logistiques, dont le port est l'un des maillons. La segmentation spatiale du processus productif et le passage d'une production de biens en larges séries à des biens produits en séries plus petites mais plus variées, dont les cycles de vie sont raccourcis, ont entraîné une réorganisation de la production selon un principe de flux tendu [Soppé et Guibault, 2009]. Dans ce contexte, la logistique devient pour les entreprises une source d'avantages compétitifs où il convient d'éliminer les aléas, de diminuer les temps et les coûts de transport [Dornier et Fender, 2007]. D'une approche segmentée de la chaîne logistique, on passerait à une gestion intégrée depuis les fournisseurs jusqu'au consommateur final, nommée *supply chain management*.

Deuxièmement, l'intégration des chaînes logistiques est consolidée par l'innovation technique majeure que constitue le transport par conteneurs. La conteneurisation est une technique militaire transposée à l'industrie maritime civile dans les années 1950 aux États-Unis. Plutôt que de transporter les marchandises en vrac ou dans des contenants de tailles variées, elle consiste en l'utilisation d'un contenant standardisé : une «boîte» de la taille d'une remorque routière. Ces boîtes peuvent être stockées verticalement et manutentionnées par des engins de levage. Surtout, elles constituent des unités de transport intermodal, permettant le recours à plusieurs modes de transport successifs sans manipulation directe de la marchandise [Frémont, 2005]. Cette technique se diffuse sur les axes de transport maritime Est-Ouest reliant les pôles de la Triade au cours des années 1960, et sur les axes Nord-Sud desservant les pays en développement au cours des années 1970.

L'avènement de la conteneurisation prend appui sur l'augmentation des échanges de biens manufacturés et plus largement sur la globalisation de l'économie, qu'elle alimente en retour. Au croisement de ces deux phénomènes, les ports deviennent les «territoires de la mondialisation» [Sur, 2014]. Le volume des trafics maritimes conteneurisés passe de 102 millions à plus de 1,5 milliards de tonnes entre 1980 et 2013 à l'échelle mondiale [UNCTAD, 2014].

Ainsi, les principaux ports européens voient leur fonction commerciale considérablement accrue à partir des années 1980 [Lavaud-Letilleul, 2002]. Entre 1985 et 1995, les flux conteneurisés transitant par Anvers passent de 128 700 à 675 000 Équivalents vingt pieds (EVP). À Rotterdam, ils passent de 225 000 à 1,15 millions EVP sur la même période [Notteboom et Konings, 2004]. L'essor de la conteneurisation touche l'ensemble des grands ports mais de manière inégale, comme nous le montrerons à propos du cas français. Ses retombées sont tout aussi hétérogènes. Dans certains ports comme Anvers, cette tendance favorise le développement d'activités logistiques telles que l'entreposage, la distribution, ou encore le négoce. D'autres ports deviennent de simples lieux de transbordement : les flux transitent mais ont peu d'effets d'entraînement sur le développement de l'espace portuaire. On parle «port-logistique» dans un cas et de «port-couloir» dans l'autre [Lavaud-Letilleul, 2007a].

## **2.2. Renforcement de la concurrence interportuaire et globalisation de l'industrie maritime et portuaire**

Le conteneur contribue au développement de chaînes logistiques intermodales intégrées. Le long de ces itinéraires, les trafics conteneurisés font généralement l'objet d'opérations de groupage et de dégroupage<sup>85</sup>. Celles-ci reposent sur le principe d'économie d'échelle : elles doivent permettre la réduction du coût unitaire du transport par la massification des flux. Les terminaux portuaires ou terrestres multimodaux constituent les points d'appui de ces opérations, comme l'illustre la figure 3.1. Ils sont les nœuds du réseau de transport [Savy, 2006].

Ces techniques nouvelles entraînent une restructuration des réseaux de transport maritime selon un modèle de *hub-and-spoke*, vecteur d'une concurrence interportuaire accrue. Le niveau d'intégration des ports dans ces réseaux est largement déterminé par les choix des armateurs et des manutentionnaires privés, qui poursuivent des stratégies globalisées. Dans ce contexte, le pouvoir d'influence des autorités portuaires sur la destinée économique des espaces portuaires tend à s'affaiblir. Nous appréhenderons les répercussions de la conteneurisation sur les réseaux de transport maritime à deux échelles.

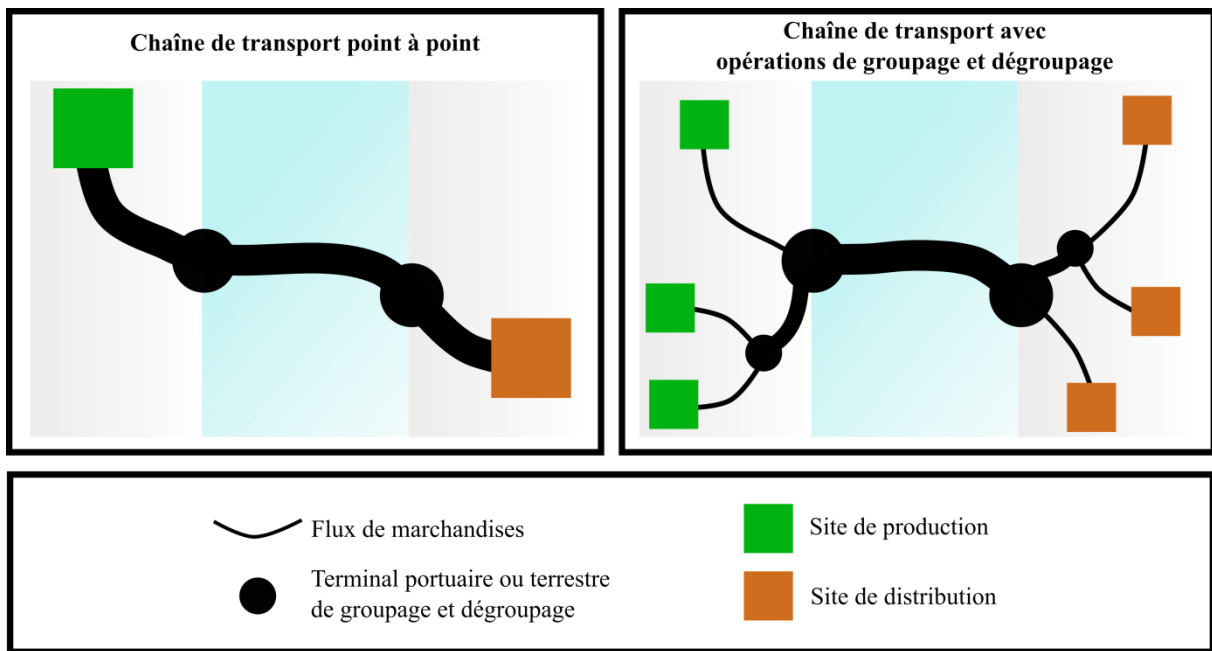
À l'échelle interportuaire premièrement, les trafics se concentrent. Comme le démontre le premier Y. Hayut [1981], quelques grands ports – qu'il nomme *load centers* - dominant l'ensemble du système. Deux facteurs expliquent cette tendance selon l'auteur. D'une part tous les ports ne se sont pas adaptés technologiquement – ou du moins pas assez rapidement – au transport maritime conteneurisé, celui-ci impliquant des moyens spécifiques en termes d'équipements de manutention et d'infrastructures. D'autre part, face aux coûts fixes élevés que représente l'exploitation des navires porte-conteneurs, les armateurs cherchent à limiter les coûts variables par une diminution du nombre d'escales sur les lignes principales.

---

<sup>85</sup> Dans le transport maritime, le groupage-dégroupage consiste en l'éclatement de la cargaison d'un navire vers d'autres navires aux destinations multiples et généralement de taille inférieure. La cargaison est donc déchargée puis rechargée sans quitter l'enceinte du port. Certains ports situés sur de grandes routes maritimes mondiales sont spécialisés dans les fonctions de groupage-dégroupage (ou transbordement). C'est le cas de Marsaxlokk (Chypre), Tanger Med et d'Alger en Méditerranée, ou encore de Kingston et Freeport (Bahamas) dans les Caraïbes.



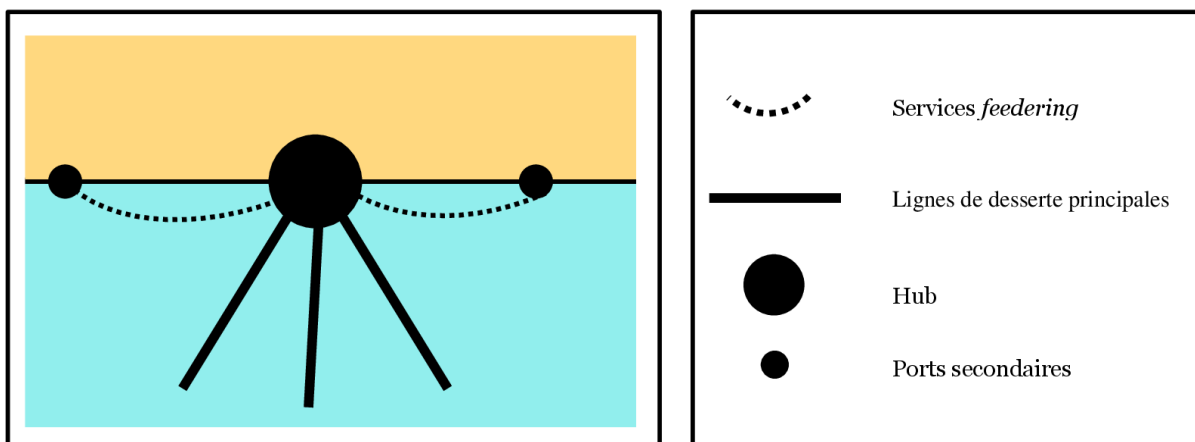
**Figure 3.1. Flux maritimes et terrestres : organisation des chaînes de transport**



Réalisation : M. Magnan, 2016

De ce fait les réseaux maritimes connaissent un processus de hiérarchisation croissante, à l'échelle des rangées portuaires comme à l'échelle mondiale [Ducruet, 2014]. Comme l'illustre la figure 3.2, quelques ports sont touchés par les lignes de desserte principales. Ils alimentent ensuite les ports secondaires par des services de desserte nommés *feederling*, mobilisant des navires plus petits. Le modèle de *hub-and-spoke*, né dans le transport aérien, s'est imposé dans le transport maritime conteneurisé. Elle permet aux armateurs de multiplier le nombre de dessertes viables économiquement en massifiant leurs flux à partir d'un ou quelques points. En outre, un réseau polarisé autorise une réorganisation flexible et rapide des dessertes en fonction de l'évolution du marché, par l'ajout ou la suppression d'un service depuis le hub [Frémont, 2005].

**Figure 3.2. Conteneurisation et hiérarchisation portuaire**

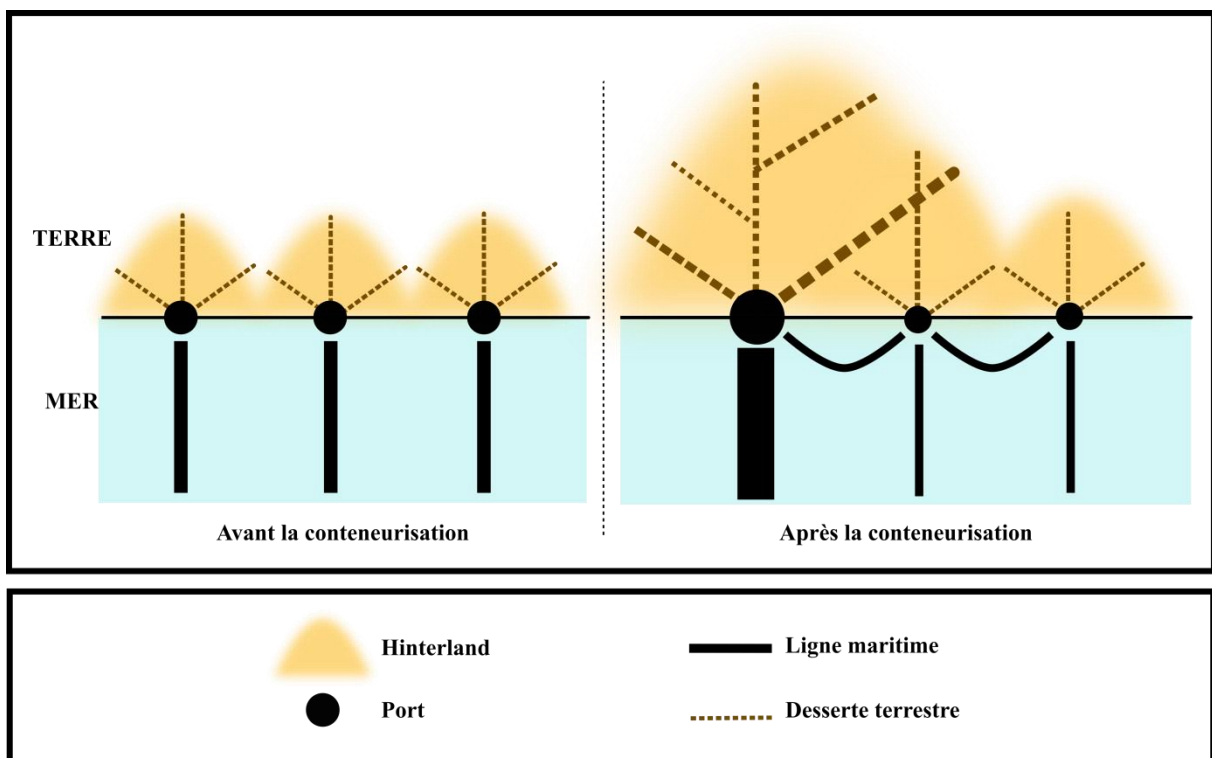


Réalisation : M. Magnan, 2016

À plus grande échelle, l'intégration de la chaîne de transport et la concentration portuaire ont des répercussions sur les arrière-pays portuaires. Avant l'avènement de la conteneurisation, la géographie

portuaire s'organisait selon ce qu'A. Vigarié nomme le «tryptique portuaire» [Vigarié, 1979]. Chaque port jouit d'un quasi-monopole sur son avant-pays et surtout sur son arrière-pays. Le transport étant alors dominé par les flux de marchandises pondéreuses dont les coûts de transport terrestre sont élevés, les chargeurs ont intérêt à les faire transiter par le port le plus proche du lieu de production ou de transformation. Chaque port dispose donc d'un arrière-pays dit «captif». Mais avec la conteneurisation, la massification des flux prend le pas sur la recherche de minimisation des distances parcourues. Les ports les plus attractifs parviennent ainsi à élargir leur aire de desserte comme le schématise la figure 3.3. Des ports mêmes éloignés peuvent devenir concurrents : on parle de décloisonnement, ou d'arrière-pays concurrentiels. Au «tryptique portuaire» se substitue une organisation spatiale sous forme de «polyptyque» [Frémont, 2005].

**Figure 3.3. La conteneurisation : décloisonnement des hinterlands et concentration portuaire**



*Réalisation : M. Magnan, 2016*

La concurrence est donc très vive entre ports maritimes pour attirer de nouveaux services conteneurisés. Les autorités portuaires disposent toutefois de leviers d'action restreints pour orienter les choix de desserte des armateurs. Ceux-ci poursuivent depuis les années 1990 des stratégies d'intégration horizontale et verticale et agissent selon des logiques économiques globalisées, ce qui leur confère un pouvoir de marché significatif [Vanelslander et Sys, 2014].

L'intégration horizontale consiste pour un armateur à étendre ses parts de marché dans le secteur du transport maritime par rachats ou alliances<sup>86</sup>. Cette stratégie leur permet de maîtriser de plus grands volumes de marchandises et d'augmenter leurs économies d'échelle, par le recours à des porte-conteneurs de taille croissante. Les évolutions dans ce domaine sont très rapides : la capacité moyenne

<sup>86</sup> Dans le cadre d'une alliance, plusieurs armateurs s'accordent pour mettre en commun leurs capacités de transport sur des services et une durée donnés.

de la flotte de porte-conteneurs en activité passe de 900 conteneurs équivalent 20 pieds (EVP) en 1970 [Frémont, 2005], à 3400 aujourd'hui [Alphaliner, 2016]. Au milieu des années 2000 les plus grands navires avaient une capacité de 8000 EVP ; aujourd'hui des navires pouvant transporter 18 000 EVP parcourent les océans. Le mouvement de concentration du secteur de l'armement conteneurisé a permis dans les années 1990 à l'armateur danois Maersk, à l'italo-suisse MSC et au français CMA-CGM de se hisser à la tête du classement mondial (Annexe 2). L'intégration horizontale est une lame de fond de l'industrie maritime qui perdure dans un contexte d'augmentation des capacités de transport et de diminution des prix. L'alliance dite «2M» entre Maersk et MSC annoncée en 2014 en est un exemple parlant.

Étant de plus en plus concentrés et ayant les moyens de réorganiser en peu de temps leurs services de desserte, les armements de lignes conteneurisées disposent d'un fort pouvoir de négociation vis-à-vis des autorités portuaires. Celles-ci subissent plus qu'elles n'orientent leurs décisions [Hayut, 1981 ; Slack, 1993 ; Vanelslander et Sys, 2014]. B. Slack appréhende cette situation à travers la métaphore d'un «jeu d'échec» : les armateurs seraient les joueurs et les ports de simples «pions». Il met en avant la facilité avec laquelle les armateurs peuvent réorienter leurs lignes régulières, que ce soit en réaction à des événements ponctuels (grèves ; catastrophes naturelles), en raison de leur insatisfaction vis-à-vis d'un port et des services qu'il propose, ou encore dans le cadre d'une restructuration de leurs services suite à la mise en place d'une nouvelle alliance. A. Frémont corrobore ce constat en soulignant que l'intégration intermodale «multiplie les possibilités géographiques d'acheminement des conteneurs» [Frémont, 2005, p. 38].

**Tableau 3.2. Les 10 premiers opérateurs mondiaux de terminaux (trafics manutentionnés en 2012)**

Rang	Opérateur	Armement du même groupe	Millions d'EVP	% du volume mondial
1	PSA International	-	50,9	8,2
2	Hutchison Port Holding	-	44,8	7,2
3	APM Terminals	Maersk	33,7	5,4
4	DP World	-	33,4	5,4
5	Cosco Group	Cosco	17,0	2,7
6	Terminal Investment Limited (TIL)	MSC	13,5	2,2
7	China Shipping Terminal Development	China Shipping Group Company	8,6	1,4
8	Hanjin	Hanjin	7,8	1,3
9	Evergreen	Evergreen	7,5	1,2
10	Eurogate	Eurogate	6,5	1

Source : UNCTAD, 2014 ; Drewry Maritime Research

Certains armateurs parmi les plus puissants poursuivent par ailleurs une stratégie d'intégration verticale, soit la diversification de leurs activités dans des secteurs amont ou aval du transport maritime. Ils cherchent d'une part à accroître leurs parts de marché en proposant un service plus complet à leurs clients et d'autre part à limiter les coûts de transaction liés à la contractualisation avec des prestataires de services externes. Ils développent donc des services de transport terrestre – ferroviaire ou fluvial [Franc, 2009]- et plus encore de manutention portuaire. Comme le montre le

tableau 3.2, parmi les dix premiers manutentionnaires mondiaux, six émanent d'armements maritimes<sup>87</sup>.

Cette tendance s'insère dans un mouvement plus large de globalisation et de concentration du secteur de la manutention, entamé dans les années 2000. T. Notteboom et J.-P. Rodrigue montrent que la part de marché contrôlée par les dix premières entreprises de manutention mondiales est passée entre 2001 et 2009 de 41,5 à 64,6% des volumes manutentionnés dans le monde [Notteboom et Rodrigue, 2013]. Le peu de prises dont disposent les autorités portuaires face à ces stratégies globalisées est exacerbé par la situation presque monopolistique dans laquelle se trouvent de nombreux ports. L'opérateur qui contrôle la quasi-totalité des trafics conteneurisés dispose d'un pouvoir d'influence particulièrement fort [Slack et Frémont, 2005].

Dans ce contexte, les terminaux à conteneurs tendraient à s'extraire du territoire portuaire et deviendraient purement les nœuds de réseaux économiques globalisés, maîtrisés par des opérateurs transnationaux. D. Olivier et B. Slack [2006] proposent la notion de «terminalisation» pour désigner ce phénomène. Celui-ci est considéré comme problématique pour les autorités portuaires : bien qu'ayant en partie perdu la maîtrise commerciale de leur destinée, elles sont encouragées par les exploitants privés à réaliser des investissements toujours plus conséquents afin d'adapter l'espace portuaire à leurs besoins. Élargissement des terminaux, approfondissement des chenaux et bassins, agrandissement des écluses, amélioration des dessertes terrestres sont autant de demandes qui, si elles ne sont pas satisfaites, peuvent écarter un port des routes maritimes principales. Les opérations d'aménagement qu'elles impliquent sont très lourdes et difficiles à financer pour les autorités portuaires et leurs autorités de tutelle. En outre, la réalisation de tels travaux ne les assure pas de se maintenir dans la compétition, étant donné la volatilité des réseaux et des choix de desserte des armateurs. B. Slack [1993] utilise le terme de «loterie» pour mettre en lumière la faible emprise des autorités portuaires sur le développement commercial de l'espace portuaire.

### **2.3. Néo-libéralisme et secteur public portuaire : la diffusion du modèle *landlord port***

L'évolution des relations entre les autorités portuaires et les acteurs privés des industries maritime et portuaire mises en lumière plus haut sont nourries par le mouvement de réformes organisationnelles que connaît le secteur portuaire à partir des années 1980. Impulsées par les grandes instances internationales et fondées sur l'idéologie néo-libérale, elles promeuvent la libéralisation des services portuaires et l'autonomisation des autorités portuaires vis-à-vis de la puissance publique. Il en découle la diffusion d'un modèle de gestion nommé *landlord port* à l'échelle des grands ports mondiaux. Ce mouvement génère une production académique extrêmement foisonnante autour de la notion de «gouvernance portuaire». Les travaux concernés soulignent un recentrage en cours et à venir des autorités portuaires sur les activités de production et de gestion de l'espace portuaire.

#### **2.3.1. La libéralisation du secteur portuaire**

Les années 1980 voient le rôle des instances internationales telles que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international ou encore la Conférence des Nations unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED) s'accroître dans la sphère économique mondiale. Face à la faillite des États dans plusieurs pays en développement, les deux premières interviennent par des prêts à long

---

<sup>87</sup> Le cas d'Eurogate est spécifique. Il s'agit avant tout d'une entreprise de manutention portuaire. Sa stratégie de diversification l'a amené à développer des activités d'armement.

terme, conditionnés à la mise en place de réformes du secteur public dont elles fixent les orientations. Ces «programmes d'ajustement structurel» [Darbon, 2003] empruntent leurs principes à l'idéologie néo-libérale et contribuent à sa diffusion. Elles visent à réduire l'intervention de l'État dans les sphères économique et sociale, selon une logique de diminution des dépenses publiques [Hugon, 1989].

Le secteur portuaire intéresse de près ces instances. En 1995 la CNUCED publie un rapport sur la gestion portuaire, motivé par le constat du manque de compétitivité portuaire dont souffriraient les pays en développement. Ceux-ci ne se seraient adaptés ni au durcissement de la concurrence internationale, ni aux évolutions technologiques de l'industrie maritime. Pour les auteurs du rapport, les dysfonctionnements des établissements publics de gestion portuaire en seraient la cause principale. Partant de ce constat, ils promeuvent la mise en place de réformes organisationnelles poursuivant le double objectif suivant : l'amélioration de l'adéquation entre l'offre portuaire et les besoins du marché ; l'allègement des dépenses publiques [CNUCED, 1995].

La mise en œuvre de ces orientations comprend deux volets. Le premier consiste en la dérégulation des services portuaires. Qu'il s'agisse des services aux marchandises (manutention) ou aux navires (pilotage, lamanage, etc.), les auteurs sont en faveur de leur transfert au secteur privé et de l'ouverture de ces marchés à la concurrence. Ces mesures doivent permettre d'abaisser leurs coûts et donc d'améliorer la compétitivité des ports concernés. Le second volet promeut l'autonomisation des établissements portuaires vis-à-vis de leur tutelle politique, sur le plan décisionnel comme financier. La notion d'*accountability* est mobilisée : seules responsables de leurs résultats – bons ou mauvais – les autorités portuaires seraient plus enclines à développer des stratégies commerciales efficaces et réactives face au marché [CNUCED, 1995]. L'autonomisation peut être mise en place sous différentes formes : l'établissement d'un contrat de performance entre l'autorité portuaire et sa tutelle ; la création d'une entreprise dont la puissance publique serait actionnaire ; ou encore la privatisation complète de l'autorité portuaire. Le rapport de la CNUCED est ponctué d'études de cas portant sur des réformes portuaires jugées réussies. Les exemples du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande, où les autorités portuaires ont été privatisées, y figurent en bonne place, confirmant l'emprunte néo-libérale des recommandations formulées.

La CNUCED souligne que les réformes proposées impliquent une transformation du rôle des autorités portuaires, qui passeraient d'une fonction d'exploitant (*operating port*) à une fonction de propriétaire et gestionnaire foncier (*landlord port*). Dans cette seconde configuration l'autorité portuaire délivre les autorisations d'occupation et les concessions de terminal d'une part, et s'assure que les services portuaires sont fournis dans des conditions satisfaisante de sécurité, de prix et de concurrence d'autre part.

Dans le sillage des travaux de la CNUCED, la Banque mondiale publie en 2003 un rapport intitulé *Port reform tool kit* («Boîte à outil pour une réforme portuaire»). Comme la CNUCED, la Banque mondiale s'adresse en premier lieu aux pays en développement. Elle promeut la restructuration du secteur public portuaire en fonction d'un double objectif d'amélioration de l'efficacité portuaire et de réduction de l'intervention financière publique.

Dans le cadre de ce rapport (réédité en 2007), la Banque mondiale propose une classification normative de répartition des activités portuaires entre les secteurs public et privé. Elle comprend quatre modèles de gestion portuaire, synthétisés dans le tableau 3.3, prenant en compte les éléments

suivants : la propriété des infrastructures ; la propriété de la superstructure<sup>88</sup> (quais et outillages portuaires); l'employeur de la main-d'œuvre portuaire ; la fourniture des services portuaires.

**Tableau 3.3. Les quatre modèles de gestion portuaire proposés par la Banque mondiale**

Type	Infrastructure	Superstructure	Main-d'œuvre	Services portuaires
<b>Public service port (port public)</b>	Publique	Publique	Publique	Majoritairement publics
<b>Tool port (port-outil)</b>	Publique	Publique	Privée	Publics / Privés
<b>Landlord port (port-proprétaire)</b>	Publique	Privée	Privée	Publics / Privés
<b>Private service port (port privé)</b>	Privée	Privée	Privée	Majoritairement privés

Source : Banque mondiale, 2007

Le port public et le port privé constituent les deux extrémités de cette classification. Le premier domine dans les ports des pays en développement avant les réformes imposées par les instances internationales. Le second n'est adopté que par quelques pays anglo-saxons dont la Grande-Bretagne [Baird, 2006] et l'Australie [Everett et Robinson, 1998]. Les deux modèles intermédiaires sont les plus courants. Celui du port-outil prévaut en France jusqu'à la réforme de 2008, les ports autonomes étant employeurs des dockers (jusqu'en 1992<sup>89</sup>), des grutiers et des portiqueurs ainsi que propriétaires des outillages de manutention. Le modèle du port-proprétaire domine dans les pays du Nord de l'Europe, dont les Pays-Bas et la Belgique, depuis les années 1960 [De Goey, 2003 ; Blomme, 2003]. L'autorité portuaire est propriétaire des infrastructures et gestionnaire du foncier, mais les activités de manutention sont entièrement assurées par le secteur privé. Selon la Banque mondiale, ce modèle constitue la meilleure option de répartition des investissements et des risques entre secteurs public et privé tout en permettant aux autorités portuaires de conserver un important pouvoir de régulation, comme l'illustre la figure 3.4.

Les réformes portuaires doivent s'accompagner d'une «modernisation des administrations portuaires», c'est-à-dire d'une autonomisation des établissements portuaires vis-à-vis de la puissance publique. S'inspirant des principes managérialistes de l'école de la Nouvelle gestion publique (*New public management*), les auteurs du rapport recommandent leur transformation en entreprises publiques ou privées afin de favoriser l'essor de logiques entrepreneuriales.

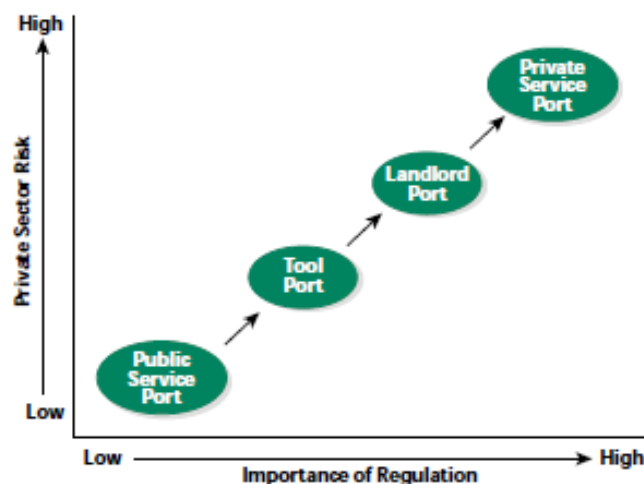
Si les deux rapports mentionnés sont d'abord destinés aux pays en développement, les principes qu'ils promeuvent trouvent un large écho dans la doctrine européenne, elle aussi imprégnée des principes néo-libéraux [Gueguen-Hallouët, 2014]. Établie à la fin des années 1990, elle a pour principale ambition la garantie d'une concurrence «sans entrave ni discrimination» entre les ports européens

<sup>88</sup> Selon cette acception, le terme d'infrastructure désigne les équipements collectifs, servant les besoins de l'ensemble des usagers du port. Il s'agit des chenaux, des écluses, des digues, ou encore des bassins. Le terme de superstructure désigne à l'inverse les équipements adaptés aux besoins d'un usager spécifique. Il s'agit par exemple des quais, des grues, des portiques, ou encore des hangars.

<sup>89</sup> La loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifie le régime de travail de dockers en vue de leur transfert vers les manutentionnaires privés (voir infra).

[Commission européenne, 1997]. L'objectif est de restreindre au maximum le périmètre des monopoles naturels qui s'appliquent historiquement aux services portuaires, condition jugée indispensable à la performance de l'économie européenne. Malgré les échecs successifs des projets de directive visant la libéralisation de ce secteur<sup>90</sup>, le modèle du port-propiétaire s'est largement diffusé dans les grands ports européens [Debrie et Ruby, 2009 ; Mitsiopolou, 2015].

**Figure 3.4. Répartition des risques et des pouvoirs de régulation entre secteurs public et privé**



Source : Banque mondiale, 2007

À l'échelle mondiale, ce modèle est également considéré comme dominant dans les ports de rang international [Baird, 2000 ; Cheon et al., 2010]. Si les modalités concrètes de son application sont extrêmement variées [Brooks et Cullinane, 2007 ; Debrie et Ruby, 2009 ; ESPO, 2010 ; Cheon et al., 2010], le résultat général est que les activités opérationnelles portuaires sont assurées de manière croissante par le secteur privé. Comme le rappelle G. Gueguen-Hallouët [2014], ces mutations font écho à «la tendance générale qui vise à repenser et à réduire le rôle de l'État dans l'économie et, à accorder une confiance accrue aux forces du marché pour en promouvoir l'efficacité et la flexibilité.» [p. 37]. Les autorités se retirent quant à elles progressivement du champ de l'exploitation portuaire, voyant de ce fait leur périmètre d'action redéfini.

### **2.3.2. L'approche académique du modèle du «port-propiétaire» : vers un élargissement du rôle des autorités portuaires dans la production et la gestion de l'espace**

Depuis les années 1990, de nombreux travaux académiques examinent les évolutions structurelles que connaissent les autorités portuaires face aux mutations des industries portuaire et maritime d'une part et au mouvement de réformes dont elles font l'objet d'autre part. Ils s'interrogent sur leur devenir et l'évolution du champ de leurs missions dans le contexte de la diffusion du modèle *landlord port*.

<sup>90</sup> En 2001 et 2004, la Commission prépare une directive à cet effet mais à ces deux reprises les projets échouent du fait des oppositions syndicales et de la réticence d'une majorité des États membres. Ces derniers ne rejettent pas le principe de libéralisation mais souhaitent pouvoir décider au cas par cas des activités et des ports concernés. Le projet de «paquet portuaire» est relancé en 2013 par le commissaire européen aux Transports de l'époque Siim Kallas. Plusieurs services portuaires sont exclus du périmètre de la directive (la manutention et pilotage notamment) qui n'a pourtant pas encore été adoptée à ce jour.

R.-O. Goss inaugure ces réflexions en 1990 par un article au titre provocateur : *Are port authorities necessary ?* Partant du constat qu'un nombre croissant d'opérations d'exploitation peuvent être confiées au secteur privé, l'auteur questionne l'utilité des autorités portuaires, c'est-à-dire de la présence de la puissance publique dans l'espace portuaire [Goss, 1990]. Ses interrogations sont en réalité rhétoriques et lui permettent d'énoncer ses arguments en faveur du maintien de cette présence. L'auteur souligne premièrement le fait que l'autorité portuaire assure des fonctions indispensables de régulation, de nature nécessairement publique, visant à assurer le respect des règles de sécurité et de concurrence de la part des opérateurs privés. Il insiste en outre sur son rôle dans la planification amont des investissements privés : l'autorité portuaire occupe une fonction de coordination vis-à-vis des projets d'équipement menés par les divers exploitants portuaires. Enfin R.-O. Goss rappelle que certains équipements collectifs ou «bien public», tels que les phares, les digues ou encore les chenaux, ne peuvent être fournis que par la puissance publique du fait de l'ampleur des investissements nécessaires.

Donc pour l'auteur le transfert des activités d'exploitation au secteur privé ne condamne pas les autorités portuaires à disparaître. Celles-ci voient en revanche leurs activités se concentrer premièrement sur leurs missions régaliennes et deuxièmement sur la production et la gestion de l'espace portuaire. Ce dernier point est repris par plusieurs travaux à la suite de l'article de R.-O. Goss, mettant en lumière le recentrage des fonctions des autorités portuaires sur ces activités, et proposant un élargissement de celles-ci.

T. Notteboom et W. Winkelmanns [2001] appréhendent les fonctions des autorités portuaires en matière de gestion et de production de l'espace à travers la question de l'insertion des ports dans les réseaux de transport intermodaux. Ils préconisent une implication poussée de leur part dans la conception voire dans la production de terminaux intermodaux de transport dans l'enceinte du port. Les fonctions de planification et de maîtrise d'ouvrage déjà identifiées par R.-O. Goss ne sont plus seulement appliquées aux infrastructures portuaires classiques, mais aussi aux infrastructures de transport terrestre.

C. Comtois et B. Slack [2003] vont encore plus loin dans leur travail sur le «nouvel agenda de gouvernance» des autorités portuaires. Ils proposent «que l'autorité portuaire occupe des fonctions plus audacieuses [qu'auparavant] dans la gestion d'espaces.». Ce programme comprend plusieurs volets.

Tout d'abord, ils encouragent les autorités portuaires à intervenir dans la coordination de l'implantation des zones logistiques et des terminaux de transport au sein du domaine portuaire comme dans l'arrière-pays. Les auteurs citent pour modèle l'autorité portuaire de Virginie aux États-Unis, qui a participé à la création d'un terminal ferroviaire dans son hinterland en coordination avec un opérateur de transport privé. De telles initiatives doivent contribuer à fluidifier le passage des marchandises dans l'espace portuaire tout en donnant aux autorités portuaires l'opportunité de «valoriser leur expertise» dans le champ logistique. Elles permettraient en outre d'améliorer la cohérence du développement logistique dans l'hinterland [Comtois et Slack, 2003]. La mise en lumière du processus de «régionalisation portuaire» [Notteboom et Rodrigue, 2005] – soit la diffusion croissante de sites logistiques fonctionnellement liées aux nœuds portuaires dans leur arrière-pays – s'inscrit en faveur de cette approche. Nous y reviendrons dans le chapitre 5. Le programme de C. Comtois et B. Slack est original car ils conseillent aux autorités portuaires de s'appuyer sur leurs



compétences en matière de production et de gestion de l'espace pour franchir les limites de leur périmètre administratif.

Les auteurs leur suggèrent également de ne pas restreindre leur rôle à la production d'infrastructures de transport, qu'elles soient portuaires ou terrestres. Ils recommandent leur implication dans l'aménagement ou du moins la planification de zones logistiques destinées à l'accueil d'entrepôts, mais aussi dans les projets de reconversion urbaine des friches portuaires, insistant sur leur caractère potentiellement rémunérateur. Pour C. Comtois et B. Slack donc, l'exercice de la mission d'aménagement n'a donc pas pour seul but d'améliorer les performances du port en tant que maillon d'une chaîne de transport mais aussi de générer des recettes directes. Les auteurs affirment clairement que «L'autorité portuaire doit être autorisée à conserver les intérêts financiers sur les sites pour lesquels elle n'est plus en mesure de trouver une utilité immédiate pour la manutention du fret.» [Comtois et Slack, 2003].

Les travaux que nous venons de mentionner s'intéressent aux fonctions des autorités portuaires en matière de planification de l'espace et de maîtrise d'ouvrage. D'autres signalent le caractère stratégique de la gestion foncière. L'historien F. de Goey en fait l'un des principaux facteurs explicatifs des performances économiques du port de Rotterdam depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle. La sélection des usagers en fonction de leurs activités et la densification de l'occupation de l'espace sont deux leviers que l'autorité portuaire a mobilisés en tant que gestionnaire foncier. Ils auraient contribué à l'augmentation continue des trafics portuaires [De Goey, 2003]. G. Devos, à partir du cas du port d'Anvers, s'intéresse à la gestion des espaces bord-à-quai. L'historienne montre qu'à partir des années 1960 les concessions de terminaux de long terme (plus de dix ans) se multiplient alors que les concessions courtes étaient la règle auparavant. Ce changement de stratégie de la part de l'autorité portuaire aurait contribué au développement portuaire, les manutentionnaires ayant été dès lors plus enclins à investir dans du matériel de manutention moderne et à engager des politiques commerciales dynamiques [Devos, 2003].

Plus récemment, plusieurs travaux se sont intéressés à l'attribution des concessions de terminaux en montrant qu'elle peut constituer pour les autorités portuaires un outil de maîtrise puissant du développement commercial du port. Dans un contexte où les armateurs et manutentionnaires disposent de pouvoirs de négociation croissants, la procédure d'attribution permet de rétablir une forme d'équilibre. Plusieurs candidats peuvent être mis en concurrence en fonction de critères d'exploitation préétablis tels que les volumes de trafics traités ou encore le niveau d'équipement et de productivité du terminal. La procédure d'attribution permet aussi de fixer au préalable des conditions d'investissement au futur exploitant et de le faire participer à l'aménagement portuaire [Aronietis et al., 2010 ; Notteboom et Verhoeven, 2010].

Pour les auteurs mentionnés, la production et de la gestion de l'espace portuaire constituent des fonctions centrales de l'autorité portuaire. Elles seraient aussi sa raison d'être et la principale source de son pouvoir de régulation vis-à-vis des acteurs privés, dont le champ d'intervention et le pouvoir d'influence s'étend. Tous les auteurs proposent par ailleurs un élargissement de l'intervention des autorités portuaires dans ces champs d'activités.

P. Verhoeven [2010] se fait l'écho de ces travaux en affirmant que la «renaissance» des autorités portuaires face aux mutations du secteur doit s'appuyer sur des stratégies commerciales actives de gestion de l'espace portuaire. Il établit une gradation du rôle de *landlord* exercé par les autorités portuaires, selon qu'elles sont «conservatrices», «facilitatrices» ou «entrepreneures». Les premières se

concentrent essentiellement sur la production des infrastructures portuaires. Leur action se limite aux espaces bord-à-quai et poursuivent un objectif d'augmentation des trafics. Les autorités portuaires «facilitatrices», elles, s'impliquent également dans la production d'infrastructures de transport terrestre. Elles investissent l'espace rétro-portuaire voire l'arrière-pays et ont une stratégie commerciale de gestion de leurs ressources visant à accroître leurs recettes domaniales. En plus des actions déjà mentionnées, les autorités «entrepreneures» s'engagent en tant que maîtres d'ouvrage dans production d'espaces à vocation logistique, industrielle ou urbaine. Elles poursuivent pour objectif la mise en valeur leurs ressources foncières afin de maximiser les revenus qu'elles en tirent.

Selon P. Verhoeven, le modèle «facilitateur» serait aujourd'hui le plus courant, le modèle «entrepreneurial» pourrait être amené à se développer tandis que le premier est voué à disparaître. Plus l'autorité portuaire s'oriente vers un modèle «facilitateur» ou «entrepreneur», plus elle tend à s'autonomiser de la puissance publique, conformément aux recommandations des instances internationales. Elle n'est plus un simple opérateur technique de la puissance publique mais devient un support du marché (modèle «facilitateur»), voire un acteur du marché (modèle «entrepreneur»).

À partir de cette catégorisation et des travaux mobilisés plus haut, nous proposons d'analyser l'activité des autorités portuaires en matière de production et de gestion de l'espace en fonction de quatre critères. À chacun d'entre eux correspond un périmètre d'action plus ou moins étendu, comme le synthétise le tableau 3.4.

**Tableau 3.4. La production et la gestion de l'espace portuaire : un périmètre à dimensions variables pour l'autorité portuaire**

Périmètre fonctionnel	Périmètre matériel	Périmètre spatial	Périmètre stratégique
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification</li> <li>• Maîtrise d'ouvrage               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Financement</li> <li>▪ Construction</li> </ul> </li> <li>• Gestion et commercialisation foncières</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructure de transport               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Portuaire</li> <li>▪ Terrestre</li> </ul> </li> <li>• Terrain immobilier               <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Logistique</li> <li>▪ Industriel</li> <li>▪ Urbain</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Espace bord-à-quai</li> <li>• Espace rétro-portuaire</li> <li>• Arrière-pays</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Accroissement des trafics portuaires</li> <li>• Création de recettes domaniales</li> </ul>

Le périmètre fonctionnel correspond à la teneur de l'activité exercée par l'autorité portuaire. Il comprend la planification, la maîtrise d'ouvrage<sup>91</sup>, la gestion et la commercialisation de parcelles délimitées. Le périmètre spatial désigne le territoire géographique au sein duquel sont exercées ces activités. Il peut être restreint aux espaces infrastructuraux bord-à-quai ou englober l'espace rétro-portuaire, voire l'arrière-pays. Le périmètre matériel se réfère à la nature de l'espace bâti produit ou géré par l'autorité portuaire. Il peut s'agir d'infrastructures - portuaires ou terrestres – mais aussi de terrains immobiliers, destinés à l'accueil de bâtiments logistiques, industriels ou encore urbains. Enfin le périmètre stratégique représente les objectifs poursuivis par l'autorité portuaire dans l'exercice des

<sup>91</sup> La maîtrise d'ouvrage consiste dans le financement d'opérations d'aménagement (construction d'ouvrages, viabilisation de terrains) et leur prise en charge opérationnelle (choix et contractualisation de la maîtrise d'œuvre).

activités mentionnées. Nous en distinguons deux : l'accroissement des trafics portuaires d'une part et la création de recettes domaniales nouvelles tirées de la mise en location de terrains auprès d'usagers du port d'autre part.

L'idée selon laquelle la principale solution qui s'offre aux autorités portuaires pour s'adapter aux mutations de leur environnement économique et organisationnel consiste en l'élargissement du périmètre matériel, fonctionnel, spatial et stratégique de leur rôle d'aménageur est particulièrement séduisante. Bien que peu de recherches empiriques y aient été consacrées, elle fait l'objet d'un large consensus parmi les travaux consacrés à la gouvernance portuaire. À cet élargissement s'oppose toutefois plusieurs obstacles, mis en lumière par C. Comtois et B. Slack [2003].

Premièrement les autorités portuaires sont contraintes dans leurs activités par le périmètre de leur «mandat» d'intervention, surtout lorsqu'il s'agit d'établissements publics. Les auteurs soulignent ainsi que l'idée selon laquelle «les autorités portuaires sont uniquement des agences statutaires côtières responsables de l'expédition et de la manutention du fret est beaucoup trop restrictive.» À cela s'ajoute un enjeu de rayonnement géographique, souligné aussi par T. Notteboom et J.-P. Rodrigue [2005]. L'élargissement du périmètre spatial des activités des autorités portuaires en matière de production et gestion de l'espace nécessite un réajustement de ses relations avec les instances publiques en charge de ces fonctions en dehors du domaine portuaire. Ces réajustements peuvent soulever des difficultés voire des oppositions. C. Comtois et B. Slack signalent par exemple le fait que les collectivités locales cherchent souvent à conserver l'entière prérogative des opérations de reconversion des friches urbaines. Enfin, le programme proposé par les deux auteurs suppose l'acquisition de compétences nouvelles de la part des autorités portuaires, en matière de gestion foncière ou de développement d'activités non maritimes par exemple [Comtois et Slack, 2003].

Nous avons montré dans cette section en quoi les secousses qui traversent l'environnement économique et idéologique global à partir des années 1970 ébranlent les fondements du modèle de production et de gestion de l'espace portuaire établi à la période précédente. Elle entraîne une redéfinition du secteur public portuaire et une mutation du rôle des autorités portuaires. Celles-ci voient leurs activités recentrées sur leurs missions régaliennes ainsi que sur la production et la gestion de l'espace portuaire. Dans ce second champ, la transition n'est pas achevée et de nombreuses incertitudes demeurent quant au périmètre d'action au sein duquel les autorités portuaires sont amenées à intervenir. À la lumière de ces constats, nous montrons dans les sections suivantes comment ces évolutions se répercutent sur les espaces portuaires français et l'action aménagiste de l'État dans ce secteur.

### **3. La réforme portuaire française de 2008 : mise à l'agenda et contenu**

En France, il faut attendre les années 2000 pour les mutations décrites plus haut conduisent à une réforme majeure du système portuaire. Après la décentralisation des ports d'intérêt national en 2004 intervient la réforme des ports autonomes (qui deviennent alors grands ports maritimes) en 2008. Cette dernière a pour principal objectif le transfert de la manutention au secteur privé mais se conjugue avec une redéfinition de la gouvernance et des missions des autorités portuaires. Celles-ci sont recentrées sur la production et la gestion de l'espace, leurs prérogatives dans ce champ étant par ailleurs élargies. Le terme de «port aménageur» s'est répandu pour qualifier cette configuration nouvelle, version française du modèle international de port-proprétaire.

La transition vers le modèle de port-propiétaire étant récente en France, peu de travaux y ont encore été consacrés [Guillaume, 2012 ; Lacoste et Gallais-Bouchet, 2012 ; Lacoste et Douet, 2013 ; Cariou et al., 2014]. L'analyse de la réforme portuaire de 2008, depuis sa mise à l'agenda politique jusqu'à sa mise en œuvre et ses effets est donc un chantier encore largement à construire au plan académique. En revanche de nombreux rapports d'expertise ont été produits en amont et en aval du processus. Ils constituent un matériau précieux de recherche : ils contiennent un grand nombre de données empiriques et reflètent la position des principales instances publiques concernées au sujet de la réforme et du secteur portuaire en général. Ce matériau constitue la base du développement qui suit. Toutefois contrairement aux rapports consultés, il ne s'agit pas ici d'adopter une approche normative, prescriptive ou évaluative, mais bien de saisir les ressorts de la réforme et le fonctionnement du système portuaire qui en découle.

Nous montrons dans cette section que la réforme de 2008 marque un regain d'intérêt de l'État pour ses ports, succédant à une longue période de marginalisation politique et économique de ces espaces. Nous mettons en évidence les différentes phases ayant conduit à la mise à l'agenda de la réforme et détaillons son contenu. Cet exercice nous permet ensuite d'analyser ses répercussions sur le système de production et de gestion de l'espace portuaire (section 4).

### **3.1. Du milieu des années 1970 aux années 2000 : la marginalisation politique et économique des ports autonomes**

La période allant du milieu des années 1970 et jusqu'au début des années 2000 se caractérise par un net affaiblissement de l'intervention étatique dans l'espace portuaire, dont les causes sont à la fois économiques et politiques. Cette situation se traduit par la perte de tout référentiel d'action publique [Muller, 2014] et la baisse des financements de l'État. Sur la même période, les ports autonomes entrent dans une phase de déclin relatif vis-à-vis de leurs concurrents européens. Ces deux tendances contribuent à une mise en retrait de l'espace portuaire dans la politique économique nationale et dans la politique d'aménagement du territoire.

#### **3.1.1. Des ports sans pilote**

Les années 1973 et 1974 marquent en France la sortie du gaullisme, tant le plan économique avec le début de la crise industrielle, que sur le plan politique avec l'élection de Valéry Giscard d'Estaing. Ce dernier appartient à la branche libérale de la droite française. Afin de faire face à la crise, un plan d'austérité est mis en place dès 1976 [Bréchon, 2016]. Le gouvernement privilégie une politique macro-économique à l'intervention directe de l'État dans la sphère économique. L'idée selon laquelle «les entreprises doivent devenir adultes et moins dépendre des administrations» se diffuse au sein du gouvernement et de l'administration centrale, engendrant un affaiblissement de la planification économique [Gauchon et Husson, 2016]. Le passage progressif d'une économie planifiée à une économie libérale conjugué aux premières secousses du choc pétrolier sont les facteurs déclencheurs de la marginalisation politique des espaces portuaires, qui dure jusqu'au début des années 2000.

On observe tout d'abord la disparition de tout référentiel d'action. Le Septième Plan lancé en 1976 est en rupture avec les précédents. Il fait du redressement des finances publiques une priorité. Au-delà du contenu, les modalités de planification diffèrent du plan précédent : moins sectorielles qu'auparavant, les actions à mener sont organisées en «Programmes d'actions prioritaires». Aucun d'entre eux ne concerne les ports maritimes à proprement parler mais ces derniers peuvent indirectement profiter de la mise en œuvre de deux programmes prioritaires. Le premier concerne l'amélioration des liaisons

fluviales entre la Mer du Nord et la Méditerranée. Le second est le programme d'accompagnement de l'exportation, comprenant des aides au développement du trafic de marchandises diverses dans les grands ports français. L'absence d'intervention directe en faveur des ports autonomes témoigne toutefois d'une nette dissolution de la politique portuaire. Celle-ci est confirmée par le Huitième Plan (1981-1985), dont aucune action ne cible directement ou indirectement le développement des ports maritimes.

Cette tendance s'accompagne d'une disparition progressive de la planification économique centralisée : malgré le léger regain d'attention dont elle fait l'objet à l'arrivée des socialistes au gouvernement en 1981, elle est définitivement abandonnée au début des années 1990. Or aucune autre forme d'encadrement de la politique portuaire ne la remplace. Dès 1987 la Cour des comptes met en avant un déficit de coordination des investissements portuaires à l'échelle nationale, dans une étude consacrée aux terminaux à pondéreux [Cour des comptes, 1987]. Elle montre que l'absence d'arbitrage de l'État entraîne le lancement de plusieurs projets concurrents. Il en résulte un phénomène de surcapacité qui se répercute sur les résultats d'exploitation de ces terminaux. Au fil des rapports suivants [1990 et 1999] la Cour des comptes ne cesse de reprocher à l'État «l'insuffisance» de son «pilotage stratégique» [1999]. Dans une même perspective le rapport sur les ports autonomes élaboré en 2007 conjointement par l'Inspection générale des Finances et le Conseil général des Ponts et Chaussées à la demande du gouvernement souligne qu'«il n'y pas vraiment de politique portuaire établie par le gouvernement» [p. 7].

Ce désengagement intervient dans un contexte où d'autres modes de transport font au contraire l'objet de démarches de programmation étatique. Dès les années 1970 sont élaborés des schémas directeurs pour les liaisons routières et autoroutières nationales. Le Conseil des Ministres adopte en 1983 un schéma directeur des voies navigables tandis qu'en 1992 le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse est publié par décret. La même année le vote de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) confirme une volonté de la part du gouvernement central d'encadrer le développement des transports terrestres. Ces interventions ne rendent que plus patent la place secondaire qu'occupe l'espace portuaire dans la politique d'aménagement du territoire de l'État.

La composition des gouvernements qui se succèdent tout au long de la période confirme ce constat. Alors que les transports routier et fluvial se voient attribuer un secrétaire d'État dédié sous certains gouvernements – lors du second septennat de F. Mitterrand notamment -, le secteur portuaire et le transport maritime n'ont jamais bénéficié d'un tel niveau de représentation politique<sup>92</sup>. Par ailleurs, sachant que beaucoup de ministres exercent également un mandat parlementaire [François et Grossman, 2012], il est intéressant de noter qu'aucun ministre ou secrétaire d'État aux Transports n'appartient à une circonscription électorale littorale jusqu'aux années 2000. La nomination de M. Delebarre en tant que ministre des Transports sous le deuxième gouvernement de M. Rocard (1988 – 1991) fait office d'exception. Député du Nord entre 1986 et 1988, M. Delebarre devient maire de Dunkerque peu de temps après sa prise de fonction ministérielle. L'article de presse ci-dessous témoigne d'ailleurs des réactions de satisfaction des milieux maritimes et portuaires à sa nomination.

---

<sup>92</sup> De nombreux gouvernements comprennent des postes de secrétaire d'État chargé de la Mer, mais leur mandat recouvre essentiellement les enjeux liés à la pêche et aux métiers de la mer.

**Figure 3.5. Extrait du journal hebdomadaire *Le Marin* au sujet de la nomination ministérielle de Michèle Delebarre**



Source : *Le Marin*, 01/07/1988, n°2139, p. 8-9

L'origine électorale des membres du gouvernement n'est pas que symbolique, elle influence leur agenda politique. Il est à ce titre éclairant que la seule réforme majeure du système portuaire français intervenue entre les années 1970 et le milieu des années 2000 ait été précisément initiée par M. Delebarre en 1990. Il s'agit de la réforme du statut des dockers (voir infra), formellement lancée par J.-Y. Le Drian l'année suivante et menée à son terme en 1992 par son successeur C. Josselin.

Au-delà du fait que l'État se désengage de l'encadrement politique du secteur portuaire, les ressources financières qu'il y consacre s'érodent sensiblement sur la même période. Nous formulons ce constat à partir de l'analyse des données budgétaires de l'État entre 1975 et 2005, récoltées à partir des lois de finances annuelles, dont les modalités de traitement sont explicitées dans l'encadré 3.1.

### **Encadré 3.1. Récolte et traitement des données contenues dans les lois de finances : quelques précisions méthodologiques**

Nous ne reviendrons pas en détail sur la manière dont les données ont été traitées (chapitre 2). Deux précisions doivent toutefois être ajoutées.

Premièrement les conversions en francs constants (depuis le franc courant et depuis l'euro courant à partir de 2002) ont été réalisées à partir des données sur l'inflation de l'Insee\*.

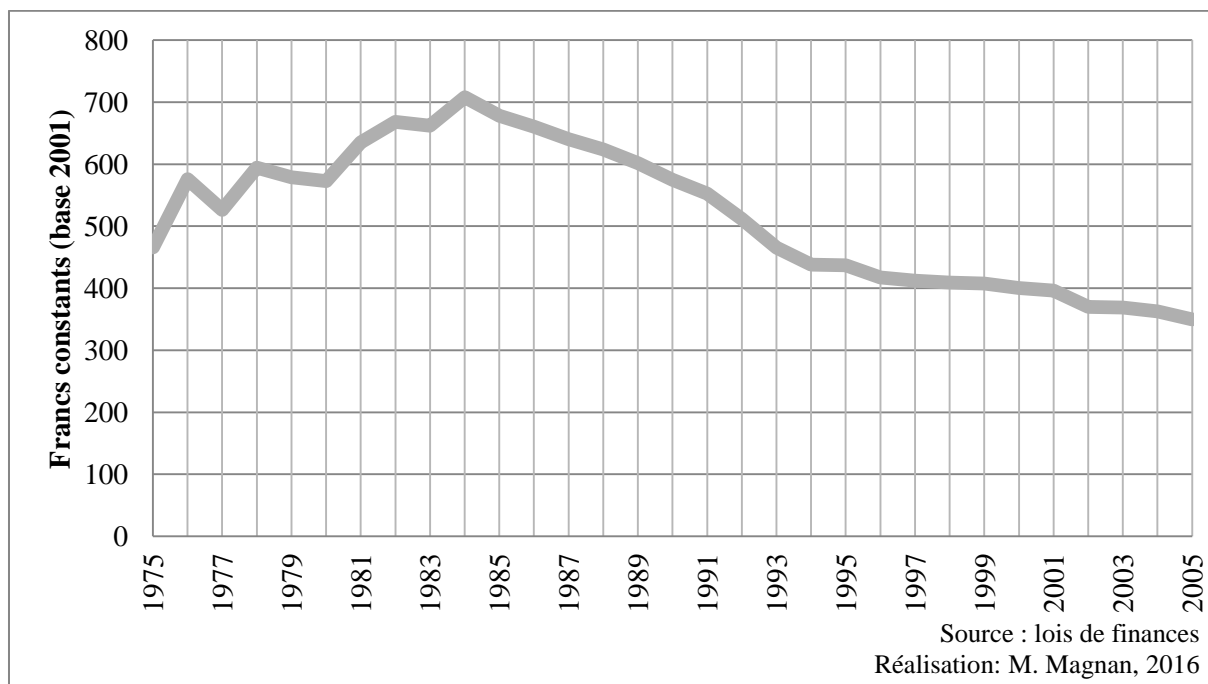
Deuxièmement, l'analyse s'arrête à la loi de finances pour 2005 car l'entrée en vigueur l'année suivante de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) transforme non seulement leurs modalités d'élaboration, mais aussi leur présentation et les items qui les composent. La comparaison entre les budgets antérieurs et ultérieurs à la LOLF s'est avérée méthodologiquement irréalisable.

\*Source : Insee, *convertisseur franc-euro : pouvoir d'achat de l'euro et du franc, mis à jour en janvier 2016*

Comme le montre la figure 3.6, le budget de fonctionnement accordé par l'État aux ports autonomes voit la hausse observée à la période précédente se poursuivre – bien que de manière heurtée – jusqu'en 1984. À partir de cette date, la baisse est constante jusqu'en 2005, bien que son rythme ralentisse à partir de 1994. Les crédits de fonctionnement passent de 466 millions de francs constants (base 2001)

en 1975 à 350 millions en 2005, soit une diminution de près de 25%. Ils sont destinés à couvrir les dépenses d'entretien et d'exploitation des accès portuaires, dont les coûteuses opérations de dragage des chenaux des ports d'estuaire. Alors que la loi de 1965 prévoit que l'État les prenne en charge en totalité, dans les faits, dès les années 1980 les ports autonomes se voient contraints d'autofinancer en partie ces opérations, qui pèsent lourdement sur leurs budgets. D'autres dépenses de fonctionnement comme l'entretien des équipements et des infrastructures sont donc partiellement négligées, entraînant leur dégradation [Marini, 1998].

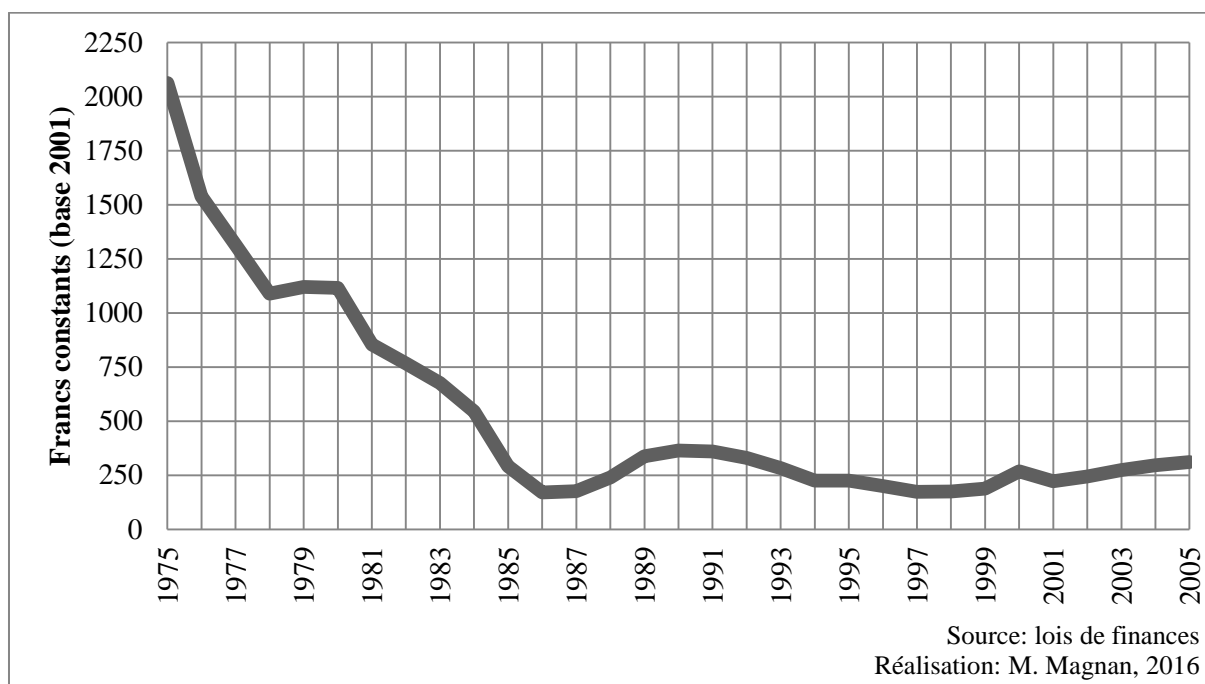
**Figure 3.6. Évolution du budget de fonctionnement accordé par l'État aux ports autonomes entre 1975 et 2005**



Le fait que l'État n'assume pas ses responsabilités en matière de financement des accès portuaires [Dupuydauby, 1995] est un des facteurs de l'endettement structurel des ports autonomes dans les années 1980 et 1990 [Cour des comptes, 1990]. Cette situation financière pèse sur leurs capacités à investir, ce qu'accroît la baisse drastique du budget d'investissement que consacre l'État aux ports maritimes<sup>93</sup>. Comme l'illustre le graphique 3.7, les crédits étatiques s'effondrent entre 1975 et 1986 : ils sont divisés par 12, passant de plus de 2 milliards à 169 millions de francs constants. La fin des années 1980 est marquée par une hausse légère mais de courte durée. Le budget d'investissement revient quasiment au niveau de 1986 en 1997. Depuis, on observe une tendance sensible à la hausse : elle est de plus de 50% entre 1997 et 2005. Faut-il y voir un regain d'engagement de l'État en faveur du secteur portuaire ? Le budget de fonctionnement ne le confirme pas. Sur le long terme, les constats qui prévalent sont le retrait financier de l'État et l'instabilité du budget d'investissement.

<sup>93</sup> Pour les crédits d'investissement les lois de finances ne font pas la distinction entre les ports autonomes et les autres catégories d'établissements portuaires.

**Figure 3.7. Évolution du budget d'investissement accordé par l'État aux ports maritimes entre 1975 et 2005**



L'État compense à quelques reprises son désengagement par des aides «d'urgence» aux ports autonomes. En 1987 l'attribution d'une dotation en capital de 1,4 milliards de francs est décidée [Marini, 1998]. De nouveaux crédits exceptionnels leur sont accordés en 1991 [Dupuydauby, 1995]. Ces financements relèvent d'une logique d'«État pompier» [Guiguou, 2000] et témoignent de l'absence de politique portuaire de long terme. Toutefois il est difficile d'affirmer que le retrait financier de l'État est spécifique au secteur portuaire. Les années 1980 marquent le début d'un net désengagement général de ce dernier dans le secteur des transports et des communications, comme nous l'avons vu au chapitre 1.

Afin de savoir si le secteur portuaire est plus touché que d'autres par cette tendance, il conviendrait de comparer l'évolution du budget qui lui est consacré avec celui dédié aux autres modes de transport. Mais l'instabilité de la structuration des lois de finances au cours de la période considérée<sup>94</sup> s'oppose à un tel exercice. Seules les lois de finances de la fin des années 1970 ont une construction assez stable pour se prêter à ce travail. Nous avons donc pu effectuer ce travail<sup>95</sup> pour la courte période allant de 1975 à 1979.<sup>96</sup> Comme on l'observe à partir du graphique 3.8, les courbes de ces deux budgets connaissent des tendances similaires, qu'il s'agisse du fonctionnement ou de l'investissement. Pour ce

<sup>94</sup> Nous entendons par là le fait que les différents items qui composent les lois de finances changent ou sont regroupés différemment d'une loi sur l'autre. Certaines années les crédits destinés aux ports autonomes sont par exemple regroupés avec l'ensemble des crédits destinés au transport (qui intègrent aussi selon les années les crédits destinés à la construction de logements ou ceux dédiés à la météorologie). D'autres années ils sont intégrés à la section Mer. Par ailleurs, le périmètre d'action du ministère de l'Équipement n'est pas stable non plus. Ainsi la comparaison de l'évolution des crédits portuaires avec l'ensemble des crédits relevant de ce ministère ne serait pas pertinente.

<sup>95</sup> L'item «Transports» comprend les dépenses destinées aux modes terrestre (routier, fluvial, ferroviaire), au mode aérien et au mode portuaire.

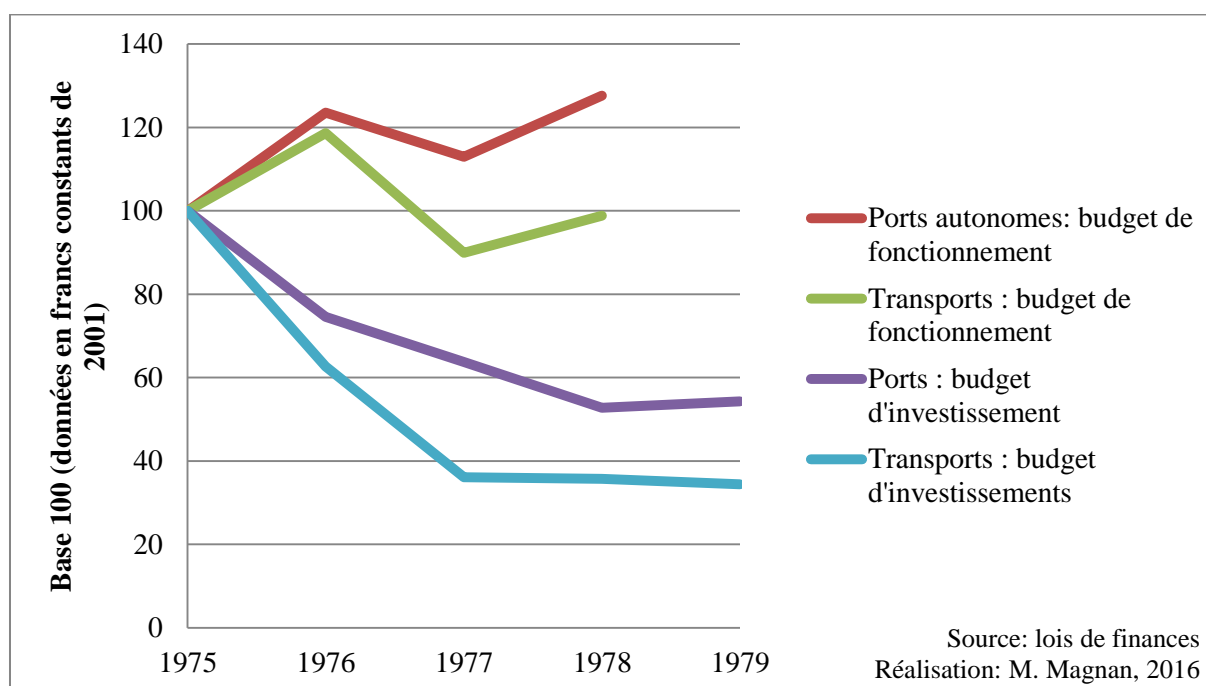
<sup>96</sup> Pour les crédits de fonctionnement, la comparaison n'a pu être réalisée que jusqu'à 1978, la loi de finances changeant de structure l'année suivante.



qui est du premier, les budgets dédiés aux ports autonomes et à l'ensemble des modes de transport connaissent une croissance d'ensemble au cours des trois années considérées, malgré une légère baisse en 1977. Le budget des ports autonomes croît plus vite et décroît de manière moins importante en 1977 que l'ensemble du budget. Les budgets d'investissement connaissent une décroissance continue entre 1975 et 1979. Elle est plus lente pour les ports maritimes que pour l'ensemble du budget des transports.

Ces résultats ne permettent pas toutefois d'affirmer qu'un effort spécifique est réalisé en faveur des ports maritimes par l'État. Les tendances mentionnées pourraient par exemple simplement refléter le renouvellement de la répartition des crédits libérés par la décentralisation de 55 000 kilomètres de routes auprès des Départements intervenue en 1972. Seules des données sur une plus longue période permettrait de savoir si le désengagement financier de l'État vis-à-vis de ses ports découle de la baisse générale du budget consacré aux transports ou s'il résulte d'un choix volontaire de ne pas faire du secteur portuaire un champ de dépenses prioritaire.

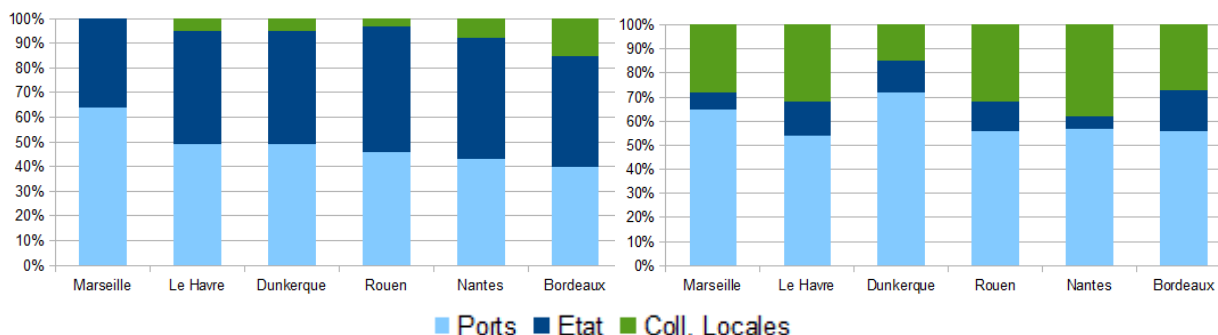
**Figure 3.8. Comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total consacré aux Transports entre 1975 et 1979**



La baisse des financements étatiques est en partie contrebalancée par la hausse des participations des collectivités territoriales aux investissements portuaires. Cette tendance s'ancre dans le contexte de la décentralisation mise en œuvre par les lois Defferre de 1982 et 1983. Les Régions deviennent compétentes en matière de développement économique et participent à ce titre au financement des infrastructures de transport à travers les contrats de plan État-Région (CPER). Ces derniers consistent en une programmation pluriannuelle et multisectorielle négociée puis contractualisée entre l'État et chaque Région. Les investissements prévus dans ce cadre sont financés conjointement. D'autres collectivités territoriales s'y associent, notamment les Départements. À partir des années 1980, les CPER deviennent l'outil principal de financement des infrastructures de transport en général et du développement portuaire en particulier, comme en atteste la figure 3.9. Celle-ci met également en

lumière l'augmentation du recours par les ports autonomes à l'autofinancement, permise par la politique de rigueur financière dont ils ont fait l'objet dans les années 1990 (chapitre 1).

**Figure 3.9. Évolution des sources des investissements publics portuaires entre 1966 et 2007 (ports autonomes et grands ports maritimes)**



Source : Lacoste et Douet, 2013, d'après Cousquer et Genevois, 2005 ; GPMD, 2009

### 3.1.2. Le relatif déclin des ports autonomes

Le retrait de l'État sur un plan politique et financier coïncide avec une baisse générale des résultats des ports autonomes, mise en exergue par plusieurs rapports d'expertise commandés par le gouvernement [Dupuydauby, 1995 ; Cousquer et Genevois, 2003], des rapports réalisés par des entités autonomes d'évaluation des politiques publiques [Cour des comptes, 1990, 1999, 2006 ; CES 1993], ou encore la littérature académique [Guillaume, 2014]. Ils connaîtraient un déclin structurel ou une «atonie» [CES, 1993] de longue durée à partir de la crise des années 1970. Ce constat repose sur l'analyse comparée de l'évolution des trafics des ports autonomes, aux échelles nationale et européenne<sup>97</sup>.

Dès les années 1980 et jusqu'aux années 2000 les volumes de trafics français ne connaissent plus de croissance significative, stagnant autour de 300 millions de tonnes annuelles. Selon les statistiques du ministère des Transports, entre 1990 et 1996 la croissance des trafics des principaux ports français est faible (4% au Havre) ou nulle (Marseille-Fos), voire négative (baisse de 4% à Dunkerque). Or sur la même période, les grands ports européens connaissent de forts taux de croissance : 16% à Hambourg, 11% à Amsterdam ou encore 10% à Gênes. Les résultats français, jugés peu satisfaisants, découlent de la baisse des trafics d'hydrocarbures. Les autres types de trafics voient leurs volumes augmenter [Marini, 1998].

Ces résultats ne doivent pas occulter la baisse des parts de marché des ports autonomes vis-à-vis de leurs concurrents européens. La Cour des comptes insiste dès 1990 sur l'augmentation des «détournements» de trafics français par les ports européens concurrents [Cour des comptes, 1990]. Ceux-ci se poursuivent au cours de la décennie suivante comme le montre le tableau 3.5. S'ils concernent l'ensemble des trafics, c'est sur le segment du transport conteneurisé qu'ils sont les plus

<sup>97</sup> Il ne s'agit pas ici de se livrer à une évaluation personnelle de la performance des ports autonomes mais de comprendre comment elle a été perçue par les différents observateurs de l'époque. Par ailleurs la comparaison des trafics entre ports de plusieurs pays est un exercice méthodologiquement périlleux du fait de la rareté des données pour la période concernée et de l'absence d'informations concernant leur construction. Pour ces deux raisons nous avons choisi de reprendre les données présentes dans les rapports et travaux existants et non de réaliser nos propres calculs.

forts, ce que corrobore le rapport de Y. Cousquer et R. Genevois élaboré en 2003 à la demande du gouvernement (Annexe 3).

**Tableau 3.5. Évolution des parts de marché des ports autonomes métropolitains**

%	1989	1994	1999	2004	2004/1989
Vracs liquides	24	23	24	23	-4
Vracs solides	18	14	15	14	-22
Marchandises diverses conteneurisées	12	8	7	7	-42
Marchandises diverses non conteneurisées	13	12	8	6	-54
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>-21</b>

*Source : Conseil général des ponts et chaussées ; cité par Cours des comptes, 2006<sup>98</sup>*

Parallèlement, plusieurs travaux mettent en avant la perte de parts de marché des ports autonomes à l'échelle du territoire national. J. Guillaume rappelle à ce titre que les ports autonomes totalisent 88,4% des trafics nationaux en 1973, puis 83,4% en 1982, avant de chuter à 77,3% en 2002 [Guillaume, 2014<sup>99</sup>]. Les ports d'intérêt national totalisent notamment 50% des trafics de marchandises diverses. Cette situation s'explique en particulier par l'essor du transport maritime transmanche – constitué en grande partie de trafics rouliers – dont le port de Calais a largement profité [Marini, 1998].

La Cour des comptes interprète ainsi la situation : «Il en ressort que le cadre administratif et financier, défini il y a vingt-cinq ans et appliqué tant par les ports que par les autorités de tutelle, n'a pas permis de faire face efficacement à l'évolution du commerce maritime et de l'industrie portuaire.» [Cour des comptes, 1990, p. 1] Le constat selon lequel les ports français accuseraient un retard vis-à-vis de la modernisation du transport maritime est unanime parmi les observateurs mentionnés. Les ports autonomes n'auraient ainsi pas été en mesure de tirer parti de l'essor de la conteneurisation. Bien que la méthodologie d'évaluation des travaux mobilisés soit sujette à caution<sup>100</sup>, ils nous intéressent car ils contribuent à la remise en question du système portuaire établi dans les années 1960.

Le désengagement financier de l'État est-il la cause ou la conséquence de la perte de compétitivité des ports autonomes vis-à-vis de leurs concurrents européens ? Il serait hasardeux de se prononcer à ce sujet. Ce qui est plus évident en revanche est que son retrait politique et financier de la production et de la gestion de l'espace portuaire marque une rupture avec la période des Trente Glorieuses (chapitre 2). Ce désengagement, les performances insatisfaisantes des ports autonomes, et les mutations économiques et organisationnelles qui traversent les industries maritime et portuaire à l'échelle globale appellent une redéfinition des modalités de production et de gestion de l'espace portuaire français.

<sup>98</sup> Les données du Conseil général des ponts et chaussées sur lesquelles s'appuie la Cour des comptes sont non publiques.

<sup>99</sup> Sources des données non mentionnées.

<sup>100</sup> Les modalités d'évaluation mobilisées par les travaux mentionnés pourraient en effet être questionnées. Ils postulent une corrélation entre volumes de trafics et performance de l'outil portuaire. De ce fait ils occultent les facteurs exogènes tels que la taille et le dynamisme des bassins de production et de consommation auxquels ils s'adosent. Ils ignorent aussi les retombées économiques et sociales de l'activité portuaire.

### **3.2. La mise à l'agenda de la réforme portuaire**

Malgré ces difficultés et plusieurs rapports publiés à partir du début des années 1990 pour mettre en avant les dysfonctionnements du système portuaire français tel qu'organisé par la réforme de 1965, le cadre juridique et portuaire reste quasiment inchangé jusqu'en 2008, soit durant 43 ans. Presque 20 ans sont nécessaires pour qu'aboutisse un projet de réforme portuaire. Ces temporalités méritent des éclaircissements, ce pourquoi nous analysons dans cette section la mise à l'agenda de la réforme portuaire française. La notion de mise à l'agenda désigne le processus par lequel une question sociale ou économique devient une question politique, c'est-à-dire considérée comme nécessitant l'intervention de la puissance publique [Kübler et Maillard, 2009]. Il s'agit d'identifier les facteurs permettant le passage de la formulation d'un problème à la formulation d'une politique.

La mise à l'agenda est une notion issue des sciences politiques. Nous ne prétendons évidemment pas faire un travail de spécialiste mais retracer de manière séquentielle le long et conflictuel processus menant à la loi de 2008. Nous montrerons d'abord comment le problème prend de l'importance à partir des années 1990, puis nous nous intéresserons aux conditions ayant permis la formulation d'une réponse politique dans la seconde moitié des années 2000.

#### **3.2.1. De la formulation du problème...**

P. Garraud [1990] identifie cinq facteurs, généralement combinés, pouvant mener à la mise à l'agenda d'un problème public : i) la mobilisation de groupes organisés (idéologiques ou socioprofessionnels par exemple) ; ii) l'«offre politique», processus par lequel une organisation politique se saisit d'un thème ; iii) la médiatisation ; iv) l'anticipation, qui correspond à une mobilisation interne à l'État ; et v) l'action corporatiste, généralement peu visible.

Dans le cas de la réforme portuaire française, trois facteurs de mise à l'agenda peuvent être identifiés. L'influence corporatiste de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) en est un. Fédérant les entreprises privées de manutention portuaire, l'UNIM lance une première campagne d'opinion à partir de la fin des années 1980 [Hislaire, 1993, cité par Bordereaux, 1994] afin de promouvoir la réforme du statut des dockers, qui intervient en 1992. Elle joue à nouveau un rôle actif de soutien à la réforme portuaire de 2008 [Majirus, 2012]. Ses revendications sont relayées par les médias qui participent à la sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux portuaires. Les grèves qui perturbent les ports régulièrement sont érigées en symboles des dysfonctionnements de l'organisation de la manutention. Les dockers et autres personnels de manutention sont présentés comme des privilégiés [Pigenet, 2001] dont les revendications salariales sont à la fois illégitimes et irresponsables [Barzman, 2012] (Annexe 4).

Mais c'est la mobilisation interne de l'État qui constitue le facteur principal de déclenchement du processus de mise à l'agenda de la réforme. L'identification d'un «problème portuaire» prend de l'ampleur à partir des années 1990. Elle repose sur un jeu d'aller-retours entre, d'une part des rapports d'alerte produits par des entités autonomes d'évaluation des politiques publiques – la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Sénat ou encore l'Assemblée nationale – et d'autre part des rapports d'expertise commandés par le gouvernement central, en réaction aux premiers. La sonnette d'alarme est tirée par la Cour des comptes en 1990. Sa fonction de contrôle des comptes publics et du «bon emploi de l'argent public» [Cour des comptes, 2016] lui confère un statut privilégié pour analyser de près le fonctionnement des ports autonomes. Elle établit un bilan sans appel : dégradation des parts de marché des ports autonomes à l'échelle européenne, détérioration de leurs

situations financières, incohérence de la politique et des investissements étatiques sont les trois principales critiques formulées [Cour des comptes, 1990]. Ce rapport ainsi que six autres listés dans le tableau 3.6 constituent les jalons de la mise à l’agenda des questions portuaires. Leur analyse nous permet d’en dégager les principaux aspects et les solutions préconisées, celles-ci ne donnant lieu jusqu’aux années 2000 qu’à des mesures ponctuelles et ciblées, instaurées «au fil de l’eau».

**Tableau 3.6. Les jalons de la mise à l’agenda de la réforme portuaire française de 2008**

<b>Rapports d’évaluation par des entités publiques autonomes du gouvernement centrale</b>	<b>Rapports d’expertise commandés par le gouvernement central</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cour des comptes, 1990, <i>Rapport public annuel</i>.</li> <li>• Sénat, Office parlementaire d’évaluation des politiques publiques, 1998, <i>Rapport sur les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France, par M. Philippe Marini, Sénateur</i>.</li> <li>• Cour des comptes, 1999, <i>La politique portuaire française</i>.</li> <li>• Cour des comptes, 2006, <i>Les ports français face aux mutations du transport maritime : l’urgence de l’action</i>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dupuydauby J., 1995, <i>Une volonté portuaire pour une ambition maritime, Rapport sur la filière portuaire remis à Monsieur Bernard Pons, Ministre de l’Aménagement du Territoire, de l’Equipement et des Transports</i></li> <li>• Cousquer Y. et Genevois R., 2003, <i>Etude sur la compétitivité des ports français</i>.<sup>101</sup></li> <li>• IGF et CGPC, 2007, <i>Rapport sur la modernisation des ports autonomes</i>.</li> </ul>

L’organisation de la manutention est identifiée comme la cause principale du déclin des ports français. Depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle les autorités portuaires gèrent les organismes d’embauche du personnel de manutention. Ce système est formalisé en 1947 (Loi n° 47-1746) par la réorganisation de ces organismes, nommés bureaux centraux de la main d’œuvre (BCMO), et la confirmation du régime de travail intermittent dont bénéficient le personnel. Cette organisation est considérée comme problématique car source de sureffectifs et de la faible productivité de l’exploitation des terminaux en France par comparaison avec leurs concurrents européens. Cette situation nuit à l’image des ports autonomes auprès des chargeurs et transporteurs [Sénat, 1998].

En 1992 est donc promulguée une loi visant à réformer le régime de travail des dockers. Il s’agit de mettre fin à l’intermittence et d’encourager le transfert de cette main-d’œuvre vers les entreprises privées de manutention. Elle génère une vague de grèves de longue durée et des négociations syndicales très conflictuelles. Pour de nombreux observateurs cette loi reste toutefois inaboutie car elle ne concerne ni les portiqueurs, ni les grutiers, mais seulement les dockers, dont une partie demeure en outre sous la responsabilité des autorités portuaires [Dupuydauby, 1995]. L’exploitation des terminaux est donc dès lors marquée par une dualité de commandement qui serait source de dysfonctionnements [Cour des comptes, 1999].

<sup>101</sup> Les résultats de cette étude étant confidentiels, nous nous basons sur la restitution qui en a été fait en 2005 lors d’un séminaire de l’IFSTTAR [Cousquer et Genevois, 2005].

La deuxième défaillance ciblée par ces rapports concerne la politique étatique. Les observateurs notent une absence de politique portuaire nationale et d'orientations structurantes, comme détaillé plus haut. Prenant acte de cette situation, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de 1995 prévoit l'élaboration d'un schéma d'aménagement des ports maritimes. La DATAR met en place une commission dédiée à ce travail qui toutefois n'aboutit pas. Il supposerait une réforme approfondie du système portuaire, que l'État n'est pas prêt à mener [Marini, 1998]. L'absence de politique portuaire explique la trop grande dispersion des dépenses de l'État [Cour des comptes, 1990 et 1999], d'autant plus problématique que celles-ci ne cessent par ailleurs de baisser. L'intervention de l'État dans le maintien, la modernisation et le développement des accès maritimes et des dessertes terrestres des ports autonomes est jugée insuffisante et pèse sur leur compétitivité [Dupuydauby, 1995 ; Marini, 1998 ; Cour des comptes, 2006].

En 1998 P. Marini préconise une sélection accrue des investissements engagés par l'État ainsi qu'une diminution du nombre de ports sous sa tutelle, proposition reprise en 2006 par la Cour des comptes [Cour des comptes, 2006]. J. Dupuydauby [1995] quant à lui prend acte du fait que «l'État, n'a plus la capacité, ni la volonté d'assumer la totale responsabilité» des ports autonomes. Il promeut donc leur transformation en sociétés d'économie mixte, permettant aux collectivités territoriales et à des partenaires privés d'entrer à leur capital. Ces préconisations trouvent un écho dans la loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, qui entérine la décentralisation des 18 ports d'intérêt national. L'objectif de ce transfert est de concentrer les moyens de l'État sur les ports autonomes. Ces derniers restent cependant au nombre de six, et sont même à sept à partir de 2006, La Rochelle intégrant cette catégorie.

En lien avec la question financière, les rapports étudiés mettent en avant les blocages que générerait le régime de domanialité publique qui s'applique à l'espace portuaire. Le caractère protecteur de ce régime implique que les occupants peuvent se voir retirer leur titre d'occupation sans indemnisation. Par ailleurs ce titre ne leur confère pas de droits dits «réels», qui leur permettraient entre autres d'hypothéquer leurs biens et d'être indemnisés en cas d'éviction. Le régime domanial est de ce fait considéré comme trop rigide et insuffisamment sécurisant pour les investisseurs. Il freinerait le développement industriel et logistique du port. En réponse à ces constats, la loi n° 94-631 de 1994 modifie le code du domaine de l'État<sup>102</sup> par deux dispositions majeures. Elle autorise l'attribution de droits réels aux occupants du domaine public et étend la durée légale des concessions d'occupation afin de sécuriser et d'encourager les investissements privés sur le domaine portuaire. Dans un même but, la création des conventions d'exploitation de terminal (CET) en 1999 permet de concéder les terrains et les outillages d'un terminal portuaire relevant du domaine public à un exploitant privé sans obligation de service public (Décret n°99-782)<sup>103</sup>. Mais ces mesures ne vont pas assez loin pour certains observateurs, qui préconisent une sortie du domaine public de l'ensemble des terrains non bord-à-quai [Dupuydauby, 1995 ; Marini, 1998].

Si les particularités du régime domanial freinent les implantations nouvelles, plusieurs rapports notent que les ports autonomes n'ont par ailleurs pas de stratégie active de valorisation commerciale de leurs ressources foncières. La Cour des comptes [1999] met en avant la faible rémunération que procure leur

---

<sup>102</sup> Historiquement le régime de la domanialité publique est régi par le code du domaine de l'État, qui est abrogé et remplacé par le code général de la propriété des personnes publiques en 2006, prévoyant que les biens de l'État ne sont plus les seuls à pouvoir bénéficier de ce régime.

<sup>103</sup> Nous reviendrons en détail sur les évolutions du régime domanial dans le chapitre 7.

patrimoine foncier aux autorités portuaires. Celles-ci sont encouragées à être plus réactives face aux demandes d'implantation [IGF et CGPC, 2007]. Par ailleurs elles sont incitées à développer une stratégie de cession des terrains qui ne sont plus utiles à leurs activités dans le but de générer des recettes nouvelles. Le décret n°96-169 de 1996 prévoit ainsi le rattachement de 90% des recettes de cession au budget des ports autonomes alors qu'elles revenaient auparavant entièrement à l'État. Les effets de cette mesure sont néanmoins jugés peu satisfaisants [Cour des comptes, 1999].

Le quatrième élément qui pénaliserait les performances des ports autonomes serait leur organisation. Les rapports constatent tout d'abord un déséquilibre des relations entre l'État et les ports autonomes. D'un côté, la tutelle n'exerce pas suffisamment ses missions de contrôle sur les stratégies financières et les choix d'investissement de ses opérateurs. De l'autre, elle entrave leur liberté commerciale en intervenant trop directement dans la fixation des tarifs portuaires [Cour des comptes, 1990]. Pour J. Dupuydaudy, l'autonomie des établissements portuaires vis-à-vis de l'État doit donc être accrue et leur politique commerciale développée [Dupuydaudy, 1995]. Pour ce faire, des objectifs de performance – en termes de trafics et de résultats financiers – doivent être contractualisés [Cour des comptes, 1990]. Par ailleurs, il convient de distinguer plus clairement les activités qui relèvent du domaine commercial et celles qui relèvent des missions d'utilité publique qu'exercent les ports autonomes au titre de leur statut d'établissement public [Dupuydaudy, 1995 ; Sénat, 1998 ; Cour des comptes, 2006]. Cette clarification et la définition stricte de leur champ d'intervention sont jugées indispensables à l'amélioration de leurs prestations commerciales.

L'atteinte de cet objectif est également conditionnée à la recomposition des instances internes de gouvernance. La confusion entre direction et contrôle des ports autonomes est mise en évidence, ces deux fonctions étant réunies au sein d'une même instance, le conseil d'administration. La création de deux organes distincts est préconisée : un organe de direction restreint, dont les représentants de l'État ne feraient pas partie, et un organe de contrôle [IGF et CGPC, 2007]. La composition des conseils d'administration prévue par la loi de 1965 est par ailleurs jugée inadaptée. Ses membres seraient trop nombreux pour permettre l'identification d'objectifs communs. De plus les usagers du port y auraient trop d'influence [Cour des comptes, 1990] tandis que les collectivités locales seraient sous-représentées au vu de leurs participations financières aux investissements portuaires [Cour des comptes, 1999 et 2006].

À la lecture des rapports mentionnés, des consensus structurants se dégagent dans la formulation des problèmes portuaires et des recommandations, comme le synthétise le tableau 3.7. Cette convergence mérite d'être soulignée car les auteurs de ces documents sont variés et représentent des intérêts potentiellement divergents. La Cour des comptes représente les intérêts financiers de l'État. Le Sénat s'inscrit dans une approche politique. Quant aux rapports d'expertises commandés par le gouvernement central, ils ont été confiés pour la plupart à de hauts fonctionnaires rattachés au corps des Ponts et Chaussées, qui représentent une approche technique et ingénieriale des enjeux portuaires. Les consensus forts que nous avons discernés rendent plus surprenante encore l'absence de réforme majeure avant 2008. On peut l'attribuer au «traumatisme» causé par la réforme de 1992 et les conflits qu'elle a générés. Pour J. Dupuydaudy [1995], elle s'explique aussi par la continuité culturelle et du personnel technique au sein de l'administration portuaire centrale. Il écrit à propos de la loi de 1965 : «C'est blasphémer que critiquer [...] ce texte «fondamental» élaboré, géré et défendu par une caste technocratique qui a su habilement organiser un lobbying pour clamer très fort que, sans elle, il est bien évident que nos Ports ne sauraient fonctionner.» [p. 21]

**Tableau 3.7. La mise à l'agenda de la réforme portuaire : problèmes, recommandations et mesures. Tableau de synthèse**

Thèmes	Problèmes	Recommandations formulées	Mesures prises
<b>Organisation de la manutention</b>	Statut du personnel	Transfert de la main d'œuvre et des outillages au secteur privé	1992 : Loi n° 92-496 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes
	Productivité et fiabilité faibles		
<b>Politique étatique</b>	Absence de politique portuaire nationale	Élaboration d'une politique portuaire nationale	1995 : LOADT (n°95-115) prévoyant l'élaboration d'un schéma d'aménagement des ports maritimes
	Dispersion des investissements	-Hiérarchisation des investissements -Diminution du nombre de ports autonomes -Transformations en sociétés d'économie mixte	2004 : Loi n°2004-809 de décentralisation des ports d'intérêt national
	Moyens financiers insuffisants	Renforcement de l'intervention de l'État dans le développement des accès portuaires	
<b>Domanialité publique</b>	Freins aux investissements privés	-Révision du régime de la domanialité publique -Déclassement des terrains rétro-portuaires	-1994 : Loi n° 94-631 autorisant l'attribution de droits réels -1999 : Décret n°99-782 créant les conventions d'exploitation de terminal
	Valorisation financière faible	Accroissement des recettes domaniales par une stratégie de gestion et de cession foncières active	1996 : Décret n°96-169 prévoyant le rattachement de 90% des recettes de cession au budget des ports autonomes
<b>Gouvernance portuaire</b>	Déséquilibre des relations entre ports autonomes et État	-Contractualisation des performances portuaires -Encouragement des initiatives commerciales	
	Défaillance des instances de gouvernance portuaire	-Réduction du conseil d'administration -Distinction entre les instances de direction et de contrôle	
	Définition imprécise des missions des ports autonomes	-Distinction claire entre activités commerciales et missions d'utilité publique -Définition précise du périmètre d'action des ports autonomes	



### **3.2.2. ... à la formulation d'une réponse politique**

Dans un tel contexte, comment passe-t-on de la formulation du problème à la formulation d'une réponse politique ? J. W. Kingdon [2005] mobilise trois «courants» ou facteurs pour expliquer pourquoi certains enjeux gagnent à un moment précis en importance dans l'agenda politique. Il invoque d'abord le courant des «problèmes», se référant par là au fait que le phénomène en question continue de prendre de l'ampleur, devenant source de crises ou d'évènements marquants. Le courant des «solutions» renvoie à l'accumulation de savoirs ou de propositions consensuelles en vue d'agir sur ce problème. Enfin le courant «politique» implique un changement de l'environnement politique. La combinaison de ces trois courants à un même moment déclenche l'élaboration d'une politique publique. Pour J. W. Kingdon ce moment est furtif, ce pourquoi il le nomme «fenêtre d'opportunité».

Cette notion est utile pour décrypter le cas de la réforme portuaire française. Elle éclaire les raisons pour lesquelles l'élaboration d'une réponse politique au problème portuaire est si longue. Malgré une formulation précoce des problèmes rencontrés par les ports autonomes, ce n'est que dans la seconde moitié des années 2000 qu'apparaît une «fenêtre d'opportunité» pour agir. Concernant le courant des «problèmes», les rapports mentionnés mettent en avant le fait que la poursuite du déclin des ports autonomes est inéluctable si aucune mesure n'est prise. De plus, si dans l'ensemble les conflits sociaux s'atténuent à partir de 1994 [Marini, 1998], le climat social de certains ports demeure tendu. La Cour des comptes note qu'entre 2000 et 2004, une escale sur cinq est marquée par un incident au port de Marseille-Fos, dont plus de 10% seraient liés aux contestations sociales du personnel de manutention. À Nantes-Saint-Nazaire, le nombre élevé de jours de grève observés par les salariés (entre 0,6 et 4,8 jours par an entre le milieu des années 1990 et le milieu des années 2000) constituerait un frein au développement des trafics [Cour des comptes, 2006]. Ces situations jugées problématiques ne semblent pas pouvoir s'apaiser d'elles-mêmes.

Du point de vue du courant des «solutions», les multiples rapports d'analyse du secteur portuaire français et leurs recommandations apportent les éléments d'expertise nécessaires à l'élaboration d'une réponse politique aux problèmes constatés. Ils s'appuient eux-mêmes sur les modèles de gouvernance diffusés par les instances économiques internationales. L'achèvement du transfert des activités de manutention au secteur privé et l'autonomisation des autorités portuaires vis-à-vis de la tutelle étatique sont en effet au cœur des solutions proposées.

Enfin l'approche par le courant «politique» permet d'identifier l'élément déclencheur du processus de réforme. La fin de la période de cohabitation politique en 2002 puis la constitution d'un nouveau gouvernement de droite en 2006 suite à l'élection présidentielle constituent un changement d'environnement politique propice au lancement d'un programme de réformes. Ainsi en juin 2007, le nouveau président de la République N. Sarkozy annonce la réforme des ports autonomes, en mettant essentiellement l'accent sur la question de la manutention : «Voici un secteur, les ports, qui profite massivement de la mondialisation, est c'est précisément celui où nous sommes faibles. [...] Ce n'est pas une situation que j'accepterai. Nous nous en sortirons par une vraie politique d'investissements et par une réforme de nos ports autonomes, j'ai prononcé un gros mot : leur statut doit changer, leur organisation sont d'un autre siècle [...] Cela fait trop longtemps qu'on laisse une minorité empêcher une majorité de travailler.» [Sarkozy, 2007] Dès janvier 2008, le Premier ministre F. Fillon dévoile les principaux éléments du plan de réforme et lance un processus de dialogue avec les représentants patronaux et syndicaux du secteur en vue d'une mise en application dans les mois qui suivent. La loi n° 2008-660 portant réforme portuaire est adoptée le 4 juillet 2008.

### **3.3. La réforme portuaire de 2008 : contenu et reformulation a posteriori**

#### **3.3.1. Les principales dispositions de la réforme**

Par cette loi les ports autonomes, au nombre de sept depuis 2006, deviennent grands ports maritimes, tout en conservant leur statut d'établissements publics sous tutelle de l'État. Ce changement de dénomination recoupe trois dispositions majeures.

Premièrement la loi de 2008 marque l'aboutissement du transfert des activités de manutention vers le secteur privé, initié en 1992. Cette mesure constitue sa principale finalité mais aussi le point le plus conflictuel, ayant fait l'objet d'une large discordance parlementaire et de vives contestations de la part du personnel portuaire [Rézenthel, 2008a]. La loi dispose que les autorités portuaires cessent d'exploiter les outillages et les cèdent aux entreprises privées de manutention. Les utilisateurs réguliers sont prioritaires au moment de la mise en vente. La loi prévoit également que les grutiers et portiqueurs salariés du port leur soient également transférés, selon des conditions négociées avec les organisations syndicales dans chaque port.

Un outil juridique d'exploitation des terminaux nouveau est mis en place en conséquence : la convention de terminal (CT). Comme la convention d'exploitation de terminal établie (CET) établie en 1999, elle vaut autorisation d'occupation du domaine public et soustrait l'exploitant de toute obligation de service public. La loi de 2008 implique une généralisation de ce mode d'exploitation, soit une quasi-disparition des terminaux multi-usages, exploités ponctuellement par des entreprises multiples selon les besoins. Bien que des modalités dérogatoires soient prévues pour les terminaux dont l'activité ne serait pas suffisante pour permettre le transfert total de leur exploitation au secteur privé [Rézenthel, 2008b], la loi de 2008 marque le passage d'un modèle de port-outil à celui de port-propriétaire.

**Tableau 3.8. L'évolution récente du périmètre d'intervention des autorités portuaires**

<b>Missions avant 2008</b>	<b>Missions après 2008</b>
Missions régaliennes (police, sûreté, sécurité)	Missions régaliennes (police, sûreté, sécurité)
Production et gestion de l'espace portuaire	Production et gestion de l'espace portuaire
Exploitation des outillages	-

Du transfert des activités de manutention vers le secteur privé résulte la modification du périmètre d'intervention des autorités portuaires, ce qui constitue la deuxième disposition fondamentale de la réforme. Comme le montre le tableau 3.8, les grands ports maritimes se voient recentrés d'une part sur leurs activités régaliennes et d'autre part sur la production et la gestion de l'espace portuaire.

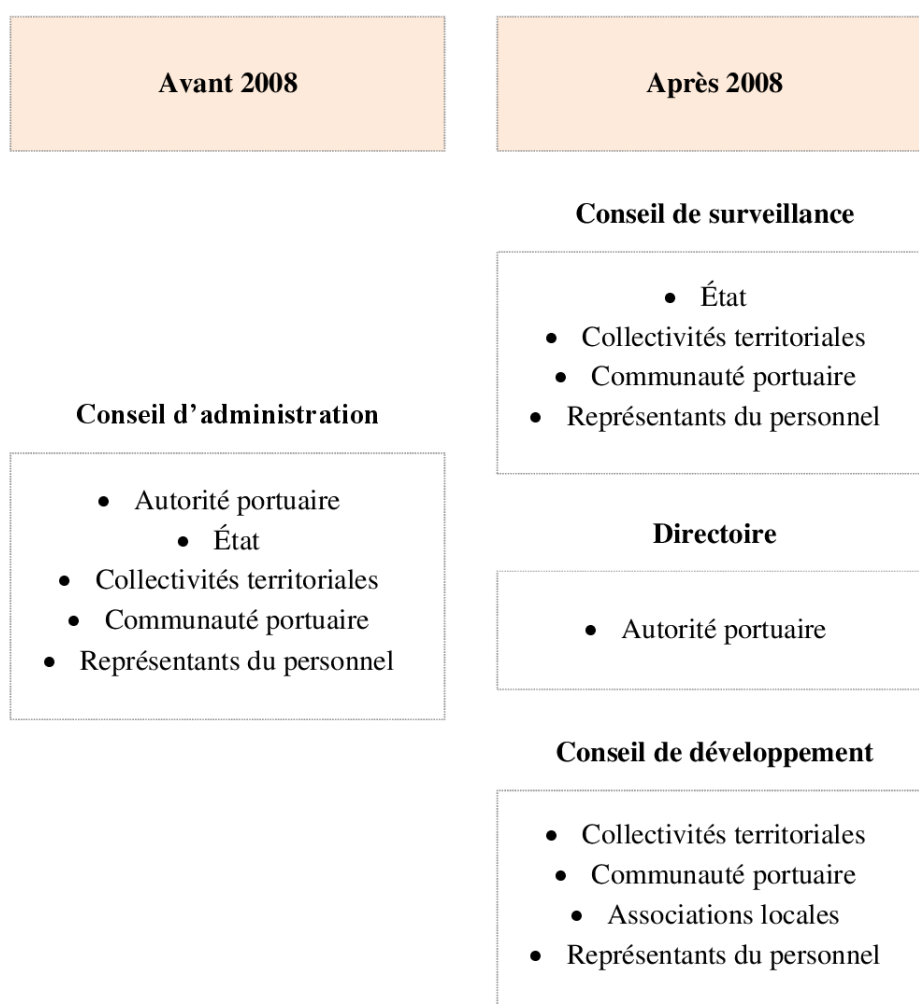
Les premières sont exercées pour le compte de l'État. Elles consistent à assurer la police, la sûreté et la sécurité du domaine portuaire, soit prévenir les pollutions, les incendies ou autres incidents industriels, les dégradations des installations portuaires que pourraient causer les navires, ou encore d'éventuelles attaques terroristes<sup>104</sup>. Concernant la production et la gestion de l'espace portuaire, les autorités

<sup>104</sup> Cette dernière dimension a pris une ampleur particulière depuis les attaques du 11 septembre 2001. Suite à cet événement, l'Organisation Maritime Internationale (OMI) a modifié la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS) par l'ajout du code ISPS (*International Ship and Port Facility*

portuaires voient leur champ d'action considérablement élargi. Elles gagnent par ailleurs en autonomie vis-à-vis de la tutelle étatique, ce qui se traduit par le fait que le domaine portuaire leur est remis en pleine propriété, alors qu'elles en étaient auparavant gestionnaires pour le compte de l'État. Nous revenons en détail sur ces mutations et leurs implications dans la section suivante.

Enfin, le troisième pilier de la loi consiste en la refonte des instances internes de gouvernance des établissements portuaires, illustrée par la figure 3.10. En réponse aux rapports ayant mis en avant la confusion entre direction et contrôle de ces établissements, elle prévoit le remplacement du conseil d'administration par trois instances distinctes. Le directoire constitue l'organe de gestion du port «au quotidien». Il est constitué de trois ou quatre membres : le directeur général du grand port maritime et des cadres de direction qu'il propose. Le conseil de surveillance est un organe de contrôle qui valide les décisions du premier. Il comprend 17 membres dont des représentants de l'État, des collectivités territoriales et des salariés. Enfin le conseil de développement est un organe consultatif qui rassemble les acteurs publics et privés intéressés aux affaires portuaires : collectivités, usagers du port, associations locales, salariés.

**Figure 3.10. L'évolution des instances internes de gouvernance portuaire prévue par la réforme de 2008**



*Security*) ou «Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires». Entré en vigueur en France en 2004, il implique un contrôle accru des navires entrant dans l'enceinte portuaire.

Si la notion de «port-aménageur» n'apparaît pas dans le texte de loi, elle se diffuse rapidement à l'issue de celle-ci. Elle procède d'une reformulation et d'une réappropriation de ses objectifs par les autorités portuaires<sup>105</sup>.

### **3.3.2. Le modèle de port-aménageur : une reformulation *a posteriori* de la réforme**

Si la réforme de 2008 avait pour principal objectif l'aboutissement du transfert des activités de manutention au secteur privé, on observe après sa promulgation une montée en puissance rapide du thème de l'aménagement portuaire dans les discours. Certes dès la présentation de la réforme en janvier 2008 par le Premier ministre lors de son intervention à Marseille le «rôle renforcé d'aménageurs» qu'auront à jouer les autorités portuaires dans le cadre post-réforme est annoncé [Fillon, 2008]. De la même manière, l'exposé des motifs de la loi dans le projet rédigé par le gouvernement indique qu'elle répond à une «volonté de renforcer le rôle d'aménageur des établissements publics portuaires en leur permettant de construire [...] une approche plus globale de leur développement.» (Loi n°2008-660) Mais il est frappant de constater à quel point ce volet initialement secondaire de la réforme est repris et amplifié par les grands ports maritimes après 2008.

Ainsi le port de Nantes-Saint-Nazaire se présente comme «un outil industriel de développement économique et un aménageur» sur son site Internet [GPMNSN, 2016]. De la même manière, Marseille-Fos se présente comme «un port-aménageur», ayant «pour mission de développer les connexions maritimes et terrestres ainsi que les activités logistiques et industrielles sur des zones dédiées» [logistique-internationale.com ; 2016]. On peut encore prendre l'exemple du port du Havre, qui à l'occasion de la reconduction de la convention d'occupation de la centrale thermique d'EDF en 2014, indique qu'il confirme ainsi «sa mission de «port-aménageur» soucieux de répondre aux attentes des industriels.» [EDF et GPMH, 2014]

L'empressement des grands ports maritimes à se présenter comme aménageurs mérite d'être souligné. Pourquoi ce terme s'est-il rapidement substitué à celui de «port-proprétaire», traduction pourtant littérale de *landlord port* ? Ce glissement sémantique s'explique certainement par le fait que le terme «d'aménageur» est plus valorisant, du fait de la dimension active qu'il recouvre, que celui de «propriétaire» renvoyant plutôt à l'image d'un rentier percevant des loyers. Au-delà d'une simple stratégie communicationnelle, la relecture de la réforme de 2008 à laquelle se livrent les autorités portuaires traduit la recherche d'une légitimité nouvelle découlant de la perte de leurs activités opérationnelles historiques – l'exploitation des terminaux. Ce processus rappelle le texte de R.-O. Goss s'interrogeant sur «l'utilité» des autorités portuaires publiques dans un contexte de privatisation croissante de l'exploitation portuaire.

Les activités exercées par les grands ports maritimes au titre de leurs compétences en matière de production et de gestion de l'espace portuaire semblent donc être convoquées pour combler un déficit de légitimité – supposé ou avéré. Il est à ce titre significatif de noter que lors de l'élaboration de la Stratégie nationale de relance portuaire publiée en 2013, les grands ports maritimes ont insisté pour que l'aménagement apparaisse explicitement comme l'une de leurs fonctions principales. Les deux autres sont le développement industriel et le développement logistique (Adjoint au sous-directeur des ports et du transport fluvial, DGITM, 05/05/14).

---

<sup>105</sup> Nous ne détaillerons pas les modalités de mise en œuvre de la loi de réforme et de leurs aléas, analysés par ailleurs [Cour des comptes, 2010 et 2012 ; Assemblée nationale, 2012].

Par ailleurs, l'aménagement renvoie à un volet de la réforme plus consensuel que son objet principal, d'où l'intérêt de cette reformulation *a posteriori*. Néanmoins la notion d'aménagement n'est pas aussi neutre que ce que peuvent laisser penser ces discours.

#### **4. Le modèle du port-aménageur ou la production et de gestion des espaces portuaires sous tutelle d'un État «stratège» et «actionnaire»**

Dans cette section nous décryptons le modèle du «port-aménageur» en analysant le système de production et de gestion de l'espace portuaire post-réforme. Nous mobilisons la théorie des instruments d'action publique en nous appuyant sur les quatre catégories d'instruments identifiées au chapitre 2 : la gouvernance de l'opérateur portuaire ; le référentiel d'action publique [Muller, 2014] ; les outils de maîtrise foncière ; le financement de l'aménagement portuaire<sup>106</sup>.

Ce travail nous permet de montrer que l'intervention étatique dans l'espace portuaire est marquée par un net regain, qui ne constitue toutefois pas un retour aux principes d'intervention des Trente Glorieuses. L'action publique portuaire connaît un processus de reconfiguration faisant écho aux travaux sur la montée en puissance d'un État «stratège» [Bezes, 2005] et «actionnaire» [Delion, 2007]. Dans ce contexte, le modèle du «port-aménageur» se caractérise par l'autonomie accrue des autorités portuaires en matière de production et de gestion de l'espace portuaire ainsi que par l'élargissement fonctionnel, matériel, spatial et stratégique de leur périmètre de compétence. Les relations entre les autorités portuaires et la tutelle étatique sont de ce fait complexifiées, supposant de s'interroger sur l'appropriation concrète du modèle du port-aménageur par les premières.

##### **4.1. Les grands ports maritimes : des opérateurs sous une tutelle étatique dédoublée**

Sur un plan organisationnel, la transformation des ports autonomes en grands ports maritimes s'accompagne des trois tendances suivantes : i) le maintien voire le renforcement du poids de l'État dans le système de production et de gestion de l'espace portuaire ; ii) l'influence accrue de la tutelle financière aux côtés de la tutelle technique, marquant l'affirmation de l'État actionnaire dans ce système, et iii) le réajustement des relations entre les autorités portuaires et la tutelle technique, qui s'installe dans un rôle de stratège.

##### **• Maintien du poids de l'État dans l'organe de contrôle des autorités portuaires**

Tout d'abord, la réforme accroît le poids des représentants de l'État dans l'organe de contrôle des établissements portuaires. Comme le récapitule le tableau 3.9, ils représentent actuellement 37% des membres contre 27% avant 2008. La représentation des collectivités territoriales est renforcée aussi, mais elles continuent de disposer de moins de voix que l'État. Les usagers du port, représentés par la chambre consulaire, voient quant à eux leur présence au sein de l'instance de contrôle diminuer drastiquement puisqu'ils ne disposent plus que d'un seul représentant<sup>107</sup>. Les enjeux économiques et

---

<sup>106</sup> Trois rapports parlementaires portant respectivement sur les ports de l'axe Seine, ceux de la façade Atlantique et sur l'axe portuaire Rhône-Méditerranée ont été publiés en juillet 2016. Ils ne sont pas pris en compte dans notre analyse. La loi «pour l'économie bleue», parue le 20 juin 2016 (Loi n° 2016-816), modifiant légèrement l'organisation des instances de gouvernance des grands ports maritimes, n'est pas non plus prise en compte.

<sup>107</sup> Cette disposition correspond à la volonté du législateur d'éviter que les intérêts économiques particuliers ne prennent le dessus sur l'intérêt commun, comme cela avait été reproché par plusieurs rapports à la composition des conseils d'administration des ports autonomes.

politiques locaux sont aussi représentés à travers le conseil de développement, dont le rôle n'est toutefois que consultatif.

**Tableau 3.9. Évolution de la composition de l'instance de contrôle des établissements portuaires**

Représentants de :	Conseil d'administration des ports autonomes		Conseil de surveillance des grands ports maritimes	
	Nombre	%*	Nombre	%*
État	7	27	7	37
<i>dont voix consultatives</i>	2	8	2	11
Collectivités territoriales	2	8	4	21
Chambre consulaire	8	31	1	5
Autres	9	34	7	37
<i>dont nommés par l'État</i>	9	34	4	21
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>100</b>	<b>19</b>	<b>100</b>

\*Arrondi à l'entier supérieur

- **Pouvoir accru de la tutelle financière : l'émergence de l'État actionnaire**

Le rôle de l'État dans l'encadrement administratif des grands ports maritimes est donc maintenu mais il est caractérisé par une évolution du poids respectif des tutelles technique et financière. Nous nommons tutelle technique la représentation administrative au sein de l'établissement portuaire des enjeux sectoriels que soulève la politique publique portuaire (transport ; développement industriel et logistique). Cette tutelle est exercée par le MEDDE, héritier du ministère de l'Équipement. Nous nommons tutelle financière la représentation administrative des enjeux de maîtrise des dépenses publiques – ou enjeux gestionnaires - que soulève la politique portuaire. Son action répond aux principes managérialistes de l'école de la Nouvelle gestion publique, plaçant les principes d'amélioration de la productivité et de réduction des coûts au cœur de la gestion de la sphère publique [Pollitt et al., 2007]. Elle est exercée par le ministère du Budget et l'Agence des Participations de l'État (APE)<sup>108</sup>. La première tutelle représente l'«État-stratège», garant de la mise en œuvre des politiques publiques sectorielles nationales. La seconde représente l'«État-actionnaire», veillant au bon fonctionnement financier des organismes qu'il finance ou au sein desquels il détient des parts et dont il tire des dividendes.

Ces précisions sont utiles en ce qu'elles nous permettent de constater que la tutelle financière gagne en influence vis-à-vis de la tutelle technique, auparavant dominante. Le tableau 3.10 montre que le renforcement du poids de la tutelle financière est certes limité mais notable dans la mesure où elle permet d'équilibrer le nombre de voix dont dispose chacune des tutelles. Cette évolution traduit la montée en puissance des enjeux de gestion publique au sein de la politique portuaire<sup>109</sup>.

<sup>108</sup> L'APE est une administration publique française rattachée au ministère de l'Économie et à celui des Finances. Créée en 2004 elle veille aux intérêts financiers de l'État-actionnaire par sa présence dans les instances de contrôle des établissements publics nationaux, ou les entreprises à participation publique. Elle poursuit pour objectif la rémunération du capital de l'État et la rentabilité de ses actifs dans le temps long.

<sup>109</sup> Une seconde disposition permet d'accroître le poids de la tutelle financière. Alors qu'avant 2008, l'ensemble des membres nommés par l'État l'étaient par la tutelle technique, sans consultation de la tutelle financière, cette dernière est désormais obligatoirement consultée pour toute nomination au conseil de surveillance.

**Tableau 3.10. Évolution du poids respectif des tutelles technique et financière dans l'instance de contrôle des établissements portuaires**

	Conseil d'administration des ports autonomes (avant 2008)	Conseil de surveillance des grands ports maritimes (après 2008)
<b>Représentants de la tutelle technique</b>	<b>3</b> <i>dont 1 voix consultative</i>	<b>2</b> <i>dont 1 voix consultative</i>
<b>Représentants de la tutelle financière</b>	<b>2</b> <i>dont 1 voix consultative</i>	<b>2</b> <i>dont 1 voix consultative</i>

La prégnance croissante des principes de la Nouvelle gestion publique dans l'encadrement des établissements portuaires se matérialise par ailleurs par un renforcement des contrôles financiers internes *via* l'instauration d'un comité d'audit. L'État-actionnaire y est représenté par un commissaire du Gouvernement, rattaché généralement au ministère du Budget ou à l'APE. Le comité a une fonction d'expertise auprès du conseil de surveillance. Il s'exprime sur les projets de l'autorité portuaire et sur sa trajectoire financière. Le contrôle externe est également consolidé. Dès 2005 la création au sein du ministère du Budget du Contrôle général économique et financier (CGEfi) chargé de contrôler, d'auditer et de conseiller les organismes publics dans le but d'optimiser les intérêts patrimoniaux de l'État, entraîne un encadrement administratif rapproché des établissements portuaires. Par ailleurs la loi de 2008 fait de la certification des comptes des grands ports maritimes par un audit externe une obligation. L'objectif de ces contrôles est l'encadrement et la maîtrise des dépenses publiques.

- **Les autorités portuaires : opérateurs de l'État stratège**

Parallèlement intervient une reconfiguration des relations entre l'État et les établissements portuaires : ces derniers gagnent en autonomie tout en faisant l'objet d'un contrôle rapproché, par la tutelle technique en particulier.

La refonte de la gouvernance portuaire mise en œuvre par la réforme permet de libérer l'organe de direction du port (le directoire) du contrôle permanent de l'État, qui s'exerce désormais à travers le conseil de surveillance. Le directoire devient relativement indépendant, notamment dans l'exercice de ses activités d'aménagement et de gestion domaniale (ventes, acquisitions foncières, concessions). L'approbation du conseil de surveillance n'est obligatoire que pour les opérations nécessitant des investissements d'une ampleur particulière<sup>110</sup>.

Par ailleurs, le directoire est chargé d'établir et de mettre en œuvre «les orientations générales de la politique de l'établissement» portuaire (Décret n° 2008-1032). Cette prérogative s'appuie sur l'élaboration d'un projet stratégique. Instauré par la loi de réforme de 2008, il constitue un outil de planification, dont le contenu doit être renouvelé tous les cinq ans. Si les ports autonomes s'étaient déjà vus demander par l'État d'établir ce type d'outil de planification à moyen terme, c'est la première fois que cette obligation est fixée par la loi. Cette obligation est synonyme d'une montée en stratégie du rôle des autorités portuaires dans la production et la gestion de l'espace. Elles ne sont plus

<sup>110</sup> Le montant à partir duquel une opération doit obtenir la validation du conseil de surveillance est fixé par ce dernier.

cantonnées à une fonction de maîtres d’ouvrage des projets de l’État, mais se voient confier la responsabilité de traduire ses orientations politiques à l’échelon local.

**Tableau 3.11. Les directeurs généraux des grands ports maritimes depuis la réforme**

Port	DG et durée du mandat	Corps d’appartenance et / ou formation	Parcours
<b>Dunkerque</b>	Martine Bonny (2008 – 2012)	Sciences Po Énarque	Ministère de l’Équipement DG du port autonome de Rouen
	Christine Cabau- Woehrel (2012 – 2014)	Traductrice	Secteur privé (CMA-CGM ; consulting)
	Stéphane Raison (juillet 2014 - ...)	Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts	Ministère de l’Équipement Port de Dunkerque DG du port de La Réunion
<b>Le Havre</b>	Laurent Castaing (2008 – 2012)	Polytechnicien Énarque Ingénieur en génie maritime	Secteur privé (industrie du transport) DG adjoint du port de Nantes-Saint- Nazaire
	Hervé Martel (2012 - ...)	Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées Formation en transport et logistique	Ministère de l’Équipement Port de la Réunion DG de Ports de Paris
<b>Rouen</b>	Philippe Deiss (2008 – 2012)	Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées	Ministère de l’Équipement Ports de Brest et de Bordeaux
	Nicolas Occis (2015 - ...)	Polytechnicien Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts	Secteur privé (nucléaire) Ministère de l’Équipement
<b>Nantes- Saint- Nazaire</b>	François Marendet (2004 – 2009)	Polytechnicien Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées	Port de Boulogne-sur-Mer Ministère de l’Équipement
	Jean-Pierre Chalus (2010 - ...)	Ingénieur des travaux publics de l’État	Ministère de l’Équipement Secteur privé (autoroutes) DG du port de La Rochelle
<b>La Rochelle</b>	Jean-Pierre Chalus (2008 – 2010)	« «	« «
	Michel Puyrazat (2013 - ...)	Ingénieur des Ponts, des Eaux et des Forêts	Ministère de l’Équipement Port de La Rochelle
<b>Bordeaux</b>	Marie-Luce Bousseton (2009 – 2011)	Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts	Ministère de l’Équipement
	Christophe Masson (2011 - ...)	Ingénieur en chef des Ponts, des Eaux et des Forêts	CDG Express
<b>Marseille- Fos</b>	Jean-Claude Terrier (2008 – 2014)	Sciences Po Énarque	Ministère de l’Intérieur Secteur privé (banque, ...) DG du port de Dunkerque
	Christine Cabau- Woehrel (2014 - ...)	« «	« « DG du port de Dunkerque

« « : voir supra



Mais l'autonomisation des autorités portuaires s'accompagne d'un renforcement du contrôle de la tutelle sur ses activités et sa stratégie. Ainsi le MEDDE a en charge l'accompagnement de l'élaboration des projets stratégiques. Ces derniers constituent donc aussi un outil lui permettant de s'assurer du respect des orientations de la politique portuaire nationale. Ce fonctionnement fait écho à la notion d'État stratège selon laquelle l'administration centrale tendrait à recentrer son action sur la conception des cadres politiques généraux, dont elle confie la traduction opérationnelle et la mise en œuvre à des entités tiers, ici l'établissement portuaire. Une telle organisation suppose la mise en place d'outils de contrôle, dont le projet stratégique est un exemple.

La recherche de contrôle se traduit également par le fait que les directeurs généraux des établissements portuaires sont nommés par décret par le gouvernement central. Cette disposition va à l'encontre de plusieurs rapports pré-réformes recommandant qu'ils soient nommés par l'entité de contrôle de l'établissement, en vue de lui assurer une plus grande liberté d'initiative vis-à-vis de la tutelle [CES, 1993 ; IGF et CGPC, 2007]. Le choix de ne pas retenir cette préconisation n'est pas anodin : il dénote la volonté de la part de l'État de disposer d'un pouvoir d'influence à la fois formel et informel sur la direction des ports. Les nominations aux postes de directeurs généraux depuis la réforme le confirment. Comme le montre le tableau 3.11, beaucoup sont des hauts fonctionnaires appartenant à l'un des grands corps techniques de l'État, ayant par ailleurs déjà effectué une partie de leur carrière dans un établissement portuaire et / ou au sein du ministère de l'Équipement (devenu le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie ou MEDDE en 2007<sup>111</sup>). Elles témoignent d'une recherche de proximité entre la tutelle technique et les personnalités choisies<sup>112</sup>.

#### **4.2. Segmentation du référentiel d'action publique**

L'État actionnaire et l'État stratège forment une tutelle segmentée. Chacun porte ses propres orientations, potentiellement différentes, ce que confirme l'analyse du référentiel d'action publique.

Pendant plusieurs décennies l'État n'a pas formulé de politique portuaire explicite, s'exposant à des critiques récurrentes. Cette situation prend fin avec la loi de réforme de 2008 qui énonce les missions des grands ports maritimes, ainsi qu'avec la *Stratégie nationale de relance portuaire* qui précise les orientations de la politique portuaire de l'État. Contrairement aux ports autonomes dont le cadre d'action publique était homogène, structuré par le projet industrialo-portuaire de l'État, celui des grands ports maritimes est composite. Le projet industriel et logistique des Trente Glorieuses est poursuivi, avec quelques nuances, mais deux nouveaux référentiels font leur apparition : l'un gestionnaire, l'autre environnemental. La production et la gestion de l'espace portuaire répond à ces trois cadres d'action distincts, dont résultent une multiplication des missions des autorités portuaires et l'élargissement matériel, fonctionnel, spatial et stratégique de leur périmètre d'action en tant qu'aménageurs.

Le développement industriel et logistique représente la composante principale du référentiel national post-réforme. L'ambition de l'État est de faire des ports maritimes des acteurs du développement

---

<sup>111</sup> Pour faciliter la lecture nous utiliserons l'acronyme MEDDE dans le reste du manuscrit. Le ministère a changé de nom en février 2016 pour devenir le Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer. Une grande partie de notre travail empirique et documentaire ayant été conduite avant cette date nous n'emploierons pas cette dénomination.

<sup>112</sup> On est donc loin du modèle du «gouvernement à distance» mis en avant par R. Epstein [2006] à propos de la politique de la ville. Dans ce cadre, l'administration centrale intervient par le biais d'une agence, l'ANRU, dont l'action repose par ailleurs sur une mise en concurrence des projets des collectivités locales.

économique à l'échelle du territoire national. Il s'agit de «de donner à la France une place de premier rang dans le commerce international comme point d'entrée ou hub de l'Europe et de contribuer au développement industriel et économique du pays» [MEDDE, 2013, p. 3]. Pour mettre en œuvre cet objectif, les autorités portuaires doivent mobiliser leurs compétences d'aménageurs. Elles sont encouragées à s'impliquer plus qu'elles ne le faisaient auparavant dans les processus d'implantation d'activités industrielles et logistiques, par la mise à disposition d'une offre foncière attractive. Elles doivent être en capacité de proposer des «espaces fonciers adaptés» afin d'être des «lieux d'implantation privilégiés d'activités industrielles et économiques génératrices de trafics maritimes» [p. 8]. Le rôle d'aménageur des grands ports maritimes n'est pas restreint aux composantes infrastructurelles de l'espace portuaire : au contraire, il est explicitement étendu à ses composantes immobilières rétro-portuaires. Le référentiel national impulse donc un élargissement matériel et spatial de leur périmètre d'intervention.

En réponse aux mutations des fonctions de l'espace portuaire mises en avant plus haut, les enjeux logistiques prennent par ailleurs une ampleur nouvelle dans la politique portuaire nationale. Les autorités portuaires doivent assurer l'insertion des ports dans les chaînes logistiques globalisées. Pour ce faire leur rôle ne se borne pas à la mise à disposition d'infrastructures performantes pour assurer les services de chargement et déchargement de navires et de terrains pour permettre l'implantation d'entrepôts. Elles deviennent «des «architectes» de solutions logistiques maritimes et terrestres, sur un hinterland projeté à l'échelle européenne» [MEDDE, 2013, p. 6]. Dans cette perspective, les grands ports maritimes se voient confier la propriété, l'entretien et l'extension des réseaux navigables au sein de leur domaine, auparavant gérés par Voies navigables de France. Cette mesure fait suite au transfert des réseaux ferroviaires portuaires, remis aux établissements portuaires en 2005 (Ordonnance n° 2005-893). L'objectif est de les encourager à développer ces réseaux en vue d'améliorer l'accessibilité de l'espace portuaire et de favoriser le report modal. Ces transferts constituent une nouvelle forme d'élargissement du périmètre matériel du champ d'action des grands ports maritimes, ces derniers devenant gestionnaires et aménageurs d'infrastructures terrestres.

À ce référentiel logistique et industriel s'ajoute un second référentiel, d'ordre financier et gestionnaire. La *Stratégie nationale de relance portuaire* encourage les grands ports maritimes à optimiser «la valorisation financière et patrimoniale» de leurs actifs fonciers [MEDDE, 2013, p. 11]. Répondant aux recommandations formulées dans les rapports d'expertise pré-réformes, cette exigence vise l'amélioration de la performance financière des établissements portuaires par l'accroissement de leurs recettes domaniales. Cet enjeu est d'autant plus pressant que les établissements portuaires font face à une baisse des subventions étatiques et à un bouleversement de leur modèle économique, qui les fragilisent financièrement comme nous le montrerons dans la suite du propos. Ces recommandations s'insèrent dans une politique plus large de valorisation des biens fonciers et immobiliers publics [Mamontoff, 2003] découlant de la diffusion des théories et pratiques de Nouvelle gestion publique au sein de l'administration française (chapitre 7). Les grands ports maritimes voient de ce fait leur périmètre stratégique élargi en tant qu'aménageurs. La production et la gestion de l'espace portuaire n'a pas pour seul but l'accroissement des trafics portuaires mais aussi l'augmentation des recettes domaniales.

La protection des espaces environnementaux constitue le troisième référentiel devant guider l'action des grands ports maritimes. La *Stratégie nationale de relance portuaire* rappelle que ces derniers «ont des responsabilités spécifiques vis-à-vis de leurs espaces naturels» [MEDDE, 2013, p. 10]. Le renforcement du cadre réglementaire environnemental qui s'impose aux espaces portuaires

complexifie les activités des autorités portuaires et constitue une autre forme d'élargissement de leur périmètre stratégique. Il étend aussi leur périmètre fonctionnel en renforçant leurs obligations en matière de planification spatiale. Les projets stratégiques portuaires contiennent en effet un volet dédié aux enjeux environnementaux dans lequel chaque établissement décline sa stratégie de protection des espaces naturels à l'aide de documents graphiques, ce qui constitue une pratique inédite (chapitre 4).

Si la mise en œuvre concrète de ces trois référentiels sera analysée en détail dans la seconde partie de la thèse, il s'agit ici de souligner le caractère fragmenté du cadre d'action publique qui émerge de la réforme de 2008. Celle-ci ne constitue pas une rupture nette avec le système antérieur de production et de gestion de l'espace portuaire, les autorités portuaires n'ayant pas attendu 2008 pour investir volontairement certains des domaines d'action mentionnés. Elle marque néanmoins un tournant dans la mesure où les établissements portuaires doivent désormais obligatoirement combiner l'ensemble de ces exigences. La production et la gestion de l'espace portuaire est de ce fait complexifiée. Comme le synthétise le tableau 3.12, cette tendance se traduit par un élargissement spatial, fonctionnel, matériel et stratégique du périmètre d'action des autorités portuaires, faisant écho aux travaux académiques sur la gouvernance portuaire mentionnés plus haut [Goss, 1990 ; Notteboom et Winkelmanns, 2001 ; Slack et Comtois, 2003 ; Rodrigue et Notteboom, 2005 ; Verhoeven, 2010].

**Tableau 3.12. Production et gestion de l'espace portuaire : multiplication des missions et élargissement du périmètre d'action des autorités portuaires**

Loi de 1965	Loi de 2008	Référentiel	Forme d'élargissement du périmètre d'action
Création, extension, maintien des infrastructures portuaires et accès maritimes	Création, extension, maintien des infrastructures portuaires et accès maritimes	Logistique	
Aménagement de zones industrielles portuaires	Aménagement de zones industrielles et logistiques portuaires	Industriel Logistique	Spatial, matériel et fonctionnel
-	Propriété, entretien, extension des réseaux ferroviaires et navigables dans le domaine portuaire	Logistique	Matériel
-	Gestion et valorisation du domaine portuaire	Gestionnaire	Stratégique
-	Gestion et préservation des espaces naturels	Environnemental	Stratégique, fonctionnel

#### **4.3. Maîtrise foncière : dispositifs historiques et instruments nouveaux**

La mise en œuvre de ces référentiels multiples s'appuie sur des outils puissants de maîtrise foncière. Certains sont hérités des Trente Glorieuses, d'autres sont créés à l'occasion de la réforme de 2008.

Le régime de domanialité publique reste le principal dispositif dont disposent les grands ports maritimes. Il leur permet de contrôler le processus d'aménagement et de commercialisation des

terrains portuaires dans son ensemble, sans que jamais ils ne sortent de son giron (chapitre 2). Le maintien d'une domanialité publique extensive sur l'espace portuaire mérite d'être souligné car il prend le contrepied d'un phénomène plus large de «reflux» du droit administratif et de son champ d'application [Chevallier, 2003]. Le régime des biens publics a d'ailleurs fait l'objet d'une réforme en 2006 qui avait pour objectif de remédier à «l'hypertrophie du domaine public» [Péro Augereau-Hue et Delorme, 2013]. Le maintien de ce régime à l'ensemble du domaine portuaire s'oppose de plus aux demandes des usagers, qui le voient comme un frein à l'investissement [CSMM, 2014] et souhaitent voir son périmètre d'application restreint aux infrastructures et aux équipements majeurs. Cette revendication fait écho à plusieurs rapports pré-réformes, proposant une sortie des terrains rétro-portuaires du domaine public [Dupuydauby, 1995 ; Marini, 1998]. Dans un tel contexte, la préservation du périmètre d'application historique ne peut que découler d'un choix volontaire par lequel l'État entend conserver son influence sur la production et la gestion de l'espace portuaire.

Contrairement à la période des Glorieuses, l'exercice des compétences d'urbanisme est aujourd'hui largement décentralisé. La délivrance des permis de construire au sein du périmètre du port relève donc de la prérogative du maire. Toutefois, plusieurs dispositifs tendent à restreindre le périmètre de son exercice. Tout d'abord, les collectivités locales n'ont aucun pouvoir direct de régulation sur les projets d'infrastructure, ceux-ci étant soumis au code de l'environnement – sous la responsabilité des services déconcentrés de l'État – et non au code de l'urbanisme. Par ailleurs, l'espace portuaire fait l'objet de plusieurs opérations d'intérêt national (OIN). Ce dispositif créé en 1983 s'applique aux zones industrialo-portuaires de Dunkerque, d'Antifer (port du Havre), de Fos-sur-Mer et du Verdon (port de Bordeaux). Sur les périmètres concernés, la compétence d'urbanisme n'est pas le fait du maire mais celle du préfet, au nom de qui sont délivrés les permis de construire. En résumé, malgré le caractère décentralisé des compétences d'urbanisme, l'État conserve une importante maîtrise foncière de l'espace portuaire. Il l'exerce à travers ses services déconcentrés d'une part, et les grands ports maritimes de l'autre.

Enfin, en réponse au référentiel logistique préconisant aux grands ports maritimes de devenir «architectes de solutions logistiques», ceux-ci se voient ouvrir la possibilité d'étendre leurs activités au-delà de leur périmètre administratif. La loi de réforme portuaire de 2008 prévoit qu'ils puissent «exercer, notamment par l'intermédiaire de prises de participations dans des personnes morales, des activités ou réaliser des acquisitions dont l'objet est de nature à concourir, à l'intérieur ou à l'extérieur de sa circonscription, au développement ou à la modernisation du port ou de la place portuaire» (Art. L.103-3.-III). Ils disposent ainsi d'une latitude considérable pour intervenir dans des opérations d'aménagement en dehors de leur périmètre administratif, *via* des filiales ou des prises de participation. L'objectif est de les inciter à initier le développement de plateformes logistiques et multimodales intérieures, devant permettre d'étendre l'hinterland portuaire et d'améliorer les dessertes portuaires. Ces mesures participent d'un nouvel élargissement de leur périmètre spatial.

#### **4.4. Un modèle économique et financier fragilisé**

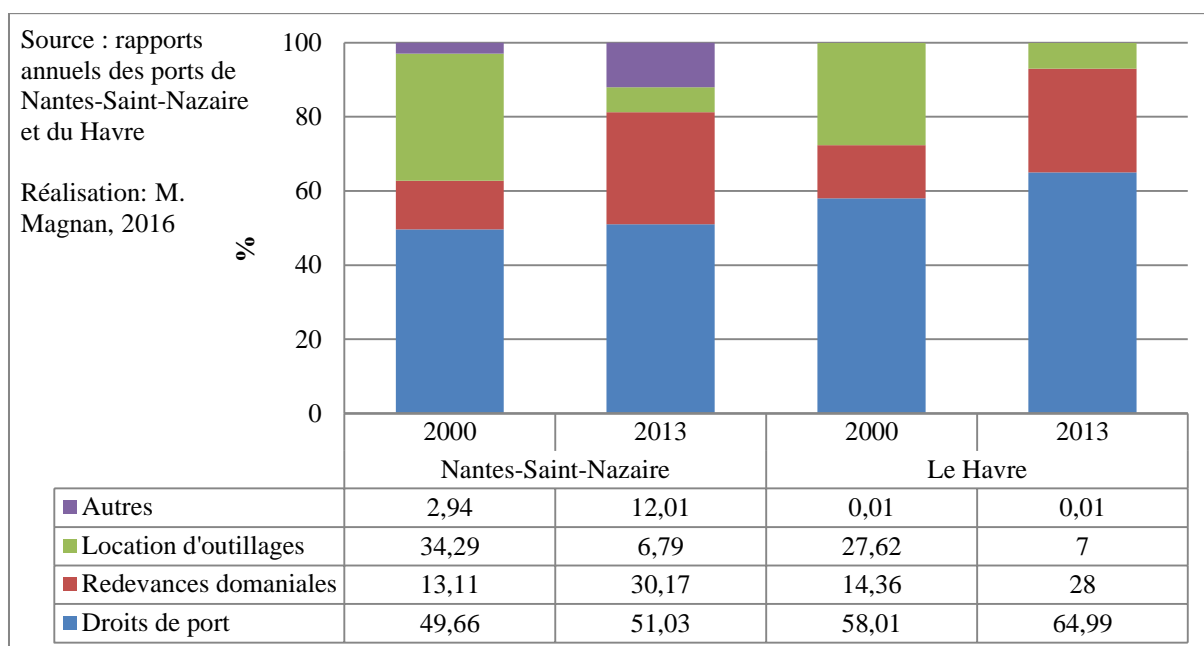
L'analyse du référentiel d'action publique, de l'organisation de la gouvernance portuaire et des outils de maîtrise foncière mettent en évidence le regain ou la continuité, selon les cas, de l'influence de l'État dans la production et la gestion de l'espace portuaire. L'approche financière fait en revanche apparaître sa mise en retrait. La baisse des crédits de l'État se conjugue à une restructuration des recettes d'exploitation des établissements portuaires, ces deux tendances fragilisant leur modèle économique et financier.

- **La restructuration des recettes d'exploitation des établissements portuaires**

La réforme de 2008 modifie le périmètre d'intervention des établissements portuaires et bouleverse leur modèle économique. Avant la réforme de 2008, les recettes d'exploitation des autorités portuaires comprennent trois sources principales de revenus. Premièrement les droits de port, qui correspondent aux taxes dont les armateurs s'acquittent pour entrer et naviguer dans l'enceinte du port et utiliser ses infrastructures (écluses, chenaux, etc.). Deuxièmement les recettes d'outillage, qui découlent des droits de location que paient les entreprises privées de manutention pour utiliser les équipements tels que les grues ou les portiques de manutention, qui sont la propriété du port autonome. Enfin, les redevances domaniales, qui correspondent aux droits dont s'acquittent les occupants installés sur le domaine portuaire contre délivrance d'une autorisation d'occupation.

Le transfert des outillages au secteur privé qu'instaure la réforme de 2008 entraîne pour les autorités portuaires la disparition d'un de ces trois postes de revenus, les recettes d'outillage. Comme l'illustre la figure 3.11, les résultats d'exploitation des ports de Nantes-Saint-Nazaire et du Havre reposent désormais à plus de 80% sur les seuls droits de port et recettes domaniales. Ces dernières y occupaient une place secondaire avant la réforme mais leur poids a doublé dans les deux cas suite à l'effondrement des revenus d'outillages. Elles représentent désormais un peu moins d'un-tiers des recettes d'exploitation des deux ports.

**Figure 3.11. L'impact de la réforme de 2008 sur la structure des recettes d'exploitation des autorités portuaires : les cas de Nantes-Saint-Nazaire et du Havre**



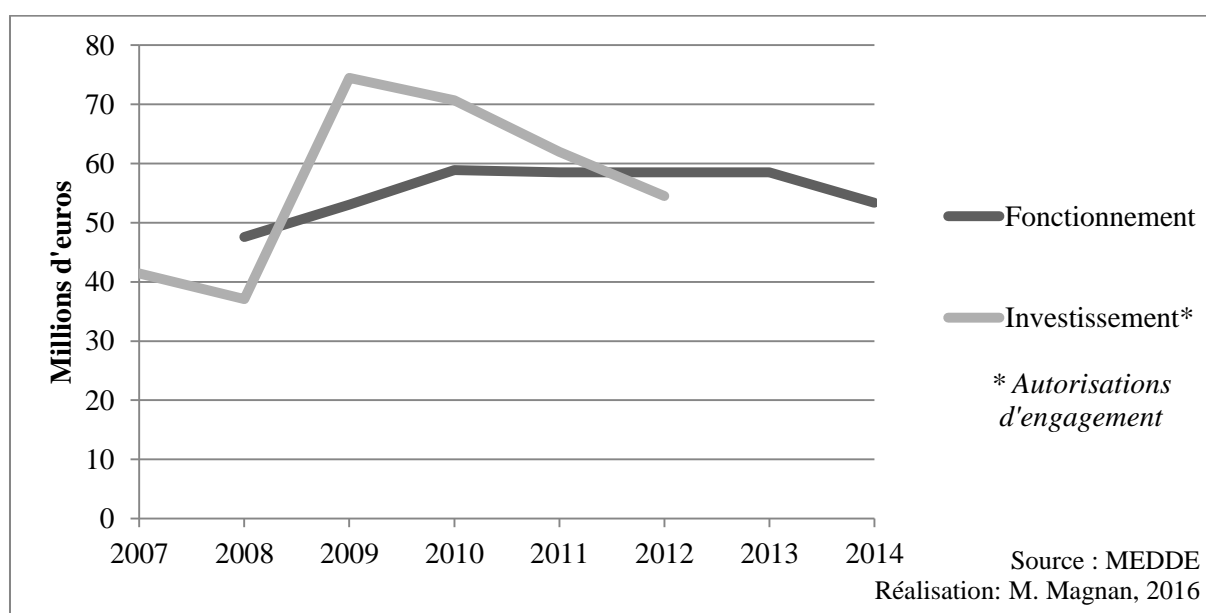
La mutation du modèle économique des établissements portuaires constitue une réelle rupture dans la manière dont la production et la gestion de l'espace portuaire sont conçus. Elle favorise la montée en puissance du référentiel gestionnaire préconisant l'augmentation des recettes domaniales. Ces exigences financières sont accentuées par la poursuite du retrait financier de l'État, entamé à la période précédente.

- **Regain de l'intervention financière de l'État...de courte durée**

Dans l'exposé des motifs de la loi de 2008, le gouvernement central s'engage à couvrir la totalité des dépenses d'entretien des accès maritimes pour la période allant de 2009 à 2013. La loi établit en outre que l'État supporte les dépenses d'entretien et d'exploitation des accès maritimes (écluses, chenaux, dragage), stipulant que «Le programme et le montant des dépenses de ces opérations sont arrêtés chaque année par décision de l'autorité compétente»<sup>113</sup>. Mais cet article est abrogé en 2014 et remplacé par le décret n°2014-1670, qui stipule que le programme et les dépenses consacrés aux accès maritimes sont désormais «arrêtés chaque année par le ministre chargé des ports maritimes sur proposition du directeur du port autonome». Si ce changement de formulation peut paraître anecdotique, il reflète en réalité la volonté de la part du gouvernement central de maîtriser voire réduire sa participation aux dépenses de fonctionnement des grands ports maritimes. Il ne fait pas là qu'entériner un état de fait : comme le montre la figure 3.12, si les crédits de fonctionnement ont connu une légère hausse de 2008 à 2010, ils se sont ensuite stabilisés pour baisser à nouveau à partir de 2013.

En termes d'investissements par ailleurs, la mise en place de la réforme s'est accompagnée d'un plan de relance de 174 millions d'euros, auquel le gouvernement central s'était engagé lors de son annonce [Sarkozy, 2007 ; Fillon, 2008]. Mais comme le montre la figure 3.12, la hausse des crédits est de courte durée : dès 2010 ils montrent une tendance à la baisse.

**Figure 3.12. Évolution des crédits étatiques de fonctionnement et d'investissement attribués aux grands ports maritimes depuis 2007**



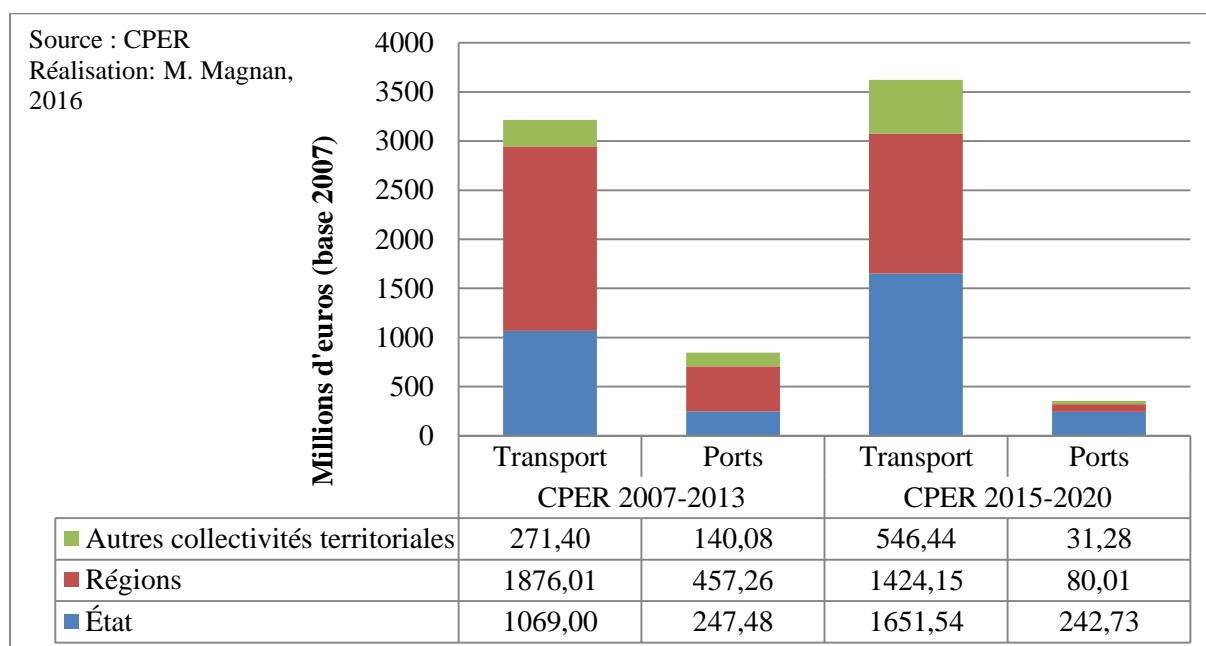
Pour compléter ces données nous avons comparé les contrats de projet État-Région (CPER) 2007-2013 et 2015-2020 pour les six Régions auxquelles appartiennent les sept grands ports maritimes<sup>114</sup>. La figure 3.13 confirme une baisse des financements étatiques en valeurs absolues et relatives. Alors

<sup>113</sup> Article L.111-4 du code des ports maritimes.

<sup>114</sup> Les six Régions sont le Nord-Pas-de-Calais (port de Dunkerque), la Haute-Normandie (port du Havre et de Rouen), les Pays de la Loire (port de Nantes-Saint-Nazaire), le Poitou-Charentes (port de La Rochelle), l'Aquitaine (port de Bordeaux) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (port de Marseille-Fos).

que le budget total de l'État consacré aux transports augmente de 54,5% entre les deux périodes, celui consacré aux ports maritimes régresse de presque 2%. Le secteur portuaire n'apparaît dès lors pas comme une priorité du MEDDE. Le graphique montre par ailleurs une baisse drastique des crédits régionaux. Elle reflète en grande partie le changement de politique portuaire intervenu dans le Nord-Pas-de-Calais entre les deux périodes. Pour cette seule Région les crédits passent de plus de 308 millions d'euros pour le CPER 2007-2013 à seulement 13 millions pour la période suivante<sup>115</sup>. Dans les autres Régions, les tendances sont hétérogènes, mais les variations de crédit légères : baisses en Haute-Normandie et région PACA ; hausse ou stabilité des crédits dans les autres régions.

**Figure 3.13. Évolution des financements consacrés aux transports et aux ports par les principaux contractants des CPER 2007-2013 et 2015-2020**



Alors qu'au cours des Trente Glorieuses l'intervention aménagiste de l'État passe entre autres par des instruments financiers puissants, il se met aujourd'hui en retrait. Il encourage les collectivités territoriales à accroître leurs participations et les grands ports maritimes à développer leurs capacités d'autofinancement. On peut y voir la montée en puissance des pratiques de Nouvelle gestion publique et de l'«État actionnaire» [Delion, 2007], poussant ses opérateurs vers une performance accrue, voire l'indépendance financière.

Les exigences de performance financière qui pèsent sur les grands ports maritimes sont accentuées par la disparition progressive du statut fiscal dérogatoire s'appliquant jusqu'alors aux espaces portuaires. Premièrement, la loi de 2008 ouvre la voie à l'abrogation de l'exonération de la taxe foncière dont ils bénéficient depuis 1942. Depuis 2014 le choix d'exempter ou non les grands ports maritimes de cette fiscalité relève de la décision des collectivités locales. Pour l'année 2015, seuls les ports de Bordeaux et Marseille-Fos ont été partiellement exemptés. Parallèlement, les grands ports maritimes devraient

<sup>115</sup> Le Conseil régional étant devenu propriétaire et gestionnaire des ports de Calais et de Boulogne en 2007 suite à leur décentralisation, il souhaite n'investir désormais qu'au minimum dans le port de Dunkerque. De plus, les dépenses consacrées auparavant par la Région aux ports d'intérêt nationaux qu'étaient Calais et Boulogne étaient intégrés au CPER, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui du fait de leur décentralisation.

sous peu être assujettis à l'impôt sur les sociétés, comme en a disposé la Commission européenne en janvier 2016, considérant que l'exonération dont ils jouissent déroge aux règles européennes en matière d'aides d'État.

Le modèle économique et financier est également déstabilisé par la baisse structurelle des trafics pétroliers, dont les grands ports français sont historiquement dépendants. Cet élément ne découlant pas de la politique portuaire mais de mutations structurelles de l'environnement économique global, nous ne le détaillons pas ici. Il sera abordé en détail dans le chapitre 7 de la thèse.

#### **4.5. Le modèle du port-aménageur : un rééchelonnement complexe et partiel de l'action aménagiste de l'État**

L'analyse du système de production et de gestion de l'espace portuaire français nous permet d'apporter un regard nuancé sur la thèse du «rééchelonnement» de l'action aménagiste de l'État proposée par N. Brenner [2004]. Si la décentralisation des 18 ports d'intérêt national intervenue en 2004 tend à la confirmer, la réforme de 2008 au contraire s'inscrit en faux contre cette idée. Loin de favoriser la polarisation de l'intervention de l'État, elle s'inscrit plutôt dans une logique de dispersion puisque sept ports sont maintenus dans son giron. En raison de leur nombre et de leur hétérogénéité économique, les grands ports maritimes ne correspondent pas à ce que N. Brenner [1998] nomme des *glocal scalar fixes*. Seuls les ports du Havre et de Marseille-Fos occupent un rôle de portes d'entrée métropolitaines de flux globalisés et ont une place significative dans les réseaux de transport maritimes internationaux, pouvant expliquer selon les travaux de N. Brenner qu'ils demeurent sous la tutelle de l'État. Les autres ports constituent des nœuds secondaires et spécialisés, à vocation industrielle plus que logistique.

Le maintien de l'effectif issu de la loi portuaire de 1965 – auquel s'est ajouté le port de La Rochelle en 2006 – peut être interprété comme une absence de résolution du balancement entre deux principes opposés : la concentration de l'action de l'État d'une part, la recherche de maillage du territoire selon un principe redistributif de l'autre. Héritée de la période des Trente Glorieuses, cette hésitation s'exprime d'ailleurs dans les choix d'investissement de l'État. Les seules opérations d'aménagement portuaire financées hors CPER au cours des 20 dernières années ont concerné Le Havre et Fos-sur-Mer, avec la construction des terminaux à conteneurs de Port 2000 et Fos 2XL. La polarisation de l'action de l'État se matérialise donc financièrement mais pas spatialement.

Mais la pérennité de la présence de l'État dans l'espace portuaire n'est pas le simple fruit d'un héritage subi. Il s'inscrit dans le contexte d'un renouvellement de la politique portuaire et du système de production et de gestion de l'espace portuaire.

D'une part, l'État fait son retour dans le secteur portuaire. Après plusieurs décennies d'absence de référentiel politique, un cadre d'action publique à l'échelle nationale est instauré. Le poids de l'administration centrale au sein des organes décisionnels des grands ports est renforcé, ce qui lui permet de contrôler et d'orienter la mise en œuvre de ses trois référentiels, en tant qu'actionnaire et stratège. D'autre part, les autorités portuaires voient leur rôle se transformer : de simples opérateurs techniques de la politique nationale portuaire, elles en deviennent les relais locaux. À ce titre, elles disposent d'une relative marge de manœuvre dans la traduction concrète de ses orientations, qui se matérialise par l'élaboration de leur projet stratégique. Cette montée en stratégie de leur rôle d'aménageur s'accompagne d'une multiplication de leurs missions – liée à la fragmentation des



référentiels nationaux – et d'un élargissement spatial, fonctionnel, matériel et stratégique de leur périmètre d'action.

La réforme de 2008 marque donc la mise en place d'un système bicéphale de production et de gestion de l'espace portuaire, où l'État conserve un rôle prégnant tandis que les autorités portuaires gagnent en autonomie. Mais ce système est caractérisé par une forme d'ambivalence entre les deux acteurs mentionnés. Si les grands ports maritimes sont clairement institués comme les leviers de la mise en œuvre de la politique nationale, les crédits étatiques connaissent parallèlement une diminution, malgré la brève hausse qui suit la réforme. Celle-ci intervient dans un contexte où les établissements portuaires voient leur modèle économique et financier déjà fragilisé par le transfert des activités d'exploitation au secteur privé.

En synthèse, le modèle du port-aménageur met en évidence le fait que le «rééchelonnement» de l'action aménagiste de l'État ne constitue ni un processus linéaire, ni une tendance généralisée. Il doit en outre être appréhendé par des prismes divers. Ici par exemple, l'approche spatiale et l'approche financière mettent en lumière deux tendances divergentes. Par ailleurs, bien que l'espace portuaire se caractérise avant tout comme un lieu accueillant des infrastructures de transport, l'analyse en termes de logistique et d'insertion dans les échanges globalisés n'est pas suffisante pour saisir le référentiel de l'action étatique. Celui-ci comprend aussi des enjeux industriels, gestionnaires et environnementaux. Au-delà du poids des héritages, ils expliquent le maintien de la présence de l'État dans des espaces portuaires de rang secondaire à l'échelle internationale.

Le modèle du port-aménageur se caractérise donc par sa complexité. Celle-ci tient à l'ambivalence des relations entre l'État et les grands ports maritimes, la segmentation du référentiel portuaire national, la tension entre l'élargissement des compétences des autorités portuaires en tant qu'aménageurs et la fragilisation de leur modèle économique et financier. Ce constat implique d'examiner précisément la manière dont les autorités portuaires s'approprient et mettent en œuvre ce nouveau cadre d'action, ce qui constitue l'objet de la seconde partie de la thèse. Une question centrale émerge : ces mutations tendent-elles à renforcer les spécificités de l'espace portuaire ou au contraire initient-elles sa «banalisation» ? Cette question doit être abordée du point de vue des pratiques de production et de gestion qui s'y attachent comme de ses usages.

Concernant les pratiques de production et de gestion de l'espace portuaire, nous avons noté que le régime de la domanialité publique confère à l'autorité portuaire une grande maîtrise foncière de l'espace portuaire. Mais d'autres acteurs interviennent dans les processus étudiés : les services de l'État qui délivrent les autorisations liées au code de l'Environnement, les collectivités locales qui délivrent les permis de construire, les intercommunalités et les Régions qui financent certains projets, les chargeurs qui s'installent sur le domaine portuaire, et éventuellement les promoteurs immobiliers qui construisent leurs locaux. Les autorités portuaires sont dépendantes de ces acteurs, qui disposent de ressources propres – juridiques, financières, commerciales, techniques. Cette dépendance est accrue par la place centrale prise par l'aménagement dans les activités et le modèle économique des grands ports maritimes. La question est donc de savoir comment les autorités portuaires parviennent à maîtriser les processus de production et de gestion, à articuler leurs intérêts avec ceux des acteurs mentionnés, dans l'espace portuaire mais aussi éventuellement en dehors, où elles ne disposent pas de l'instrument puissant que constitue la domanialité publique.

L'influence potentielle des acteurs évoqués ci-dessus concerne aussi le choix des usages et de l'affectation de l'espace portuaire. La question du rôle des collectivités territoriales se pose tout

particulièrement car leur poids s'est accru dans le financement portuaire comme dans les organes décisionnels du port. Il s'agit de saisir la manière dont leur référentiel s'articule avec le cadre politique national et la manière dont il s'exerce sur les pratiques des autorités portuaires.

L'analyse des usages de l'espace renvoie par ailleurs à l'élargissement spatial et matériel du rôle d'aménageur des grands ports maritimes, dans la mesure où celui-ci favorise l'essor de la composante immobilière de l'aménagement portuaire. La fragilisation du modèle financier et économique des établissements portuaires et la montée en puissance du référentiel gestionnaire encouragent la mise en place d'une stratégie de diversification des usages de l'espace portuaire. L'accueil de fonctions urbaines sur les terrains qui ne sont pas ou plus utilisés peut être privilégié dans une perspective d'accroissement des recettes domaniales, comme le pratiquent déjà les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et aéroportuaires. Mais les objectifs de développement industriel et logistique sont au cœur de la politique nationale portuaire. La mise à disposition de terrains pour l'accueil d'entrepôts logistiques et d'installations industrielles sur l'espace rétro-portuaire constitue l'axe principal du référentiel de l'État. L'articulation entre logiques infrastructurelles et immobilières, entre spécialisation industrielle et logistiques et diversification des usages laisse une marge de liberté importante aux autorités portuaires. Il convient d'examiner la manière dont elle est investie.

## **5. Conclusion**

Les espaces industrialo-portuaires aménagés au cours des Trente Glorieuses se voient déstabilisés à partir de la fin des années 1970 par la globalisation de l'économie d'une part et la diffusion de la doctrine néo-libérale au secteur portuaire d'autre part. Ces mutations aboutissent à la diffusion du modèle *landlord port* dans les grands ports mondiaux. Conformément aux préconisations des instances économiques internationales, les activités de manutention sont progressivement transférées au secteur privé tandis que les autorités portuaires se concentrent sur leurs missions régaliennes ainsi que sur la production et la gestion de l'espace portuaire.

Ces tendances ont été largement commentées dans le champ académique. Face à l'accroissement du poids des acteurs privés dans l'exploitation portuaire, plusieurs travaux encouragent les autorités portuaires à mobiliser leurs compétences d'aménageur de manière accrue pour s'assurer la maîtrise du développement de l'espace portuaire. Ils soulignent par ailleurs la nécessité d'élargir le périmètre stratégique, fonctionnel, matériel et spatial de ces compétences.

Le système portuaire français s'est largement conformé à ces recommandations à travers la réforme de 2008, qui marque l'achèvement du transfert des activités de manutention au secteur privé et l'avènement du modèle du port-aménageur. Celui-ci est caractérisé par un retour de l'État dans la production et la gestion de l'espace portuaire, conjugué à la montée en stratégie du rôle des autorités portuaires, dont le champ d'action en tant qu'aménageurs est sensiblement élargi. L'ambivalence des relations entre les grands ports maritimes et la tutelle étatique qui en découle implique de s'interroger sur la manière dont ce cadre d'action renouvelé est approprié. Saisir ses impacts sur les pratiques de production et de gestion de l'espace portuaire et sur ses usages est l'objectif de la seconde partie de ce travail de thèse.



---

**SECONDE PARTIE :**  
**PRODUIRE ET GÉRER L'ESPACE**  
**PORTUAIRE : ACTEURS, ENJEUX ET**  
**PRATIQUES**

---



## **CHAPITRE 4. Les gestionnaires de l'espace portuaire et la planification : entre injonction et appropriation**

---

### **1. Introduction**

Après avoir examiné dans la première partie de cette thèse les conditions de l'émergence récente du modèle du port-aménageur en France, l'objectif de cette seconde partie est d'en saisir les répercussions sur les pratiques concrètes de production et de gestion de l'espace portuaire. Nous nous intéressons aux acteurs qui interviennent dans ce processus, à leurs stratégies et aux outils qu'ils mobilisent. D'un point de vue empirique, l'enjeu est de renseigner les processus – relativement peu connus - de fabrication des espaces portuaires à vocation industrielle et logistique. D'un point de vue analytique et théorique l'enjeu est de mettre en exergue le déploiement des autorités portuaires, en tant qu'aménageurs, au-delà de la partie infrastructurelle bord-à-quai de leur domaine. Elles investissent en effet la zone rétro-portuaire, et plus timidement s'aventurent en dehors de leur périmètre administratif. De gestionnaires d'infrastructures de transport, les autorités portuaires deviennent gestionnaires d'espaces infrastructurels. Nous le démontrerons en décryptant les pratiques de planification spatiale portuaire (chapitre 4), les processus d'implantation d'activités industrielles et logistiques (chapitre 5), les stratégies de développement de l'hinterland (chapitre 6) et celles de valorisation financière du domaine portuaire (chapitre 7). En filigrane, nous posons la question d'une éventuelle banalisation de l'aménagement portuaire, appréhendée à travers les objectifs d'action publique qui s'y rattachent, le modèle organisationnel des grands ports maritimes et les usages de l'espace portuaire.

Ce chapitre est donc consacré à la planification. Celle-ci peut être définie comme une «technique d'étude sur l'avenir» mais aussi un «outil d'action publique au sens de cadre de référence pour l'action» [Loinger et Spohr, 2004]. Dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, la planification a pour objectif «la mise en cohérence des actions, publiques et privées, dans un domaine et / ou sur un espace, pour une durée et à une échéance déterminée» [Lévy et Lussault, 2013].

En tant qu'action publique la planification renvoie à une compétence et des outils techniques mais constitue aussi une prérogative<sup>116</sup> constitutive du rôle d'aménageur. Si les autorités portuaires ont toujours pratiqué la planification – sous des formes très variées -, l'espace portuaire a néanmoins été maintenu à l'écart des dispositifs règlementaires de planification pendant longtemps. La situation a changé avec la réforme de 2008, qui a imposé aux grands ports maritimes l'élaboration d'un document de planification sur cinq ans nommé projet stratégique, mêlant enjeux gestionnaires, industriels, logistiques et environnementaux. En parallèle, certaines autorités portuaires se sont vues prescrire localement par les services de l'État l'élaboration de documents de planification spatiale centrés sur la gestion de leurs espaces naturels.

Ces dispositifs entraînent un renouvellement des pratiques de planification portuaire. Bien qu'ils soient imposés par la tutelle étatique ou ses services déconcentrés, les outils mentionnés sont appropriés par les grands ports maritimes et adaptés aux enjeux rencontrés localement. Plus généralement, dans les discours comme dans les pratiques, la planification s'affirme comme un moyen de maîtriser leur espace et de légitimer leur rôle d'aménageur. Elle remplit donc une double fonction

---

<sup>116</sup> Nous entendons par le terme de prérogative un droit accordé par la voie politique à une instance qui agit sous son autorité.

technique et politique, structurant les activités internes aux établissements portuaires ainsi que leurs relations avec les parties prenantes extérieures concernées par l'aménagement de l'espace portuaire. Celles-ci sont nombreuses : riverains, associations environnementales et de défense du cadre de vie, tutelle étatique, collectivités territoriales (élus et techniciens), services déconcentrés de l'État. Notre propos prend plus spécifiquement en compte ces trois dernières catégories<sup>117</sup>. Leur pouvoir d'influence sur la planification portuaire s'établit à travers deux principaux canaux que sont la validation des projets stratégiques dans le cadre des instances de gouvernance du port et la délivrance d'autorisations administratives de construction.

L'objectif de ce chapitre est donc de révéler et d'expliquer le phénomène suivant, en apparence paradoxal : si d'une part les dispositifs de planification auxquels les espaces portuaires sont soumis depuis récemment atténuent leur exceptionnalité réglementaire, de l'autre cette tendance participe au renforcement des prérogatives d'aménageur des autorités portuaires et à leur élargissement à l'ensemble du domaine portuaire. Loin de faire l'objet d'une banalisation, l'espace portuaire se voit au contraire conforté dans sa singularité et son rattachement à un aménageur unique et spécifique, l'autorité portuaire. Notre analyse se décline à deux échelles.

Premièrement, à l'échelle des grands ports maritimes définis à la fois comme organisations et espaces administratifs, nous nous intéresserons aux modalités selon lesquelles les dispositifs de planification imposés sont compris et appliqués, quelles marges de liberté sont éventuellement créées [Halpern et al., 2014]. Nous montrerons en quoi ils participent à la construction des compétences d'aménageur des autorités portuaires. Deuxièmement, à une échelle plus large, l'objectif est de comprendre comment ces outils interviennent dans les interactions entre les grands ports maritimes et les parties prenantes de l'aménagement portuaire mentionnées plus haut. Les instruments d'action publique, et en particulier les instruments de planification, sont considérés par la littérature comme générateurs de configurations plus ou moins stabilisées d'acteurs aux logiques parfois divergentes [Motte, 2006 ; Baudot, 2014]. Dans le cas portuaire, nous montrerons que les instruments créés ne sont pas réellement propices à la production de telles configurations, ni à ce que P. Lascoumes et J.-P. le Bourhis [1998] nomment la négociation d'un «bien commun territorialisé».

Notre démonstration se déroule en trois temps. En premier lieu nous montrerons en quoi la planification spatiale reflète les recompositions en cours de l'action publique territoriale, en croisant les travaux consacrés aux espaces urbains et infrastructurels. On observe dans les deux cas un assouplissement des pratiques, mais l'espace infrastructurel se distingue par la rencontre entre des enjeux socio-politiques et entrepreneuriaux, rendant potentiellement plus complexe l'exercice de planification. Dans un second temps nous mettrons ces éléments en dialogue avec le cas portuaire français. Nous soulignerons le poids des injonctions environnementales dans les mutations récentes des pratiques de planification en nous intéressant à la manière dont elles sont réappropriées par les autorités portuaires. Cette approche transversale est complétée et nuancée dans un troisième temps par l'étude du cas portuaire havrais. À travers celle-ci, nous mettrons en évidence la manière dont la planification contribue à l'affirmation du port-aménageur.

---

<sup>117</sup> Comme précisé dans le chapitre 1 de la thèse, les interactions entre espaces portuaires et société civile ne font pas partie de notre périmètre de recherche.

## **2. La planification : reflet de la «recomposition de l'action publique territoriale» (Zepf et Andres, 2011)**

Les travaux portant sur la planification urbaine mettent en avant les mutations en cours de ces pratiques, qui découleraient plus largement de la restructuration de l'action publique territoriale. L'objectif de cette section est d'en souligner les facteurs et les effets afin de comparer cette trajectoire avec celle de la planification infrastructurelle, et plus spécifiquement portuaire. Il s'agit de comprendre en quoi ces évolutions affectent l'exceptionnalité qui caractérise l'espace portuaire en matière de planification.

### **2.1. La remise en cause des méthodes et dispositifs de la planification traditionnelle**

M.-U. Proulx [2008] rappelle que la planification est une «science de l'action» qui n'est spécifiquement liée ni au domaine de l'aménagement et de l'urbanisme, ni même au secteur public en particulier. Si le terme relève à l'origine du vocabulaire militaire, il est ensuite devenu un objet de recherche de prédilection des sciences de gestion [Mintzberg, 1994]. Appliquée à une entreprise comme à un territoire, la planification a pour but de modifier la réalité (sociale, économique, financière, culturelle, etc.) et de mieux la gérer [Proulx, 2008]. Pour ce faire, est identifié un ensemble de leviers ou d'actions devant permettre d'atteindre des objectifs précis, établis théoriquement à partir d'une démarche de prospective [Loinger et Spohr, 2004].

Dans la sphère de l'aménagement et de l'urbanisme plus précisément, la planification «cherche à accompagner voire à orienter les transformations de la société» [Zepf et Andres, 2012] et leur ancrage spatial. Elle tend à modifier la matérialité du territoire sur lequel elle s'applique. D'un point de vue<sup>118</sup> scientifique, la notion de planification reste néanmoins floue, la confusion étant entretenue par le foisonnement sémantique qui entoure ce terme. On note en particulier la multiplication des adjectifs qui lui sont souvent accolés : certains se réfèrent à un espace de référence (planification urbaine, métropolitaine, etc.), d'autre à la nature de la planification (spatiale, sectorielle, stratégique, etc.). Ils renvoient de ce fait au contenu, aux modalités d'élaboration et au statut des documents d'urbanisme et d'aménagement, qui constituent les instruments concrets de la planification.

L'approche planificatrice de la société n'est pas neutre. Sur un plan technique, elle présuppose une capacité de la part de la puissance publique à «choisir des actions appropriées en fonction de leur impact potentiel en matière de relations socio-spatiales futures» et donc à «se projeter sur une échelle temporelle transgénérationnelle» [Motte, 2006, p. 5]. Sur un plan politique, ces projections et ces choix peuvent être considérés comme étant empreints des idéologies dominantes [Crozier, 1965 ; Béhar et Estèbe, 1999]. La planification se trouve au croisement du technique et du politique, constituant de ce fait un angle d'analyse idéal des «recompositions de l'action publique territoriale» [Zepf et Andres, 2011].

Dans cette perspective, plusieurs travaux s'attachent à déchiffrer les causes et les effets de la remise en cause croissante que connaît la planification urbaine traditionnelle en Europe. Née dans la seconde moitié du XIX<sup>ème</sup> siècle dans le contexte de la Révolution Industrielle, la planification urbaine est

---

<sup>118</sup> La planification est à la fois un concept et une pratique tout comme l'aménagement et l'urbanisme constituent un domaine d'action publique et de recherche scientifique. Nous utiliserons le terme de «champ» pour désigner l'approche scientifique de l'aménagement et de l'urbanisme et celui de «sphère» pour nous y référer en tant qu'action publique.



initialement conçue «pour organiser la croissance économique et démographique des agglomérations d'une part, pour établir des équilibres entre densités de constructions et niveau d'équipements publics de l'autre» [Scherrer et al., 2008]. Elle connaît un regain d'intérêt après la Seconde Guerre mondiale face à la croissance urbaine très rapide [Motte, 2006]. Traditionnellement elle repose sur une approche morphologique, marquée par la recherche d'équilibre spatial. Elle consiste en l'affectation des usages du sol, traduite par des dispositifs de zonages règlementaires [Motte, 2006].

Mais depuis cette phase d'essor initiale de la planification, le contexte a largement évolué. Les espaces urbains sont largement construits tout en connaissant une évolution rapide de leur matérialité et leurs fonctionnalités [Genestier, 2004]. L'environnement est marqué par le ralentissement de la croissance et une instabilité conjoncturelle. Les enjeux portent donc moins sur la construction massive et rapide d'équipements – résidentiels, de transport, de service, etc. - que sur leur requalification, leur modernisation, leur reconversion et leur entretien. L'exercice de planification doit donc résoudre la tension qui oppose anticipation et incertitudes [Zepf et Andres, 2011]. Ces dernières sont exacerbées par la compétition croissante entre territoires urbains [Scherrer et al., 2008].

Dans ce «contexte sociétal perçu comme incertain, enchevêtré et complexe» les plans traditionnels sont considérés comme «trop inflexibles, contraignants, inadaptés aux évolutions» et «inopérants» [Zepf et Andres, 2011, p. 28-29]. Des pratiques et des dispositifs nouveaux se développent. Nous les caractériserons à partir des référentiels sur lesquels ils s'appuient, des techniques qu'ils mobilisent, des réseaux d'acteurs et des espaces dans lesquels ils s'inscrivent.

## **2.2. L'essor de la planification stratégique spatialisée autour de réseaux d'acteurs stabilisés**

Tout d'abord, les travaux consacrés au renouveau de la planification urbaine soulignent le fait qu'elle a désormais pour référentiel principal les notions de souplesse et de flexibilité [Loinger et Spohr, 2004 ; Zepf et Andres, 2011 et 2012]. Il s'agit d'assurer la «réalisation d'un aménagement adapté et adaptable» [Zepf et Andres, 2012]. Cette forme de planification, qualifiée de «stratégique», se définit par le fait d'être pilotée par des objectifs et non des dispositifs programmatiques [Scherrer et al., 2008]. Deux tendances expliquent l'essor de ces instruments, dont les SCoT et les PADD<sup>119</sup> sont des exemples en France.

Premièrement elle correspond à un affaiblissement relatif du pouvoir de l'État au profit d'autres acteurs publics (collectivités locales, Régions, Europe), et économiques (marchés, grandes entreprises) [Gallez et Maksim, 2007 ; Scherrer et al., 2008]. Elle est l'écho de la montée en puissance de l'idéologie néo-libérale. La planification stratégique poursuit pour objectif de faire une place plus grande au marché [Motte, 2006], la puissance publique tendant à se désengager partiellement de la production de la ville pour inciter, stimuler et encadrer son développement [Scherrer, 2008].

Deuxièmement, la planification stratégique constitue une critique des modalités descendantes classiques d'élaboration des outils de planification. Celles-ci laisseraient trop peu de place au débat démocratique [Albrecht, 2004 ; Motte, 2006]. La relance de la planification urbaine en Europe depuis les débuts des années 1990 se serait ainsi accompagnée de l'instauration de dispositifs nouveaux favorisant le passage d'une approche prescriptive de l'avenir souhaitable à une démarche collective de

---

<sup>119</sup> Le schéma de cohérence territoriale (SCoT) est un outil de planification intercommunale. Les plans locaux d'urbanisme (PLU) doivent lui être conformes. Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) est un des éléments du PLU. Il énonce ses orientations générales.

construction d'une vision commune [Trotta Brambilla et Dugua, 2012]. Le processus d'élaboration serait donc devenu aussi important que le contenu même du plan [Douay, 2013].

Sur un plan institutionnel la planification stratégique permettrait donc la constitution de réseaux d'acteurs stabilisés [Motte, 2006], ou pour le dire autrement elle servirait «de prétexte, de support ou de cadre à la mise en place d'une gouvernance urbaine» [Gallez et Maksim, 2007, p. 49]. Elle aboutirait donc à la «construction d'une représentation partagée entre les acteurs sur les transformations spatiales souhaitées» [Zepf et Andres, 2012]. Les «acteurs» auxquels les auteurs font référence sont très divers. Ils peuvent être des représentants des collectivités territoriales, des services de l'État, mais aussi des acteurs économiques, des associations ou autres représentants de la société civile selon le degré d'ouverture du processus d'élaboration. Ces mutations dans les modalités de production des outils de planification font écho aux travaux de P. Lascoumes et J.-P. Le Bourhis [1998] soulignant le développement d'une approche procédurale de l'action publique. Le contenu des politiques publiques serait de moins en moins défini *a priori*. Il résulterait de manière croissante de «la production de décisions par ajustement d'intérêts contradictoires» qui permettrait l'énoncé d'un «bien commun territorialisé», lequel assure «la cohérence et la légitimité des décisions.»

Une telle ouverture des processus de planification est avant tout «pragmatique» [Lascoumes et Le Bourhis, 1998 ; Motte, 2006 ; Proulx, 2008] en ce qu'elle vise à limiter les conflits, favoriser l'adhésion des parties prenantes et donc leur contribution à la mise en œuvre du plan. Celle-ci peut intervenir à travers des canaux variés tels que le projet [Pinson, 2005], le contrat, le programme, ou encore la charte [Trotta Brambilla et Dugua, 2012].

L'instauration de ces systèmes de gouvernance ou réseaux d'acteurs n'est toutefois pas exempte de difficultés. Premièrement, la multiplication des acteurs impliqués suppose de définir le statut et la légitimité de chacun ainsi qu'un processus délibératif adéquat [Zepf et Andres, 2012 ; Taneja et al., 2010b]. Elle implique également de coordonner des acteurs agissant à des échelles différentes et n'ayant de ce fait pas les mêmes compétences en matière d'aménagement et de planification, comme le montre N. Raimbault [2014] à propos de la planification logistique en Île-de-France. Elle peut nécessiter aussi de trouver un point de convergence entre les intérêts d'acteurs sectoriels et territoriaux comme le souligne J. Maulat [2014] au sujet de l'articulation des enjeux d'urbanisme et de transport ferroviaire dans la planification territoriale. Même lorsqu'un réseau stabilisé d'acteurs existe, les choix fonctionnels concernant l'affectation concrète du sol, donc la répartition spatiale des usages, peuvent faire l'objet de délicates négociations comme le mettent en évidence G. Trotta Brambilla et B. Dugua [2012] concernant la plateforme Lyon Saint-Exupéry.

Sur un plan technique, et face à ces difficultés, le renouvellement en cours des outils de planification vise à favoriser une «plus grande cohérence de l'action publique», d'un point de vue intersectoriel comme temporel [Gallez et Maksim, 2007]. Cette démarche s'appuie sur le remplacement de dispositifs de planification auparavant fragmentés par des dispositifs plus intégrés [La Motte, 2006]. En France par exemple, les plans locaux d'urbanisme intercommunaux peuvent depuis quelques années tenir lieu de plans locaux d'habitat et de plans de déplacements urbains alors que ces trois outils sont à l'origine distincts. Contrairement aux dispositifs traditionnels de planification qui incluent une traduction cartographique très fine, ces démarches intégrées donnent lieu à des cartes généralement peu détaillées et non règlementaires. Celles-ci servent à «imager l'expression spatiale de projets urbains, sans soucis de pavage exhaustif ni de portée légale directe si ce n'est de façon résiduelle» [Scherrer et al., 2008, p23-24]. Cela traduirait le passage d'une approche «préceptrice et

restrictive» traditionnelle à une logique «prévisionnelle et évolutive» [Scherrer, 2011 ; Markus et Zepf, 2012].

D'un point de vue spatial, cette tendance se traduit tout d'abord par l'élargissement des territoires planifiés [Trotta Brambilla et Dugua, 2012], l'échelle métropolitaine étant d'ailleurs de plus en plus souvent privilégiée [Douay, 2007]. D'autre part, alors que les outils traditionnels de planification reposent sur une approche administrative de l'espace urbain, les dispositifs nouveaux tendraient à privilégier le territoire fonctionnel [Gallez et Maksim, 2007], soit un périmètre «considéré comme pertinent pour les enjeux qui sont à traiter par l'action collective» [Scherrer et al., 2008].

Le terme de «planification stratégique spatialisée» [Motte, 2006 ; Scherrer et al., 2008] est souvent mobilisé pour évoquer les dispositifs et les pratiques conciliant une approche flexible, appuyée sur des réseaux d'acteurs variés et des objectifs généraux territorialisés. Celle-ci se traduirait par l'émergence de «lieux transactionnels» [Trotta Brambilla et Dugua, 2012]. Ces derniers sont définis comme étant des «territoire[s] circonscrit[s] où convergent ambition d'aménagement, financement public et privé, ainsi que procédures opérationnelles.» Ces «lieux privilégiés» tels que les axes de transport structurants ou encore les zones d'activités majeures ont toujours existé. Mais ils «peuvent aujourd'hui potentiellement constituer des leviers efficaces pour assurer le passage ou l'assimilation formelle entre les orientations d'aménagement définies à l'échelle du grand territoire et leur concrétisation locale.» [Trotta Brambilla et Dugua, 2012, p. 116]. Pour les deux auteurs, si ces lieux sont associés à une démarche de projet ils peuvent structurer les «scènes débat» et favoriser la production de consensus, la formalisation d'accords, la mobilisation de ressources, ou encore des démarches programmatiques.

**Tableau 4.1. Les mutations de la planification dans le secteur de l'aménagement et de l'urbanisme : proposition de synthèse**

Nature de l'évolution	Traduction
<b>Référentielle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incertitude</li> <li>- Cohérence (intersectorielle, spatiale, temporelle)</li> <li>- Flexibilité et adaptabilité (au marché)</li> </ul>
<b>Technique</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perfectionnement de la prospective</li> <li>- Élaboration de scénarios</li> <li>- Passage d'une approche programmatique à stratégique</li> <li>- Cartographie non détaillée et non règlementaire</li> </ul>
<b>Institutionnelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ouverture des processus délibératifs</li> <li>- Réseaux d'acteurs (à dimensions variables)</li> </ul>
<b>Spatiale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Élargissement des territoires planifiés</li> <li>- Entrée par les territoires fonctionnels</li> <li>- Émergence de lieux transactionnels</li> </ul>

En synthèse, comme le montre le tableau 4.1, le passage d'une planification programmatique à une planification stratégique permettrait l'émergence de réseaux d'acteurs stabilisés dans le cadre desquels serait négociée une vision commune et spatialisée des objectifs de développement du territoire urbain. Il convient de nuancer cette tendance en rappelant que dans les faits les dispositifs se chevauchent [Douay, 2013] et que les pratiques sont encore largement héritières des principes de planification traditionnelle [Motte, 2006]. La mise en évidence de ces mutations nous fournit toutefois une grille analytique utile pour appréhender le cas de la planification des espaces infrastructurels.

### **2.3. La planification appliquée aux espaces infrastructurés : un exercice «hybride»**

À la différence des espaces urbains, la planification dans les espaces infrastructurés ne s'appuie pas sur des outils relevant du droit de l'urbanisme. Elle relève de schémas directeurs, ou *master plans* pour reprendre le vocabulaire anglo-saxon, devant guider l'action des gestionnaires d'infrastructures en tant que maîtres d'ouvrage. Nés au cours des Trente Glorieuses dans un contexte où la croissance des trafics est rapide et les besoins infrastructurés sont forts, ces dispositifs s'appuient sur un modèle *predict and provide* [Owen, 1995]. Les infrastructures sont dimensionnées en fonction d'hypothèses de croissance calculées sur la base des tendances économiques et démographiques de l'époque, sans que d'éventuelles perturbations ne soient prises en compte. Comme dans le cas de la planification urbaine, le changement de conjoncture intervenu au cours des années 1970 entraîne une remise en cause progressive de ces pratiques.

Les travaux consacrés à la planification portuaire soulignent tout d'abord le fait que les *master plans* reposent sur une approche trop «statique» de l'environnement exogène. Ils seraient de ce fait «peu adaptés pour faire face aux incertitudes» qui caractérisent les activités portuaires et maritimes [Taneja et al., 2010a]. Les notions de souplesse et de flexibilité sont mises en avant. La planification des infrastructures doit être «adaptative» et s'appuyer davantage sur la prospective et la formulation de stratégies alternatives que sur la production d'un plan [Taneja et al., 2010a]. Comme dans l'espace urbain, cette flexibilité doit par ailleurs permettre d'adapter les projets aux évolutions du marché et ainsi d'accroître la part des financements privés dans l'aménagement, plus précisément ici dans la production des infrastructures et équipements portuaires.

Parallèlement, les pratiques de planification traditionnelles font l'objet de critiques mettant en avant le fait qu'elles sont insuffisamment ouvertes aux débats démocratiques [Everett, 2005 ; Lavaud-Letilleul, 2005 ; Dooms et al., 2013]. Face au risque de blocages qui en résulte, la planification portuaire connaîtrait une tendance à l'ouverture [Moglia et Sanguineri, 2003]. Comme l'écrivent Dooms et al. [2013] à propos de la planification portuaire à Anvers : «sans un système de gouvernance considéré comme légitime par l'ensemble des parties prenantes impliquées, l'exécution de la vision de long terme [de l'autorité portuaire] pour le développement des infrastructures [...] devient hautement incertaine.». On retrouve ici l'approche pragmatique mise en avant au sujet des mutations de la planification urbaine.

Mais la planification urbaine et la planification des espaces portuaires ne sont pas en tous points comparables. La seconde comprend une dimension gestionnaire et entrepreneuriale que n'a pas la première. D'une part, elle doit permettre aux autorités portuaires d'anticiper la gestion de leurs ressources internes à travers un exercice de prévision pluriannuel des investissements [Moglia et Sanguinera, 2003]. D'autre part, elle vise à établir une stratégie permettant de maintenir voire d'accroître la place du port sur les différents marchés – maritimes et industriels – dans lesquels il s'insère [Ircha, 2001 ; Taneja et al., 2010a]. En ce sens, la planification reflète le caractère «hybride» des établissements portuaires [Van der Lugt et al., 2013]. La plupart des ports européens sont en effet commercialement indépendants tout en restant sous la propriété de la puissance publique. Les outils de planification doivent donc concilier enjeux socio-politiques (création d'emplois, diminution des nuisances), économiques et financiers, ce qui n'est pas le cas des aménageurs publics traditionnels tels que les collectivités territoriales. Si ces dernières doivent gérer leurs ressources (humaines, financières) et calibrer leurs projets en fonction d'une demande prévisionnelle, elles n'ont pas vocation à générer des revenus.

Le constat auquel nous aboutissons est double : d'une part on observe une convergence croissante entre les pratiques de planification urbaines et portuaires, marquées notamment par un souci commun d'ouverture (à dimension variable) ; de l'autre la planification portuaire se singularise par son caractère hybride puisqu'elle doit conjuguer enjeux socio-politiques, économiques et financiers. Dans la section suivante nous montrons comment ces éléments potentiellement contradictoires se matérialisent dans le cas des ports français et nous nous intéresserons à la manière dont ils sont articulés par les autorités portuaires.

### **3. Les mutations de la planification portuaire : du renforcement du cadre réglementaire environnemental à l'instauration des projets stratégiques**

L'analyse du cas portuaire français met au jour des éléments partiellement dissonants vis-à-vis des travaux mentionnés plus haut. Les mutations des pratiques de planification apparaissent comme étant moins le résultat d'un processus d'ouverture volontaire et pragmatique que la conséquence d'injonctions nouvelles. Celles-ci découlent en particulier du renforcement du droit de l'environnement applicable à l'espace portuaire depuis les années 1990. Il ressort des entretiens que ces injonctions sont progressivement appropriées par les autorités portuaires, étant mises au service de leur stratégie de développement économique et de l'affirmation de leur statut d'aménageur. Toutefois, avec la réforme de 2008 et l'instauration du projet stratégique comme outil obligatoire de planification, cet exercice se complexifie puisqu'il doit articuler les différentes composantes du référentiel portuaire national à savoir les enjeux logistiques et industriels d'une part, gestionnaires et financiers d'autre part, environnementaux enfin.

Nous proposons une approche transversale de ces évolutions : l'objectif est de repérer des tendances convergentes à l'échelle de l'ensemble des grands ports maritimes, et non des facteurs propres à chaque territoire portuaire, ce qui est l'objet de l'étude du cas havrais présentée dans la section suivante. En complément des entretiens, l'analyse mobilise des rapports d'expertise et institutionnels réalisés au sujet du secteur portuaire depuis les années 1990 jusqu'à aujourd'hui<sup>120</sup>.

#### **3.1. Le cadre originel de la planification des espaces portuaires : des pratiques doublement singulières**

Par son contenu et par son cadre réglementaire, la planification de l'espace portuaire telle qu'exercée traditionnellement est doublement singulière comparée à la planification spatiale classique. D'une part les espaces portuaires ont jusqu'à récemment été tenus à l'écart des dispositifs de planification s'appliquant au reste du territoire. Dans ce contexte d'autre part, les autorités portuaires se sont concentrées sur la planification du développement des infrastructures bord-à-quai, ignorant la partie rétro-portuaire de leur domaine.

##### **3.1.1. Le domaine portuaire : un espace historiquement à l'écart des dispositifs classiques de planification spatiale**

Comme nous l'avons présenté dans le chapitre 2, les zones industrialo-portuaires qui constituent aujourd'hui le cœur des grands ports maritimes sont créées au cours des Trente Glorieuses par l'intervention d'un État aménageur et planificateur. Le régime de la domanialité publique qui s'y applique consacre le rattachement de l'espace portuaire à la notion d'intérêt général national. Il est

---

<sup>120</sup> Se référer au chapitre 3 pour une description plus précise du corpus mobilisé.

confirmé par l'attribution du statut d'opérations d'intérêt (OIN) national aux ZIP d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque suite aux lois de décentralisation de l'urbanisme de 1983. Jusqu'à récemment, le caractère d'intérêt général national attaché à l'espace portuaire a justifié le fait qu'il reste quasi indépendant des dispositifs liés au droit de l'urbanisme.

En effet la décentralisation de la compétence d'urbanisme intervenue en 1983 entraîne une confusion quant à l'autorité compétente pour délivrer les permis de construire sur le domaine portuaire [Cour des comptes, 1999]. Théoriquement cette compétence se partage entre le préfet pour les espaces ayant le statut d'OIN et le maire pour ceux qui ne l'ont pas. Ces derniers sont par ailleurs soumis en principe aux règlements d'urbanisme locaux. Dans les faits, l'absence de précisions à ce sujet dans le code de l'Urbanisme et le caractère historiquement «étatique» de l'espace portuaire génèrent de nombreuses situations dérogatoires. Certains interlocuteurs nous ont ainsi révélé que les ports autonomes ont été dispensés (ou se sont dispensés selon les points de vue) de l'obligation de permis de construire pour leurs propres constructions jusque dans les années 1990 (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). Les ports autonomes seraient ainsi restés pendant des années «en dehors du droit commun de l'aménagement» estime l'actuel directeur de LH2T – société de maîtrise d'ouvrage du chantier multimodal du Havre - et ancien directeur de la société d'économie mixte dunkerquoise S3D<sup>121</sup> (16/04/14).

Peu concernés par les documents d'urbanisme donc, les grands ports français ne se sont vus imposer par ailleurs aucun outil propre de planification jusqu'en 2008. Certes en 1988, suite à la dotation en capital d'1,4 milliard de francs qui leur est accordée, le ministère des Transports et l'Équipement leur demande d'élaborer un «plan d'entreprise». Mais cette initiative ponctuelle n'intègre que les enjeux économiques et financiers du développement portuaire [Marini, 1998], au détriment des enjeux spatiaux. La lecture des rapports institutionnels et d'expertise consacrés au système portuaire français révèle que l'échelle locale n'est identifiée comme pertinente pour l'exercice de planification de l'espace portuaire qu'à la fin des années 1990. Avant, les recommandations se concentrent sur l'échelle nationale, plaidant en faveur d'une meilleure coordination des investissements infrastructurels au sein du système portuaire [Cour des comptes, 1987, 1990 et 1999 ; CES, 1993]. En 1994 le comité interministériel d'aménagement du territoire de Troyes conseille l'instauration de chartes de place portuaire pour les ports volontaires et de schémas concertés de développement des estuaires pour la Seine, la Loire et la Gironde [Marini, 1998]<sup>122</sup>. Toutefois ces dispositions ne concernent pas directement les espaces à vocation industrielle et logistique.

En dépit de ce contexte peu encourageant, la plupart des ports autonomes se dotent volontairement d'outils de planification. Comme il nous a été notifié au Havre :

*«On a quand même eu une stratégie. On n'a pas fait tout ça sans stratégie.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire,  
GPMH, 17/03/14)

---

<sup>121</sup> Le directeur de LH2T a été directeur de la SEM dunkerquoise entre 2005 et 2007. Il a par ailleurs participé dans les années 1990 sur ce même territoire au projet urbain Neptune à travers la société privée d'aménagement qu'il dirigeait alors.

<sup>122</sup> Trois des six ports autonomes ont effectivement instauré une charte de place portuaire [Cour des comptes, 1999]. En revanche les schémas d'estuaire n'ont pas été mis en œuvre à notre connaissance.

Mais les documents de planification sont, selon ce même interlocuteur, élaborés de manière «sporadique», au gré des renouvellements de direction ou pour faire face à une conjoncture financière particulièrement difficile. Leur contenu est libre et très variable d'un port à l'autre. Certains sont centrés sur la stratégie commerciale du port et les modalités d'exploitation portuaire comme c'est le cas à Rouen avec le Plan 2000 élaboré en 1995 puis le plan Cap Développement mis en place en 2004. Ces deux documents comprennent peu de documents cartographiques en raison de la faible spatialisation des orientations proposées. Nous montrerons au contraire que les documents du port du Havre conçus dans les années 1990 comprennent peu d'analyses prospectives et commerciales mais intègrent une forte dimension spatiale. Ainsi, comme le signale le directeur de l'Aménagement territorial et de l'Environnement du port de Rouen, les ports jouissent avant la réforme de 2008 d'une importante latitude. Ils sont des «États dans l'État», ou pour le dire autrement sont «*autonomes au sens littéral du terme*» (19/06/15).

Cette situation entretient une forme d'ignorance mutuelle entre autorités portuaires et collectivités territoriales :

*«Si on regarde le premier SCoT du Havre, on voit que le domaine portuaire est laissé blanc et il y a marqué : «Pour toute information, contacter le port», suivi des coordonnées du port.»*

(Chargé d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 13/05/14)

L'absence de recherche de coordination entre planification urbaine et portuaire peut s'expliquer de la part des autorités portuaires par une forme de méfiance envers les acteurs locaux de l'aménagement :

*«On a toujours été réticent à présenter notre stratégie. Le territoire nous a souvent fait le reproche de ne pas avoir de stratégie [...] Et il y a toujours culturellement ce côté : on a peur d'en montrer un peu trop, de dévoiler un peu trop notre stratégie.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Les autorités portuaires ont donc longtemps refusé l'idée d'avoir à répondre de leur stratégie et de leur mise en œuvre auprès des collectivités locales par crainte de trop s'engager en dévoilant avec précision leur stratégie et les outils qui en sont le support. Cette attitude renforce la singularité de l'espace portuaire vis-à-vis du reste du territoire et nourrit le reproche d'un manque de transparence de la part des élus locaux.

### **3.1.2. Espaces bord-à-quai et espaces rétro-portuaires : des modalités distinctes d'intervention**

Outre le fait que les documents de planification soient ponctuels et hétérogènes dans les années 1990 et jusqu'au milieu des années 2000, les orientations qu'ils contiennent tendent à se concentrer sur les espaces infrastructurels bord-à-quai. Les interventions des ports autonomes en matière d'aménagement de l'espace reflètent cette tendance.

*«On peut dire qu'à une époque l'action du port était très centrée sur le chenal, les accès, le dragage, les quais.»*

(Directeur de l'Aménagement territorial et de l'Environnement, GPMR, 19/06/15)

*«On faisait les quais et puis on attendait le client quoi. Ce n'est pas tout à fait ce qui se passe dans la réalité. Voilà.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

La polarisation des interventions des autorités portuaires sur cette seule composante du domaine portuaire peut être expliquée par la prégnance de la culture ingénieriale au sein de ces établissements. Cette démarche laisse transparaître une forte confiance dans l'«effet structurant» des infrastructures de transport, pour reprendre l'expression proposée par J.-M. Offner [1993]. Cette tendance est par ailleurs renforcée par le système de subventions publiques appliqué aux ports autonomes. Qu'elles proviennent directement du secrétariat chargé des Transports ou des contrats de plan État-Régions à partir de 1984, elles ont toutes pour objet le financement de projets infrastructurels. La dimension industrielle et logistique (stockage, entreposage) est donc largement occultée par le système de financement public qui concourt à l'aménagement de l'espace portuaire. Jusqu'au milieu des années 2000, l'aménagement portuaire est donc largement guidé par les projets d'infrastructures.

À l'intervention forte des autorités portuaires sur les espaces bord-à-quai s'oppose une forme de laissez-faire sur les espaces rétro-portuaires. Les ports autonomes sont conscients de la valeur économique de ces derniers et défendent d'ailleurs leurs prérogatives d'aménageurs sur ses composantes les plus convoitées comme nous le verrons par la suite. Néanmoins l'espace rétro-portuaire ne fait généralement pas l'objet de stratégies fines de développement ni de démarches planificatrices. Il tend de ce fait à être aménagé au gré des demandes nouvelles d'implantation d'usagers, comme en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessous :

*«Mais [avec la réforme de 2008] il y a ce volet prise de distance et anticipation de l'aménagement qu'on n'avait absolument pas, parce que l'aménagement [...] n'était pas clairement affiché, donc si on pouvait le déléguer...si on pouvait le faire porter par un privé, et bien on le faisait porter par un privé.»*

(Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 20/02/14)

Dans une perspective similaire, le directeur délégué du port de Rouen rappelle que dans les années 1990 la notion de port-aménageur renvoie surtout aux enjeux d'accès maritime et de manutention. L'autorité portuaire est alors surtout soucieuse de ses trafics et s'investit peu dans son rôle de développement des implantations industrielles. *«Elle les permettait mais ne les encourageait pas vraiment.»* D'ailleurs la recherche de nouveaux acteurs industriels est en partie prise en charge par les élus locaux (Directeur délégué, GPMB, 05/06/15 et 19/06/15). L'ancien directeur de la société d'économie mixte dunkerquoise S3D résume la situation en soulignant que les autorités portuaires n'ont alors pas de *«vision d'ensemble pour le domaine portuaire»* (Directeur, LH2T, 16/04/14).

Les pratiques de planification portuaires traditionnelles sont donc hétérogènes, non règlementées, mais ont pour trait commun d'être centrées sur les espaces infrastructurels bord-à-quai. Elles font l'objet d'une remise en question progressive, prenant naissance avant la réforme portuaire de 2008 comme nous allons le voir. Néanmoins celle-ci représente une étape décisive car elle institutionnalise et règlemente la planification portuaire en instaurant un outil obligatoire, au contenu et aux modalités d'élaboration normés : le projet stratégique.

Dans les sections suivantes, nous identifions les facteurs de changement de la planification portuaire tels que formulés par les acteurs interrogés. Nous distinguons d'une part les facteurs externes aux établissements portuaires, sur lesquels ils ont peu de prise, et d'autre part les facteurs internes,



correspondant à des choix présentés comme volontaires et aux modalités d'appropriations des injonctions règlementaires.

### **3.2. Les facteurs externes de mutation de la planification portuaire**

Il ressort de nos entretiens que c'est avant tout le renforcement du droit environnemental qui fait sortir l'espace portuaire de son statut d'exceptionnalité en termes de planification. Les autorités portuaires doivent adapter leurs pratiques à de nouvelles mesures visant d'une part la protection des espaces naturels et de l'autre la prévention des risques technologiques. Il en découle une ouverture relative du processus de planification portuaire aux services déconcentrés de l'État, et dans une moindre mesure aux collectivités locales.

#### **3.2.1. Les pressions environnementales croissantes et leurs impacts sur l'espace portuaire aménageable**

On assiste en France à partir du début des années 1970 à une institutionnalisation de la politique environnementale [Lacroix et Zaccà, 2010]. Ce processus est marqué par la création du ministère de l'Environnement en 1971 puis par la création de services déconcentrés nommés alors DIREN (directions régionales de l'environnement) en 1991<sup>123</sup>. La création du code de l'Environnement en 2000 renforce ensuite le cadre règlementaire de cette politique.

En tant qu'espaces littoraux et lieux d'accueil d'activités économiques présentant des risques d'accident parfois élevés, les espaces portuaires ont vu se renforcer au cours des quinze dernières années les règles de protection et de prévention auxquelles ils sont soumis. Aux yeux de nos interlocuteurs, celles-ci constituent le facteur exogène ayant le plus contribué aux récentes mutations des pratiques de planification portuaire. Sans prétendre à en proposer une liste exhaustive, nous revenons ici sur quelques dispositifs majeurs, leurs évolutions récentes et leurs impacts sur la planification et la production de l'espace portuaire.

- **La multiplicité des dispositifs règlementaires**

Les dispositifs règlementaires s'appliquant à l'espace portuaire sont nombreux. Plusieurs catégories doivent être distinguées. Une première catégorie est formée par les outils de zonage à vocation de protection environnementale. Certains interdisent tout projet d'aménagement au sein du périmètre concerné. C'est le cas des réserves naturelles, nationales ou régionales. Le port du Havre par exemple a vu une partie de son domaine sanctuarisé par la création de la réserve de l'Estuaire de la Seine à la fin des années 1990. Le port de Nantes-Saint-Nazaire pourrait être bientôt concerné par la réserve de l'Estuaire de la Loire en cours de création. D'autres zonages de protection n'excluent pas les projets d'aménagement, mais ceux-ci sont soumis à des procédures d'autorisation spécifiques. Ainsi un projet situé à l'intérieur ou à proximité de zones Natura 2000 implique l'élaboration par le maître d'ouvrage d'un dossier d'évaluation de ses incidences sur les espèces faunistiques et floristiques protégées, soumis à l'avis des services de l'État ou de l'Autorité environnementale<sup>124</sup>. Du fait de la richesse environnementale des milieux littoraux, les sept grands ports maritimes sont concernés par ce dispositif, qui s'appuie sur les directives européennes Oiseaux (1979) et Habitat, faune, flore (1992).

---

<sup>123</sup> Les DIREN ont fusionnées avec d'autres services déconcentrés pour créer les DREAL en 2009.

<sup>124</sup> Créée en 2009, placée sous la tutelle du MEDDE, l'Autorité environnementale est notamment chargée de donner son avis sur les évaluations des impacts des grands projets infrastructurels.

Une seconde catégorie d'instruments comprend ceux qui ne sont pas liés à des périmètres formalisés mais soumettent les projets d'aménagement à des demandes d'autorisation spécifiques au titre de la protection de l'environnement en fonction de leurs impacts sur le milieu naturel. Deux principaux dispositifs de ce type s'appliquent aux projets portuaires. La loi sur l'eau premièrement, créée en 1964, renforcée en 1992 et 2006, concerne les projets d'aménagement ayant un impact sur les cours d'eau, les milieux humides ou les milieux aquatiques. La loi implique l'élaboration par le maître d'ouvrage d'une étude d'incidences. Celle-ci est une simple déclaration ou constitue une demande d'autorisation selon l'ampleur du projet et de ses effets. La réglementation sur les compensations écologiques deuxièmement, impose au maître d'ouvrage la mise en place de mesures «visant à restaurer ou recréer un milieu naturel en contrepartie d'un dommage à la biodiversité provoqué par un projet [...]» [CGDD, 2012]. La compensation écologique a été introduite en droit français par la loi de 1976 sur la protection de la nature mais elle reste une mesure marginale jusqu'aux années 2000. Le décret n° 2011-2019 portant réforme des études d'impact rend obligatoire pour les maîtres d'ouvrage la définition de mesures compensatoires si l'incidence du projet le justifie [Vanpeene-Bruhier et al., 2013].

Enfin, une troisième catégorie est composée des outils dédiés à la prévention des risques industriels. Jusqu'au début des années 2000, les mesures s'appliquant aux établissements à risques n'impliquent pas directement l'autorité portuaire et n'ont pas d'incidence forte sur la gestion de son domaine. Il revient à chaque exploitant industriel d'obtenir une autorisation d'exploitation délivrée par l'inspection des installations classées. Mais cette situation est bouleversée par l'instauration des plans de prévention des risques technologiques (PPRT) par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003, votée en réaction à la catastrophe de l'usine AZF de Toulouse de 2001. Ces nouveaux outils réglementaires sont annexés aux PLU et destinés à restreindre les risques liés à la proximité entre sites industriels à risques et espaces urbanisés. Ils comprennent des plans de zonage accompagnés d'un règlement. Des cercles de danger correspondant à des niveaux de risques variables sont établis comme l'illustre la carte placée en annexe 5. Les zones situées dans un cercle de danger moyennement élevé, sont soumises au renforcement du bâti (d'habitation ou autres) qu'elles accueillent. Celles situées dans un cercle de danger élevé doivent en revanche être évacuées.

Accueillant de nombreuses installations classées, les espaces portuaires sont particulièrement concernés par l'élaboration – en cours - des PPRT. Ceux-ci pourraient limiter voire interdire sur certaines zones tout projet de construction, entraîner des expropriations d'occupants sur d'autres et donc de sensibles pertes de revenus pour les autorités portuaires. Au Havre par exemple, les contraintes réglementaires liées au PPRT touchent 800 hectares et 250 entreprises qui génèrent 1,5 million d'euros de recettes domaniales annuelles (Responsable de l'environnement industriel, GPMH, 17/03/14). Les grands ports maritimes sont de ce fait largement mobilisés en faveur d'une adaptation de la réglementation aux espaces portuaires.

- **Des ressources foncières contraintes et des capacités d'expansion restreintes**

L'enrichissement du code de l'Environnement dont nous venons de décrire quelques-uns des traits principaux transforme sensiblement le cadre juridique mais aussi spatial et institutionnel dans lequel interviennent la planification et l'aménagement portuaire.

Premièrement ces dispositifs génèrent une tension sur les ressources foncières dont disposent les autorités portuaires. Les terrains physiquement disponibles ne sont plus tous réglementairement

disponibles, aussi le stock d'espace aménageable diminue, comme exprimé dans l'extrait d'entretien suivant :

*«Les PPRI<sup>125</sup>, les SAGE<sup>126</sup>... Le SAGE Estuaire. [...] On peut prendre l'image d'un tamis, et à chaque fois, à chaque strate, à chaque PPRT, PPRI et autre, vous enlevez une partie du foncier qui est potentiellement aménageable.»*

(Responsable du département Environnement, GPMB, 20/02/14)

La rareté foncière est très variable d'un port à l'autre. En dehors du cas particulier de La Rochelle où seuls quelques dizaines d'hectares sont encore disponibles<sup>127</sup>, les réserves foncières des grands ports maritimes vont de 180 hectares aménageables pour le port de Rouen à environ 3000 à Dunkerque<sup>128</sup>. Mais quelle que soit l'ampleur de leurs ressources initiales, tous font face à une contraction de leurs terrains aménageables. Le cas du port de Marseille-Fos est parlant, l'immense ZIP de Fos-sur-Mer ayant vu récemment près d'un-tiers de sa surface convertie à une vocation purement environnementale. En effet en 2005 l'autorité portuaire s'est engagée auprès des collectivités territoriales à la préservation d'une «couronne verte» autour de la zone industrialo-portuaire en contrepartie de la construction du nouveau terminal Fos 2XL. Cet espace a été sanctuarisé par la mise en place d'un plan de gestion couvrant environ 3000 hectares, la mise en place d'une charte partenariale et son inscription dans les documents d'urbanisme locaux. (Responsable du département Gestion territoriale, GPMM, 12/12/12).

Certains des grands ports maritimes s'alarment des effets des mesures environnementales sur leurs capacités de développement. Ces dispositifs sont même parfois jugés illégitimes, contraires à la vocation initiale des espaces portuaires et font dans certains cas l'objet d'un vif rejet de la part des agents des autorités portuaires. Ainsi le responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire du port du Havre déclare-t-il que «le champ des contraintes» que constituent notamment le PPRT et le SDAGE<sup>129</sup>, «c'est ce que le port s'est pris dans la gueule» ces dernières années (28/01/14).

Face à cette raréfaction foncière relative, l'inquiétude de certains des agents rencontrés est particulièrement forte donc. Ces réactions sont dues à la prise de conscience croissante du caractère fini et borné de l'espace portuaire. En effet les possibilités d'extension en mer comme sur terre des zones industrialo-portuaires ont été quasiment épuisées. Sur terre les espaces littoraux sont marqués par des conflits d'usage nombreux et une concurrence très forte pour l'accès aux ressources foncières. Le domaine des grands ports maritimes est circonscrit par des espaces urbains, agricoles, naturels, voire par d'autres infrastructures lourdes – l'aéroport à La Rochelle et à Saint-Nazaire par exemple – sur lesquels ils ne peuvent empiéter. L'extrait d'entretien suivant met en évidence ces freins :

---

<sup>125</sup> Plan de prévention du risque inondation.

<sup>126</sup> Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

<sup>127</sup> La situation du port de La Rochelle est spécifique. Sa surface n'est que de 233 hectares. N'ayant pas fait l'objet de projet de zone industrialo-portuaire au cours des Trente Glorieuses, il est resté inséré dans un milieu urbain très dense, interdisant aujourd'hui toute extension à terre. Une extension de 35 hectares sur la mer, par la création d'un nouveau terre-plein, est en cours.

<sup>128</sup> Ces chiffres sont des approximations car tous les ports n'ont pas la même méthode d'inventaire ni la même définition de l'espace «aménageable».

<sup>129</sup> Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux.

*«Ce n'est pas facile d'acheter des terrains. On est un peu coincé par tous les copains qui sont à côté. Ce qu'il faudrait, c'est qu'on rachète l'aéroport [de Saint-Nazaire] mais ça va être difficile.»*

(Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement, GPMNSN,  
17/01/14)

En mer, les projets d'extensions portuaires font l'objet de vives oppositions pouvant mener jusqu'à leur abandon, comme l'a récemment prouvé l'annulation du projet dit Donges Est consistant en l'extension du port de Nantes-Saint-Nazaire sur une vasière de l'estuaire de la Loire. Ces extensions sont par ailleurs très coûteuses et ainsi compromises par les contraintes pesant sur les capacités d'investissement des autorités portuaires. En synthèse, les réserves foncières dont disposent aujourd'hui les grands ports maritimes sont «un donné» comme l'exprime le chef du Bureau des ports du ministère de l'Équipement et des Transports (16/12/13). L'autorité portuaire exerce désormais sa fonction d'aménageur à périmètre constant.

Ce double contexte de contraction des espaces portuaires aménageables au sein du domaine existant et d'épuisement des possibilités d'expansion entraîne, nous le verrons, une remise en question de la logique de laissez-faire prévalant traditionnellement sur les espaces rétro-portuaires.

- **(Re)structurations spatiales imposées de l'espace portuaire**

La remise en cause de la démarche de laissez-faire découle également du fait que certains dispositifs mentionnés plus haut exigent des autorités portuaires qu'elles structurent ou restructurent l'organisation de leurs activités au sein de leur domaine, selon des échéances variables.

L'instauration des PPRT entraîne pour les grands ports maritimes la nécessité de réorganiser spatialement et dans des délais contraints les activités soumises à expropriation. Afin d'éviter qu'elles ne quittent le domaine portuaire – ce qui aurait des conséquences financières et économiques très dommageables comme mentionné plus haut - les autorités portuaires doivent leur proposer rapidement une solution de réimplantation. Parallèlement il convient de trouver une nouvelle vocation aux zones situées dans les cercles où le danger est le plus élevé, compatible avec les règles de sécurité qui s'y appliquent. Le grand port maritime du Havre envisage par exemple de reloger les entreprises expropriées sur des terrains depuis peu inoccupés et éloignés des zones soumises au PPRT. Parallèlement, celles-ci pourraient être spécialisées dans l'accueil d'établissements classés Seveso<sup>130</sup> et de leurs sous-traitants comme la loi le permet.

Dans une approche de plus long terme, le renforcement récent des obligations en matière de compensation écologique suppose de la part des autorités portuaires une capacité à anticiper l'organisation spatiale future des usages au sein de leur domaine. Il s'agit pour elles de projeter leurs besoins fonciers en termes de surface et de localisation afin de choisir l'emplacement des sites compensatoires sans risquer de compromettre de futurs projets de développement comme l'explique l'un des responsables de la stratégie du port de Dunkerque en matière d'aménagement :

---

<sup>130</sup> Les établissements classés Seveso sont ceux sur lesquels s'appliquent les directives européennes de prévention des risques industriels, dites directive «Seveso».

*«C'est vrai que trouver des zones compensatoires sur le port c'est très difficile dans le sens où il faut être sûr que ces zones ne seront pas utiles pour l'aménagement de la zone portuaire par la suite. Parce que par définition tout est utile. Il faut identifier des secteurs qui ne nous empêcheront pas de développer l'activité portuaire à termes. Donc ça c'est un travail très complexe.»*

(Responsable du bureau d'Études d'aménagement, GPMD, 14/01/14)

Les deux dispositifs mentionnés astreignent donc les autorités portuaires à appréhender l'espace portuaire dans sa globalité au plan spatial et fonctionnel, dépassant ainsi les pratiques planificatrices traditionnellement centrées sur les espaces infrastructuraux bord-à-quai.

- **Complexification des procédures d'aménagement**

Le développement du droit environnemental rend également plus complexe les procédures d'aménagement sur l'espace portuaire :

*«Les difficultés du port –aménageur en France, pour tout le monde, en fait c'est d'avoir du foncier disponible au sens autorisations.»*

(Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement, GPMNSN, 17/01/14)

Les difficultés que rencontrent les grands ports maritimes ou les occupants de l'espace portuaire à obtenir les autorisations nécessaires à leurs projets d'aménagement nuiraient à l'attractivité des ports français. Ceux-ci offriraient aux occupants potentiels un processus d'implantation moins compétitif que leurs concurrents directs du fait de la rigueur du droit environnemental selon le directeur des Grands projets du port de Nantes-Saint-Nazaire :

*«Quand on fait une procédure d'autorisation, on n'est jamais sûr de l'avoir l'autorisation. L'industriel il dit «moi je prends un risque, et ce risque-là je ne prendrai pas». [...] Ils ne vont pas engager [...] des centaines de milliers d'euros [...] d'études, de procédures, de développement, pour arriver sur un site et finalement au bout d'un an qu'on leur dise [...] «vous n'allez pas pouvoir venir». Ils ont perdu un an. Donc ils ont potentiellement raté le créneau de la filière qu'ils veulent développer, et en plus ils ont perdu de l'argent, donc le risque ils ne prennent pas, sachant qu'ils n'ont pas que le port de Nantes-Saint-Nazaire, ils ont des ports en France, ou des ports à l'étranger. Qui vont leur ouvrir grand les portes.»*

(Responsable Grands projets, GPMNSN, 17/01/14)

Plusieurs travaux accréditent la thèse selon laquelle le contexte règlementaire français serait particulièrement contraignant, dont ceux du juriste R. Rézenthel [2009] et le rapport du CGEDD et du CGEIET concernant le développement des activités industrielles et logistiques [2013]. Il ressort de nos entretiens que le problème tiendrait par ailleurs aux délais excessifs de réponse des services déconcentrés de l'État en charge de délivrer les autorisations administratives, du fait de leur sous-dimensionnement. Qu'il soit avéré ou non, ce constat encourage la mise en place de pratiques anticipatrices nouvelles sur lesquelles nous reviendrons.

- **Le contrôle accru des services déconcentrés de l'État sur l'aménagement portuaire**

Nous avons vu qu'avec le développement de la législation environnementale les autorités portuaires tendent à appréhender leur espace différemment et doivent modifier leurs pratiques de mobilisation du foncier, ce qui les incite à une démarche d'anticipation. Par ailleurs, la transformation de l'environnement réglementaire se répercute sur le cadre institutionnel de l'aménagement portuaire. Alors que les ports autonomes ont longtemps fonctionné de manière très indépendante, le renforcement des dispositifs de protection et prévention confère aux services déconcentrés responsables du respect du droit environnemental – soit depuis 2009 les DREAL (Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement)<sup>131</sup> - un droit de regard accru sur la gestion de l'espace portuaire. Ces services sont en effet chargés de délivrer les autorisations administratives d'aménagement demandées au titre du code de l'Environnement.

Dans ce contexte, les autorités portuaires se voient contraintes de présenter leurs projets à des acteurs extérieurs et surtout de les justifier, ce qui peut être source d'incompréhensions, voire de tensions. En témoigne cet extrait d'un entretien mené auprès du directeur des Grands projets du port de Nantes-Saint-Nazaire à propos de l'aménagement du site du Carnet<sup>132</sup> :

*«Sur le Carnet notamment, mais sur d'autres dossiers, on nous a toujours reproché en disant : «Mais sur le Carnet, est-ce que vous avez un projet d'industriel qui va venir?». «Et bien non, on n'a rien». «Et bien donc, vous n'avez pas de dossier à remettre». Pas de dossier, pas d'instruction, et pas d'autorisation. Quand les industriels comme Alstom arrivent, on leur dit «on n'est pas autorisé». «Mais quand est-ce que vous allez avoir les autorisations?». «Il bien [il] faut qu'on fasse les instructions, et on ne maîtrise pas». «Vous aurez les autorisations?». «Et bien on espère, peut-être».*

(Responsable Grands projets, GPMNSN, 17/01/14)

Cet extrait laisse transparaître une situation d'opposition quasi insoluble entre le grand port maritime et les services de la DREAL. Alors que le premier estime qu'aucun industriel ne souhaitera s'installer sur le site si les autorisations administratives n'ont pas été préalablement obtenues, les seconds refusent de délivrer toute autorisation d'aménagement tant qu'aucune entreprise n'a de projet tangible d'implantation. Le port de Nantes-Saint-Nazaire poursuit pour stratégie de rendre plus économiquement attractive son offre foncière tandis que la DREAL souhaite protéger un espace estuarien encore peu anthropisé. Cette situation témoigne du fait que les projets portuaires ne sont plus considérés comme justifiés et souhaitables *a priori* et peuvent se heurter à des intérêts divergents, tels que la protection environnementale. Elle renvoie à la segmentation du référentiel portuaire national, sur laquelle nous reviendrons. Il en découle une exigence assez nouvelle pour les autorités portuaires, à savoir être en mesure de convaincre des parties prenantes extérieures de la pertinence et de l'intérêt de leurs projets afin de susciter leur adhésion.

---

<sup>131</sup> Jusqu'en 2007, l'Environnement d'une part et le Transport et l'Équipement d'autre part correspondaient à deux portefeuilles ministériels distincts. Chacun disposait de ses propres services déconcentrés (les DIREN pour l'un ; les DRE pour l'autre). Ils ont été regroupés au sein des DREAL suite à la fusion des deux portefeuilles à l'échelon central.

<sup>132</sup> Le Carnet est un site appartenant au grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire situé en amont de l'estuaire. Peu occupé à ce jour, il constitue l'une des principales réserves foncières du port.

Si les relations entre les autorités portuaires et les services déconcentrés de l'État peuvent donner lieu à des situations conflictuelles, celles-ci sont limitées par le fait que les premières sont dépendantes des seconds pour l'aboutissement de leurs projets d'aménagement. La collaboration est au contraire souvent recherchée par les grands ports maritimes car elle facilite l'émergence d'un environnement favorable à l'exercice de leur mission d'aménageur. Les pratiques collaboratives, lorsqu'elles sont fructueuses, peuvent d'ailleurs donner lieu pour les autorités portuaires à une appréhension nouvelle de leur espace et un renouvellement des pratiques de planification. À Dunkerque par exemple la DREAL a largement encouragé le port à améliorer l'anticipation de la création des sites de compensation écologique, en vue d'une plus grande cohérence entre eux, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant. De ces échanges est née l'idée d'un schéma directeur du patrimoine naturel du port (SDPN). Élaboré par l'établissement portuaire avec l'aide de la DREAL et achevé en 2011 il planifie à plusieurs échéances le développement des espaces à vocation environnementale.

*«Parce que ce qu'on pouvait nous reprocher à l'époque, quand on déposait nos projets d'instruction, c'était de s'intéresser à l'impact du projet en particulier, d'avoir une vision très centralisée sur le projet, et de ne pas avoir une vision globale du patrimoine naturel à l'échelle du port et dans le temps. Et cette vision au coup par coup, c'est-ce qui nous a été reproché. [...] C'est un peu à travers l'instruction du terminal méthanier qu'est apparue la nécessité -même si c'était déjà une ambition du port avant - de réaliser ce schéma directeur du patrimoine naturel du port<sup>133</sup>.»*

(Responsable du bureau d'Études d'aménagement, GPMD, 14/01/14)

Cette démarche participe de l'évolution des pratiques de planification de l'autorité portuaire en l'encourageant à formuler une vision d'ensemble des espaces portuaires et de leur devenir.

### **3.2.2. Les élus locaux : une demande croissante de visibilité sur les projets de développement portuaire**

Si le développement du droit environnemental accroît le contrôle des services de l'État sur l'aménagement portuaire, le contexte de décentralisation avancée des compétences d'urbanisme fait parallèlement évoluer les relations entre collectivités territoriales et autorités portuaires. Les projets de développement économique et les externalités négatives comme positives qu'ils engendrent revêtent une dimension électorale accrue. Les élus locaux sont ainsi désireux d'être informés des intentions portuaires, afin d'anticiper d'éventuelles nuisances mais aussi de mettre en avant auprès des électeurs les retombées économiques qu'elles génèrent pour le territoire local. Les entretiens ont donc révélé le fait que les élus exigent de plus en plus de visibilité sur les projets concernant l'espace portuaire.

*«Les collectivités aimeraient bien qu'on anticipe beaucoup plus parce qu'on a clairement, historiquement, un manque d'anticipation. [...] Mais là on est dans le coup par coup. Mais ce que souhaiteraient les collectivités c'est qu'on ait des schémas d'aménagement, et quelques coups d'avance qui leur permettraient, à eux, d'avoir cette visibilité globale. »*

(Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 20/02/14)

---

<sup>133</sup> À travers l'arrêté préfectoral autorisant la construction du terminal méthanier les services déconcentrés de l'État ont imposé à l'autorité portuaire l'élaboration d'un document de planification des espaces à vocation environnementale situés au sein de son domaine.

Jusqu'à récemment les élus locaux «avaient l'impression que le port faisait ce qu'il voulait» selon le directeur de l'Environnement et de la Planification du port du Havre (02/03/16). Mais cette absence de transparence et de visibilité semble de moins en moins acceptée. Elle peut être source de tensions mais aussi inciter les collectivités territoriales à vouloir s'approprier les espaces portuaires sur lesquels elles jugent que les ambitions de l'autorité portuaire sont insuffisantes. À Dunkerque par exemple, les terrains à l'interface entre l'espace urbain et portuaire sont convoités par la Ville. Celle-ci aborde régulièrement l'éventualité d'une redéfinition du périmètre du domaine portuaire (Directeur de l'Aménagement et de l'Environnement, GPMD, 06/08/15). Nous avons vu précédemment que la récente création de la métropole Aix-Marseille Provence a été l'occasion pour le maire de Fos-sur-Mer et le président de la chambre de commerce et d'industrie de lancer un débat au sujet de la décentralisation du port méditerranéen<sup>134</sup>. Ces deux personnalités estiment en effet que le niveau de développement de la zone industrialo-portuaire est insatisfaisant, justifiant sa prise en charge par les instances locales. Nous verrons à propos du cas havrais que les prérogatives de l'autorité portuaire ont également été remises en question sur certains espaces en bordure de son domaine.

En tenant les élus locaux à l'écart de leurs projets, les autorités portuaires risquent donc de voir leur légitimité en tant qu'aménageurs remise en question sur certaines composantes de l'espace portuaire. Il est difficile de savoir jusqu'où cette remise en cause peut aller car beaucoup de conflits sont tus et les situations sont très variables d'un territoire à un autre. Ces quelques éléments nous permettent néanmoins de souligner le fait que l'affirmation par les autorités portuaires de leur rôle d'aménageur est intimement liée à leur capacité à apporter aux élus locaux une visibilité sur leurs projets infrastructurels et d'implantations à venir. Cela suppose évidemment d'être en mesure de les anticiper, ce qui n'a pas toujours été une démarche privilégiée par les autorités portuaires sur les espaces rétro-portuaires.

### **3.3. Appropriation des injonctions et outils de planification par les autorités portuaires : prévalence des registres économiques et techniques**

Les entretiens réalisés auprès des agents des grands ports maritimes rencontrés mettent en évidence une forme de reformulation de ce cadre imposé. Celui-ci est largement adapté pour servir des enjeux complémentaires. Il permet l'amélioration du processus de développement industriel et logistique de l'espace portuaire d'une part et l'affirmation des compétences d'aménageur des autorités portuaires auprès des parties prenantes locales d'autre part. Les pratiques correspondantes sont décrites comme le résultat d'une stratégie volontaire, l'effet contraignant de l'environnement réglementaire étant souvent laissé au second plan.

#### **3.3.1. Les enjeux économiques de la densification**

Premièrement, dans un contexte d'amenuisement de leurs réserves foncières et de leurs possibilités d'extension, la densification de l'occupation foncière apparaît aux autorités portuaires comme l'une des principales solutions pour poursuivre le développement des activités portuaires, industrielles et logistiques. Tandis qu'elle répond initialement à des contraintes d'ordre environnemental, celle-ci est prioritairement présentée sous un angle économique par les agents rencontrés. Ainsi pour le responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement du port de La Rochelle, la

---

<sup>134</sup> Purguette, L. (2014, 17 décembre). Grand Port de Marseille : s'achemine-t-on vers un Métroport ? *La Marseillaise*, [En ligne]. Repéré à <http://www.lamarseillaise.fr/bouches-du-rhone/economie/34222-s-achemine-t-on-vers-un-metroport>.



démarche de densification permet une mise en valeur de l'espace portuaire. Le réagencement de l'espace portuaire doit avant tout permettre d'améliorer la productivité des terrains bord-à-quai :

*«Ça c'est un des grands enjeux, comme on est un port compact, on est obligé d'y aller à l'économie d'espaces, donc ça nous oblige à plus de densité, et à hiérarchiser un petit peu les activités selon leur valeur : mettre plus près du bord-à-quai les activités à forte valeur ajoutée, et puis moins on est à forte valeur ajoutée, plus on va se reculer du bord-à-quai.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Le port du Havre a quant à lui engagé une stratégie de reconversion des terrains aménagés inoccupés. Il s'agit de localiser les activités nouvelles en priorité sur les terrains *browfield* (déjà artificialisés) plutôt que *greenfield* (non artificialisés). L'objectif poursuivi est d'une part de préserver les réserves foncières restantes. D'autre part l'autorité portuaire répond ainsi aux injonctions des services de l'État promouvant la densification de l'occupation de l'espace, ou la construction du «port sur le port» (Adjoint au sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, MEDDE, 05/05/14). Enfin, il s'agit d'améliorer le processus d'implantation des nouveaux arrivants, jugé moins coûteux et plus rapide sur des terrains en reconversion :

*«On essaye de plus en plus de privilégier, plutôt que l'imperméabilisation de nouveaux espaces, la reconversion sur ces espaces, parce que ça nous prend beaucoup moins de temps de monter des dossiers, et parce que ça nous coûte beaucoup moins cher en mesures compensatoires.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire,  
GPMH, 17/03/14)

Cet extrait d'entretien témoigne de l'appropriation des injonctions environnementales de la part des agents du port du Havre. Alors que la doctrine du «port sur le port» vise avant tout à freiner l'artificialisation du sol, ils y voient une opportunité pour faciliter l'implantation d'activités nouvelles sur l'espace portuaire.

Dans une perspective proche, densifier les zones d'activités nouvelles aménagées sur des terrains *greenfield* permet non seulement de se conformer aux doctrines environnementales, mais aussi de faire baisser le coût des mesures de compensation écologique :

*«Qui dit mesure compensatoire... Quand je rebondis sur le coût, par exemple pour le PLPN2 [parc logistique en cours d'aménagement], c'est deux millions d'euros. Donc [...] au-delà du fait que c'est mieux de ne pas détruire les terrains les plus riches environnementalement [parlant], si on veut le faire, ça fait exploser les coûts...»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire,  
GPMH, 17/03/14)

L'injonction à la densification est donc clairement présentée comme servant la logique économique de l'autorité portuaire. Dans un cas la densification aide à accroître la productivité des ressources foncières en organisant les activités existantes selon leurs valeurs ajoutées. Dans l'autre, elle permet à l'autorité portuaire de diminuer les coûts et les durées d'aménagement de ses terrains. Elle est ainsi en

mesure de proposer des processus plus compétitifs d'implantation aux nouveaux occupants, ce qui doit contribuer à l'amélioration de l'attractivité du port auprès des chargeurs.

### **3.3.2. Anticipation et attractivité de l'espace portuaire**

La complexification des procédures administratives d'aménagement fait également l'objet d'une appropriation d'ordre économique de la part des autorités portuaires. La nécessaire anticipation des besoins fonciers et des demandes d'autorisation qui en découle est appréhendée comme l'opportunité de constituer une offre foncière aménageable, rapidement mobilisable auprès de nouveaux occupants.

L'anticipation de la demande foncière peut tout d'abord prendre une forme administrative. Il s'agit pour l'autorité portuaire de prendre en charge les demandes d'autorisation de construire liées au code de l'Environnement pour un terrain ou un ensemble de terrains donnés avant toute demande d'implantation. Les procédures environnementales étant particulièrement longues, l'objectif est d'en décharger les futurs occupants ou investisseurs. Les grands ports maritimes cherchent ainsi à disposer d'une offre foncière attractive sur laquelle les délais d'implantation sont réduits au minimum comme l'exprime l'extrait d'entretien suivant :

*«(1): En fait c'est bien de dire qu'on a 7000 hectares, que sur les 7000 il y en a encore 3000 qui sont encore disponibles. Mais c'est encore mieux si sur ces 3000 hectares, on a 300 hectares immédiatement prêts à être aménagés.*

*«(2): Parce que de plus en plus l'investisseur arrive, il est pressé d'aménager. Parce que dans l'économie en général, c'est celui qui investit le premier dans une nouvelle filière qui a une avance intéressante sur ses concurrents. Donc d'avoir la capacité de dire à un investisseur : nous le premier coup de pioche on peut le faire demain [...] ça a une valeur ajoutée quand on candidate pour l'implantation d'une activité économique.»*

(Responsable du Développement logistique et industriel (1) ; Responsable du bureau d'Études d'aménagement (2), GPMD, 14/01/14)

L'anticipation de la demande foncière, deuxièmement, peut prendre la forme d'une préparation physique amont des terrains susceptibles d'être commercialisés :

*«Il faut un minimum de travaux de préparation, ne serait-ce que quand un industriel vient, si vous lui présentez un terrain déjà desservi par une route, une voie ferrée, déjà remblayé, et avec les réseaux qui arrivent pas trop loin, ça va quand même être plus appâtant que si vous lui montrez un terrain où il y a de l'herbe, des arbres, où il y a des vaches qui sont en train de paître, et on lui dit: «et bien écoutez, vous nous présentez votre projet, et puis s'il nous intéresse on vous aménagera ça.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 15/10/14)

Quelles que soient les modalités d'anticipation des demandes foncières mises en œuvre par les grands ports maritimes, elles témoignent d'une évolution de la manière dont les autorités portuaires appréhendent l'espace du port ainsi que l'exercice de planification. Tout d'abord, alors que la planification était auparavant centrée sur les espaces bord-à-quai, l'anticipation des besoins fonciers rétro-portuaires témoigne d'une conception plus spatialement intégrée de leur domaine. Elle traduit de plus la remise en cause de l'effet structurant des infrastructures de transport portuaire sur le

développement des espaces en arrière-quai. Enfin, le fait que les autorités portuaires expriment le besoin de développer une offre foncière attractive et spécifique à cette composante de leur domaine constitue la preuve qu'une démarche interventionniste tend à se substituer à la logique traditionnelle de laissez-faire.

### **3.3.3. La planification comme vecteur d'affirmation du rôle d'aménageur des grands ports maritimes**

Sur un plan institutionnel et technique, l'élaboration d'outils de planification permet aux grands ports maritimes d'affirmer leurs compétences et de matérialiser leur rôle d'aménageurs face aux parties prenantes extérieures.

L'exemple du schéma directeur du patrimoine naturel (SDPN) élaboré par le port de Dunkerque est à ce titre parlant. Il apporte la preuve auprès des services de l'État que l'autorité portuaire est prête à prendre en compte les enjeux environnementaux dans le cadre de ses activités d'aménagement et qu'elle est ouverte à la collaboration. Cette attitude contribue à faciliter les procédures de demande d'autorisation et leur aboutissement.

Par ailleurs, le port de Dunkerque a accepté de faire figurer certaines cartes de ce document en annexe du PLU intercommunautaire. Comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant, il s'agit de donner la preuve de sa volonté à travailler en bonne intelligence avec les collectivités territoriales en matière de planification spatiale.

*«Ce qu'on a fait c'est que dans le document d'orientation du PLU communautaire on a inscrit les cartes de synthèse de notre SDPN. [...] En fait on a été sollicité pour apporter une vision, et on a accepté de mettre ce document en document d'orientation. L'idée étant de montrer notre bonne volonté, d'apporter au territoire la vision de ce que pourrait être le développement du port et des zones dédiées à l'environnement. Sans apporter d'engagement à la parcelle, chose qu'on est aujourd'hui incapable d'apporter.»*

(Responsable du bureau d'Études d'aménagement, GPMD, 14/01/14)

On peut voir également dans cette décision une manière pour l'autorité portuaire de formaliser son rôle d'aménageur et de planificateur ainsi que le périmètre sur lequel il exerce ces prérogatives. Cette démarche est d'autant plus significative dans le cas du port de Dunkerque que, nous l'avons vu, certains espaces d'interface sont particulièrement convoités par les élus locaux.

### **3.4. La réforme portuaire de 2008 et l'instauration des projets stratégiques**

La multiplication des mesures liées au droit de l'environnement s'appliquant à l'espace portuaire à partir des années 1990 entraîne donc une attention croissante de la part des autorités portuaires à la composante rétro-portuaire de leur domaine. La logique de laissez-faire qui caractérise traditionnellement cet espace est progressivement remise en cause. Dès 1999 la Cour des comptes se fait l'écho de cette tendance : «L'adéquation entre les besoins fonciers des activités portuaires et les surfaces disponibles, qui est l'enjeu domanial central dans les ports, doit conduire en permanence les gestionnaires du domaine à s'interroger sur le patrimoine foncier géré, qu'il s'agisse de sa quantité, c'est-à-dire le volume de terrains, ou de sa qualité, appréciée par l'adéquation aux besoins portuaires des aménagements de terrains ou des dessertes.» [Cour des comptes, 1999, p. 216]

Dans le même temps, la planification portuaire fait l'objet d'un contrôle accru de la part des services déconcentrés de l'État tandis que les élus locaux demandent une plus grande transparence dans ce domaine. Un processus, timide, d'ouverture aux parties prenantes extérieures locales semble s'amorcer. Mais c'est sous l'impulsion de la tutelle étatique que les pratiques de planification prennent une ampleur et une nature nouvelle.

En 2005, le ministère des Transports et de l'Équipement demande à chaque port autonome d'élaborer un plan d'entreprise pluriannuel. L'enjeu ici n'est ni environnemental ni spatial, il s'agit pour l'État de disposer d'un outil de contrôle des projets d'investissement des établissements portuaires. Cette initiative est toutefois compromise par le peu de cadrage qui leur est fourni et l'absence de suivi de la part de l'administration centrale. D'ailleurs tous les ports autonomes ne mettent pas en œuvre cette demande [IGF et CGPC, 2007]. Ces défaillances plaident en faveur d'un instrument de planification obligatoire, dont le contenu ainsi que les modalités d'élaboration et de contrôle seraient imposés par la loi. Il s'agit de contraindre les autorités portuaires mais aussi la tutelle, dont le rôle d'arbitre et de stratège est jugé insuffisant comme nous l'avons vu dans le chapitre 3. L'instauration du projet stratégique en 2008 répond à ces exigences.

#### **3.4.1. Le projet stratégique : un instrument de planification composite**

Le projet stratégique est un instrument composite par son contenu, ses modalités d'élaboration et ses destinataires. Élaboré sous la responsabilité du directoire pour une période de cinq ans, il «détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre». Par ailleurs il «comporte des documents graphiques indiquant les différentes zones et leur vocation, notamment les zones ayant des enjeux naturels». (Art. L. 103-1, loi n°2008-660). Instrument de planification spatiale, mais pas seulement donc, le projet stratégique comprend cinq «volets», renvoyant aux différentes composantes du référentiel portuaire national.

Le premier volet porte sur la définition du «positionnement stratégique et de la politique de développement de l'établissement» (Décret n°2008-1032). Il s'agit pour l'autorité portuaire de spécifier ses orientations commerciales, actuelles et futures, à partir d'une analyse de marché et de la place qu'elle y occupe. Parallèlement les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe doivent être définis. Ce premier volet renvoie donc à la définition que donnent Taneja et al. [2010a] du *port master plan* comme instrument de formulation d'une «stratégie d'expansion» à dimension entrepreneuriale.

Le deuxième volet traite «Des aspects économiques et financiers, notamment des moyens prévisionnels dont dispose l'établissement pour réaliser ses objectifs, des programmes d'investissements et de la politique d'intéressement des salariés» (Décret n°2008-1032). Ce volet est centré sur les enjeux de gestion internes à l'établissement portuaire. Il a pour objet l'allocation de ses ressources financières et humaines et comprend une «trajectoire» financière pluriannuelle (Annexe 6). Celle-ci est élaborée par le directoire en collaboration avec le CGefi ainsi que les représentants de la tutelle financière siégeant au conseil de surveillance. Cette démarche vise essentiellement le rétablissement ou l'amélioration selon les cas des capacités d'autofinancement (CAF) des autorités portuaires.

Ce volet représente donc pour l'État-actionnaire un instrument d'encadrement et de contrôle des grands ports maritimes. Il renvoie aux enjeux gestionnaires et financiers du référentiel national, mis en évidence dans le chapitre 3. Il fait écho à la diffusion des principes et des pratiques de la Nouvelle

gestion publique et à l'idée selon laquelle il y aurait une «porosité croissante» entre «instruments de management et instruments d'action publique» [Aggerie et Labatut, 2014]. Chaque année le directoire doit fournir au conseil de surveillance un rapport sur son exécution. La loi prévoit également que ce volet donne lieu à un contrat pluriannuel avec l'État, fixant notamment la politique de versement des dividendes<sup>135</sup>.

Nous ne nous attarderons pas sur le volet 3 du projet stratégique, qui comprend les «modalités retenues pour l'exploitation des outillages et du recours à des filiales<sup>136</sup>» (Décret n°2008-1032). Il est consacré aux modalités de transfert des outillages et de gestion de la main-d'œuvre de manutention et constitue à ce titre le principal vecteur de mise en œuvre du modèle de port-proprétaire.

Le volet 4 est quant à lui dédié à «la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les modalités de gestion». Cette politique doit être traduite par des documents graphiques, comme précisé précédemment. Ce volet s'inscrit dans la continuité du renforcement du cadre réglementaire environnemental et fait écho à l'apparition d'enjeux correspondants dans le référentiel portuaire national. Les textes précisent que le volet 4 traite également «des relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend» (Décret n°2008-1032) sans que plus de précision ne soit apportée à ce sujet.

Le volet 5 enfin traite des «dessertes du port et de la politique du grand port maritime en faveur de l'intermodalité, notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial» (Décret n°2008-1032). Il fait écho aux dispositions de la loi de 2008 confiant aux autorités portuaires la propriété, l'entretien et l'éventuelle extension des réseaux ferroviaires et navigables situés dans leur domaine ainsi que la promotion du report modal. Plus largement il renvoie au rôle ««d'architectes» de solutions logistiques» qui leur est confié dans le cadre de la politique nationale [MEDDE, 2013] et aux enjeux logistiques du référentiel national.

Les volets 4 et 5 sont les seuls que les grands ports maritimes ont pour obligation de rendre publics (R.122-17 (33°), code de l'Environnement). Ils répondent aux attentes des collectivités territoriales en leur permettant de disposer d'une visibilité à moyen terme sur les aménagements portuaires futurs et leur localisation. L'obligation d'intégrer des documents graphiques au sein du volet 4 en témoigne. Sans que le terme soit utilisé, le projet stratégique institue donc une forme de planification spatialisée de l'aménagement portuaire. Néanmoins les dispositions de la loi sont vagues et ne précisent pas le niveau de précision des documents graphiques. Par ailleurs, l'accent est mis sur les usages environnementaux, les espaces d'interface ville-port et les dessertes terrestres, tandis que les enjeux industriels et logistiques ne sont pas abordés. On peut y voir une forme de permanence du statut d'exceptionnalité qui caractérise historiquement les zones industrialo-portuaires en termes de planification.

---

<sup>135</sup> À ce jour, cette disposition n'a toutefois pas encore été mise en œuvre à notre connaissance (Cour des comptes, 2015b).

<sup>136</sup> La loi de réforme de 2008 prévoit que si les outillages de certains terminaux ne trouvent pas repreneurs ils puissent continuer à être exploités à travers une filiale de l'autorité portuaire.

### **3.4.2. Élaboration du projet stratégique : la multiplicité des parties prenantes impliquées**

Les modalités d'élaboration du projet stratégique reflètent, elles aussi, sa nature composite. Si sa conception relève de la responsabilité du directoire de chaque port, l'implication du conseil de développement, du conseil de surveillance ainsi que l'enquête publique à laquelle il est soumis ouvre, à des degrés variables, le processus d'élaboration à des parties prenantes extérieures.

Premièrement le projet stratégique doit faire l'objet d'une consultation auprès du conseil de développement du port, qui délivre à son sujet un avis. Cette consultation permet en théorie la prise en compte d'un large éventail d'intérêts. En effet les conseils de développement sont composés de représentants de la place portuaire (manutentionnaires, armateurs, industriels), de représentants du personnel des entreprises du port, d'élus locaux, de représentants d'associations de défense de l'environnement et de représentants de VNF et de RFF. Cette multiplicité d'intérêts potentiellement divergents pose la question de leur mise en cohérence et de leur prise en compte dans le processus d'élaboration du projet stratégique. Cette question se pose de manière d'autant plus aiguë que si, dans les faits, il est judicieux de la part du directoire de tenir compte de l'avis du conseil de développement pour favoriser l'adhésion des parties prenantes au projet portuaire, dans les textes, cet avis n'a qu'une valeur consultative.

Une fois l'avis du conseil de développement obtenu, le directoire présente le projet stratégique au conseil de surveillance du port pour approbation. Cette étape implique des représentants de l'État (préfet, tutelles technique et financière), des représentants élus des collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil départemental, intercommunalité), et des représentants des intérêts économiques locaux et du personnel du port. Ce système d'approbation ouvert sur les parties prenantes concernées par l'aménagement et le développement portuaires est là aussi conçu pour asseoir la légitimité du projet portuaire et en faire un document de référence à l'extérieur de l'organisation portuaire.

Par ailleurs comme la plupart des documents de planification élaborés par des personnes publiques, les volets 4 et 5 des projets stratégiques font l'objet d'une étude d'impact comprenant une enquête publique<sup>137</sup>. Celle-ci implique une consultation élargie à l'ensemble des citoyens passant par la mise à disposition du document dans divers lieux publics et souvent aussi par voie numérique. Les consultations ne suscitent néanmoins qu'une faible participation, comme c'est d'ailleurs le cas de la majorité des enquêtes publiques [IGE et CGPC, 2005]. L'étude d'impact fait ensuite l'objet d'un avis de l'Autorité environnementale, portant sur les enjeux environnementaux entendus au sens large. Il inclut notamment la protection de la biodiversité et la prise en charge des nuisances générées par les activités industrielles et portuaires<sup>138</sup>. Cette approche rappelle la permanence de l'influence des enjeux environnementaux dans la manière dont est appréhendée par le législateur la planification stratégique spatiale portuaire.

En synthèse, alors que les autorités portuaires n'ont eu longtemps que très peu d'obligations en matière de planification, elles se voient imposer à partir de 2008 l'élaboration et la mise en œuvre de cet outil complexe qu'est le projet stratégique. Celui-ci est un outil composite d'allocation des

---

<sup>137</sup> La première génération de projets stratégiques n'a pas été soumise à étude d'impact ni à enquête publique étant donné le contexte d'urgence dans lequel ils ont été établis, sur lequel nous reviendrons dans la section consacrée à l'étude du cas portuaire havrais.

<sup>138</sup> Les ports d'estuaire - Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux - ont aussi pour obligation de soumettre leur projet stratégique pour avis au conseil scientifique d'estuaire de leur territoire.

ressources financières, humaines et foncières des grands ports maritimes dont la nature est triple. Tout d'abord, il constitue un outil de planification au sens entrepreneurial du terme, ayant vocation à coordonner l'action des différentes directions du port en fonction d'une stratégie commerciale commune. D'autre part il constitue un instrument de gestion des ressources internes de l'établissement portuaire. En ce sens il est aussi un outil de contrôle pour l'État actionnaire, lui permettant d'asseoir sa doctrine managériale sur les grands ports maritimes. Enfin les volets 4 et 5 l'apparentent à un document de planification stratégique spatialisée au sens de la définition proposée précédemment, communiqué à un ensemble large de parties prenantes.

Directions internes, collectivités territoriales, services déconcentrés de l'État, tutelles technique et financière, grand public : la multiplicité des destinataires auxquels le projet stratégique s'adresse exprime également son caractère composite. Celui-ci est lui-même l'écho de la nature hybride des grands ports maritimes, qui sont à la fois des organisations commerciales et des institutions publiques [Van der Lugt et al., 2013].

En conclusion de l'analyse de notre corpus d'entretiens et de documents, nos principaux résultats sont les suivants. Premièrement il ressort que le développement de la réglementation environnementale depuis le début des années 2000 constitue le facteur principal de remise en question des pratiques traditionnelles de planification portuaire. Il a en effet fait naître la nécessité d'anticiper et de spatialiser les besoins fonciers à une échelle intégrant espaces bord-à-quai et rétro-portuaires. La réforme portuaire de 2008 entérine une tendance longue et vise à standardiser les pratiques de planification par l'instauration d'un outil obligatoire, le projet stratégique. Celui-ci se caractérise par sa nature composite, dont il conviendra d'analyser les effets sur les pratiques récentes de planification. Le second résultat est la mise en évidence d'une appropriation par les autorités portuaires des enjeux environnementaux qui pèsent sur leur domaine, passant par leur transposition vers un registre économique et technique. Le renouvellement des pratiques de planification portuaire concourt à l'affirmation technique et institutionnelle par les grands ports maritimes de leur rôle d'aménageur ainsi qu'à la formulation des intérêts économiques qu'il recoupe.

L'analyse proposée comprend néanmoins des biais méthodologiques. Toutes les personnes interrogées n'ont pas connu directement la période passée de la planification dont elles parlent. Certaines ne la connaissent qu'à travers les documents ayant traversé le temps ou les échanges qu'elles ont eus avec des collègues dont la présence dans l'établissement est plus ancienne. De plus, l'entrée par les discours tend à lisser le processus de mutation des pratiques de planification, celui-ci étant présenté comme linéaire, fruit de démarches volontaires. Les éventuelles difficultés à répondre aux injonctions imposées par la législation, voire le rejet de celles-ci sont des éléments qui tendent à être partiellement gommés. De plus l'approche transversale ne permet pas d'appréhender finement les pratiques d'élaboration des documents de planification, en particulier des projets stratégiques. Leurs spécificités territoriales et les modalités d'interaction entre autorités portuaires et parties prenantes locales ne peuvent pas être saisies à cette échelle d'analyse. L'étude détaillée du cas havrais présentée dans la section suivante a pour objectif de dépasser ces biais.

#### **4. Le cas portuaire havrais : la planification portuaire comme outil de préservation des ressources foncières industrielles et logistiques face aux réglementations environnementales**

Notre étude de cas consiste en une analyse diachronique de la planification portuaire havraise conduite sur la base d'entretiens ciblés et d'une lecture approfondie des documents du port depuis le début des années 1990 à aujourd'hui. Si nous avons pu avoir accès à des documents de planification antérieurs aux années 1990 dans les archives de l'autorité portuaire, les personnes ayant contribué à leur élaboration sont aujourd'hui à la retraite, d'où le choix de ces bornes chronologiques. En effet, la seule lecture du document n'est pas suffisante pour en décrypter les enjeux, ni saisir les éléments de conjoncture expliquant les choix du planificateur. Cette approche substantielle doit s'accompagner d'une approche procédurale traitant de son élaboration et d'une approche cognitive permettant d'identifier les «valeurs», les «croyances» et les «normes» qui «sous-tendent la formulation des problèmes ou le choix des solutions» [Gallez et Maksim, 2007]. L'analyse chronologique des six documents mobilisés est réalisée à partir de cette triple grille de lecture.

Le travail sur les six principaux documents de planification conçus par l'autorité portuaire entre 1991 et 2015 révèle que ses pratiques se structurent autour de la tension suivante. D'un côté, le port du Havre dispose de très larges ressources foncières. Celles-ci constituent un atout majeur vis-à-vis de ses concurrents, elles représentent son «trésor de guerre» (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). De l'autre la vocation économique d'une partie de ces ressources se voit progressivement remise en question par le renforcement des règles de protection de l'environnement et prévention des risques industriels. Il en découle une problématique de sécurisation des ressources foncières nécessaires au développement portuaire, industriel et logistique. Face à celle-ci, les principes d'aménagement portés par les documents de planification évoluent. Nous mettrons en évidence le passage d'une logique que nous avons nommée «extensive défensive» à une logique «intensive». Auparavant, nous présenterons les principales caractéristiques du territoire portuaire havrais.

##### **4.1. Le port du Havre : un environnement naturel sensible et un territoire urbain peu dynamique**

Le port du Havre est situé en Haute-Normandie dans l'estuaire de la Seine, un territoire jugé très sensible sur un plan environnemental et qui à ce titre a fait l'objet d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) approuvée en 2006 (Décret n°2006-834)<sup>139</sup>. Sur un plan économique et logistique, le port du Havre constitue l'embouchure de l'axe fluvial de la Seine, corridor de transport qui dessert le grand bassin parisien. Ce corridor est institutionnalisé par le groupement d'intérêt économique (GIE) Haropa créé en 2012 réunissant les grands ports maritimes du Havre et de Rouen ainsi que Ports de Paris, établissement public également.

---

<sup>139</sup> Les directives territoriales d'aménagement sont des documents d'urbanisme de l'État reposant sur une planification à long terme des usages du sol et s'imposant aux documents d'urbanisme locaux dans le but d'assurer leur coordination. Ce dispositif s'applique en particulier aux territoires littoraux et de montagne. La loi Grenelle II du 12 juillet 2010 remplace le dispositif de DTA par celui de DTADD (directive territoriale d'aménagement et de développement durable). Les documents qui en découlent ne sont plus opposables aux documents locaux d'urbanisme.



Le port du Havre est le deuxième port français après celui de Marseille-Fos en termes de tonnages. Il a traité 68,9 millions de tonnes en 2015. Comme le rappelle le tableau i.2 placé en introduction de la thèse, il est le premier port français pour les trafics conteneurisés, avec 2,6 millions d'EVP en 2015 [Le Marin, 2016]. Ces trafics connaissent une croissance continue. Elle a été de 80,2% entre 2000 et 2013<sup>140</sup>. Le Havre reste néanmoins un port de taille moyenne à l'échelle de la façade portuaire nord-ouest européenne allant de Hambourg jusqu'au Havre dite Rangée Nord<sup>141</sup>. Outre les conteneurs, le port du Havre accueille des trafics de pétrole brut et raffiné. Ils représentent 53,7% des volumes traités en 2015. Cette spécialisation implique une forte dépendance aux importations énergétiques. Le reste des trafics du port – environ 15% - est essentiellement composé de vracs solides (dont des trafics de charbon en déclin structurel), de colis lourds et de trafics rouliers.

À l'échelle de la région normande et plus encore à l'échelle l'aire urbaine havraise, le port constitue un pôle économique majeur. La zone industrialo-portuaire accueille 32 000 emplois salariés en 2010 [Insee, 2013] soit 22,5% de la main-d'œuvre salariée de la zone d'emploi havraise<sup>142</sup>. Les établissements portuaires dégagent 3,7 milliards d'euros soit 42,5 % de la richesse dégagée<sup>143</sup> par la zone d'emploi du Havre et 12 % de celle de la Haute-Normandie. On observe une dépendance du territoire havrais au complexe industrialo-portuaire. Cette aire urbaine de taille moyenne comptant 290 037 habitants en 2013 est peu dynamique sur un plan démographique : sa population a baissé de 0,3% entre 2008 et 2013. Elle connaît un taux de chômage élevé par rapport à la moyenne nationale (10,2% en 2013<sup>144</sup>), qui tend par ailleurs à s'accroître : il est passé de 13,2% en 2007 à 16,3% en 2013. La structure de répartition des emplois est marquée par la prégnance de l'industrie : celle-ci représente 16,1% des salariés du territoire en 2013 (contre 12,7% à l'échelle nationale). Son poids tend cependant à régresser : elle regroupait 18,4% des emplois en 2007.

D'un point de vue institutionnel la configuration du territoire est assez concentrée. Comme le montre la figure 4.1 ci-dessous, les communes du Havre et de Gonfreville l'Orcher – qui sont celles accueillant le plus d'entreprises – ainsi que celle de Rogerville font partie de la Communauté de l'agglomération havraise (CODAH). Beaucoup plus petites en surface et en nombre d'habitants que les deux premières, les communes d'Oudalle, Sandouville, Saint-Vigor-d'Ymonville et La Cerlangue sont regroupées au sein d'une même communauté de communes. Celle-ci et la CODAH sont associées à travers le Syndicat du SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire ayant permis l'élaboration d'un SCoT commun approuvé en 2012. Seule la commune de Tancarville située à l'extrême Est du domaine n'est associée avec aucune autre mais elle n'accueille à ce jour aucune activité économique. La multiplicité des territoires communaux sur lesquels le port s'étend (huit en excluant le site d'Antifer) est donc contrebalancée par la logique de regroupement évoquée.

---

<sup>140</sup> Séries statistiques longues du Service d'observation et statistiques (SOeS) du MEDDE.

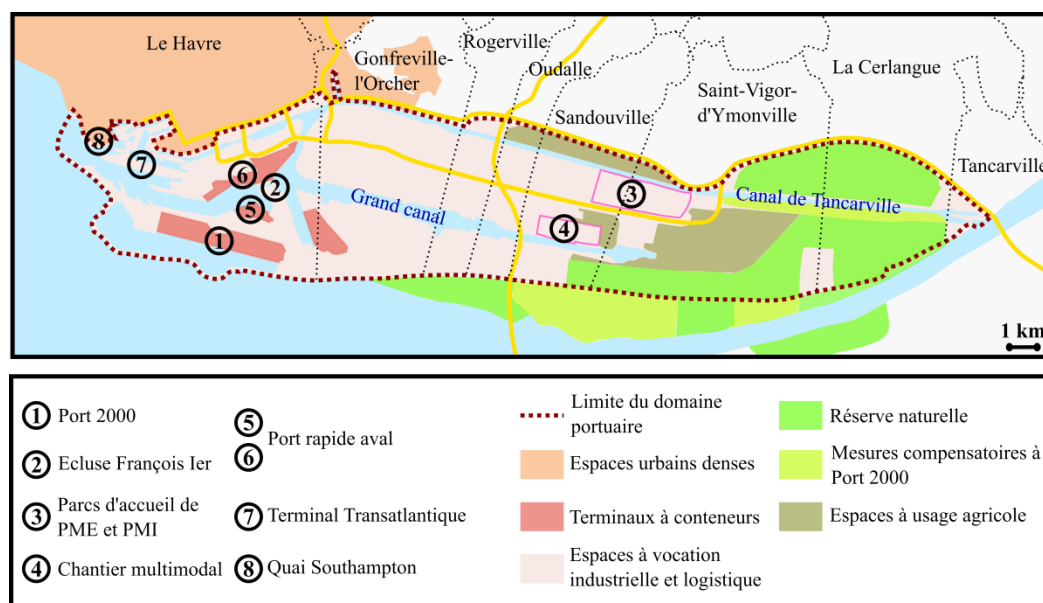
<sup>141</sup> À titre de comparaison, Rotterdam – premier port européen – a accueilli 12,3 millions d'EVP en 2014, soit une augmentation de 95,2% par rapport à l'année 2000.

<sup>142</sup> «Une zone d'emploi est un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. [...]Le découpage actualisé se fonde sur les flux de déplacement domicile-travail des actifs observés lors du recensement de 2006.» [Insee, 2016b]

<sup>143</sup> L'Insee définit la richesse dégagée comme «la ventilation entre établissements d'une même entreprise de la valeur ajoutée créée par l'entreprise.» La valeur ajoutée correspond à la différence entre la valeur finale de la production et la valeur des consommations nécessaires à cette production. La valeur ajoutée d'une entreprise lui permet de rémunérer ses salariés, son capital et d'investir [Insee, 2016a].

<sup>144</sup> Insee, Marché du travail, séries longue.

**Figure 4.1. Le port du Havre : une vaste zone industrialo-portuaire dans un estuaire protégé**



*Réalisation : M. Magnan, 2016*

Enfin, sur un plan spatial, le port du Havre se caractérise par un vaste domaine de 10 000 hectares formant une bande s'étendant sur 27 kilomètres d'Ouest en Est et jusqu'à cinq kilomètres du Nord au Sud. À l'Ouest se trouvent les fonctions proprement portuaires, les terminaux étant organisés en amont et en aval de l'écluse François I<sup>er</sup> ainsi que le long du Grand Canal qui traverse une partie de la zone industrielle. La capacité portuaire a été accrue par la mise en service en 2006 de Port 2000 : cet avant-port en eau profonde et non soumis au passage d'une écluse est conçu pour l'accueil des grands navires porte-conteneurs. Il se compose d'1,4 kilomètre de quais à ce jour, l'infrastructure pouvant être plus que doublée si la croissance des trafics le justifie.

À l'Est des bassins portuaires se trouve la zone industrialo-portuaire, soit les espaces destinés aux implantations industrielles et logistiques qualifiables de rétro-portuaires (à l'exception des terminaux situés le long du Grand Canal). La ZIP est densément occupée dans sa partie Est. Le tiers Ouest de la ZIP est quant à lui composé de la Réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine, qui s'étend sur près de 2000 hectares au sein du port. La construction de Port 2000 a entraîné la création d'un site compensatoire à vocation naturelle de 650 hectares sur une bande au Sud du domaine portuaire. Ces deux dispositifs représentent un-quart du domaine portuaire. Les zones d'activités du port sont séparées des espaces urbains par le canal de Tancarville qui délimite la ZIP au Nord et surtout par la topographie : des falaises de craie séparent la plaine alluviale industrialo-portuaire du plateau résidentiel. Les espaces d'habitation sont ainsi relativement protégés des nuisances telles que la pollution de l'air ou le bruit. L'interface principale se trouve sur le territoire de la ville du Havre, marquée par une forte proximité entre activités portuaires et résidentielles.

Au site havrais que nous venons de présenter s'ajoute le port pétrolier d'Antifer, localisé à une vingtaine de kilomètres au Nord du Havre. Au milieu des années 2000 un projet de terminal méthanier a été envisagé sur ce deuxième site, mais il a été abandonné en 2012, du fait des vives oppositions locales qu'il a suscitées et des difficultés à faire aboutir son montage financier.

En synthèse, le territoire havrais se caractérise par la présence d'un grand port au sein d'une agglomération urbaine de taille moyenne, faiblement dynamique sur un plan démographique comme

économique. Cette situation est en théorie propice au développement portuaire, d'autant plus qu'il existe une forte dissociation spatiale entre les espaces urbains et portuaires, limitant les risques de conflit avec les habitants. L'étendue des espaces à vocation environnementale sur le domaine du port est en fait l'élément dont l'impact est le plus fort sur les pratiques de planification portuaire, et ce de manière historique.

#### **4.2. D'une logique extensive défensive...**

Les trois documents de planification élaborés avant la réforme de 2008 diffèrent par leur contenu, par les enjeux dont ils traitent et la manière dont ils sont élaborés. Néanmoins ils ont pour point commun d'être conçus comme des outils défensifs ayant pour objectif d'assurer la pérennité de la vocation économique de l'ensemble des composantes spatiales du domaine portuaire face aux risques de conversion pour des usages environnementaux et urbains. Il s'agit pour le port autonome d'affirmer sa prérogative d'aménageur et de garantir l'intégrité du périmètre au sein duquel il l'exerce.

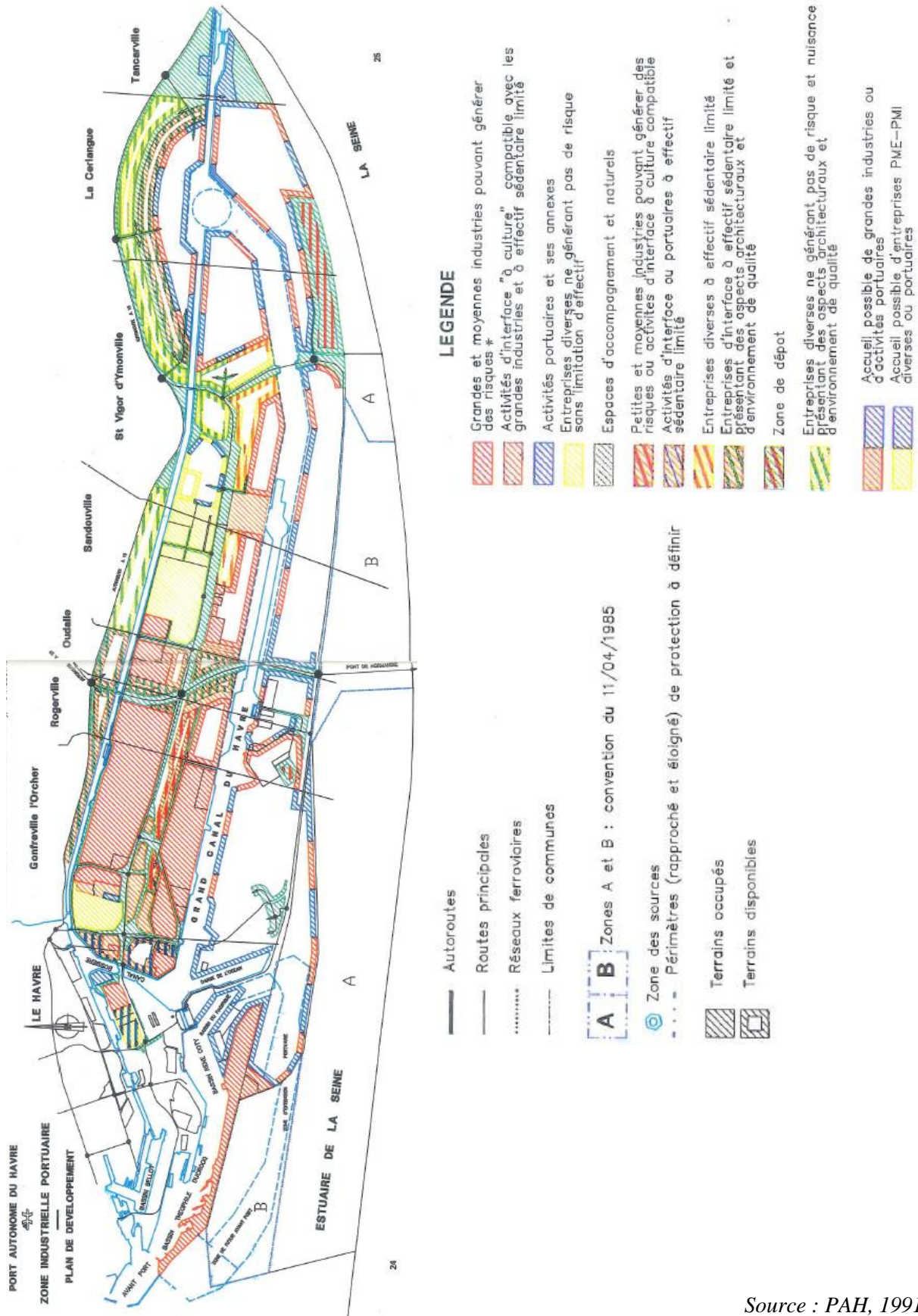
##### **4.2.1. Le Plan de développement de la ZIP et la Charte pour l'environnement et le cadre de vie (1991)**

Le Plan de développement de la ZIP est le résultat d'une demande formulée en 1990 par le sous-préfet de Seine-Maritime. Ce dernier enjoint le port autonome du Havre (PAH) à établir un plan d'action dans lequel il doit exposer les modalités de prise en charge des risques industriels et de protection de l'environnement sur son domaine [PAH, 1991b]. Cette demande intervient dans un double contexte. Premièrement la traduction de la directive européenne Seveso de 1982 dans le droit français en 1987 implique une prise en compte renforcée des risques industriels dans les documents d'urbanisme et schémas directeurs. Ceux-ci doivent définir les zones où les implantations classées sont autorisées et interdites. Sur le domaine portuaire, l'élaboration de ce plan revient à l'autorité portuaire. Deuxièmement, une convention sur la protection des marais et vasières de l'estuaire de la Seine (dite «réserve conventionnelle») a été passée entre les ports de Rouen, du Havre et le Ministère de l'Environnement en 1985, englobant l'Est du domaine portuaire havrais. Cette convention est en théorie temporaire. Mais en 1990 une partie de la zone est classée définitivement en zone de protection spéciale (ZPS) au titre des mesures compensatoires de la construction du pont de Normandie, sans l'accord du PAH d'après les archives consultées [PAH, 1994b].

L'enjeu pour le port autonome est donc de se conformer à la demande du préfet tout en sécurisant des marges d'extension pour les infrastructures portuaires et terrestres ainsi que les activités industrielles. Le plan est conçu pour améliorer la gestion des risques industriels : l'espace portuaire est organisé et les terrains répartis selon quatre principales vocations comme en témoigne la figure 4.2.

La vocation «portuaire» ne comporte pas de risque industriel spécifique, les terrains correspondant sont principalement localisés en aval de l'écluse. Les industries «pouvant générer des risques» sont concentrées quant à elles le long du Grand Canal. Les activités «d'interface», à savoir les sous-traitants des grandes industries, doivent être localisés dans les interstices laissés par ces dernières car elles sont considérées comme sensibilisées au risque industriel. Enfin, le plan prévoit que les «entreprises diverses ne générant pas de risque» soient implantées autour du canal de Tancarville, afin de créer une zone de transition avec les espaces urbains. Conçu pour guider le développement et l'implantation des activités économiques sur environ vingt ans, le plan se structure donc selon une double logique Est / Ouest et Nord / Sud devant permettre de concentrer les risques sur les zones les plus éloignées des espaces d'habitation.

Figure 4.2. Plan de développement de la zone industrialo-portuaire du Havre (1991)



Source : PAH, 1991

Le plan de développement affirme la vocation économique du domaine portuaire dans son ensemble, en mettant l'accent sur l'atout que constituent les réserves foncières du port dans une perspective de développement industriel : «Les qualités exceptionnelles reconnues pour l'accueil de la grande industrie doivent être conservées et valorisées. Les possibilités d'implantation le long du Grand Canal [...] sont à développer.» [PAH, 1991a, p. 23] La carte suggère d'ailleurs que les activités industrialo-portuaires pourraient occuper, dans un horizon d'une vingtaine d'années, l'ensemble de l'espace portuaire. Elle ignore la ZPS récemment créée, s'inscrivant ainsi dans une logique «extensive défensive», comme suggéré plus haut. Parallèlement le plan de développement est mobilisé par le port autonome du Havre comme un outil de validation de ses projets infrastructurels futurs. Il fait en effet apparaître le Grand Canal achevé<sup>145</sup> et un nouvel avant-port au Sud de la digue qui délimite le bassin portuaire (soit à l'emplacement actuel de Port 2000).

L'enjeu est de taille car si l'autorité portuaire parvient à faire valider ce plan par le préfet, elle disposera d'une forte légitimité pour mener à bien ses projets de développement économique et s'opposer aux règles environnementales mises en place sur l'espace portuaire. Si le plan de développement est donc préparé comme un outil de validation administrative et politique de sa stratégie d'aménagement, le PAH souhaite par ailleurs se préserver une marge de liberté. Il est ainsi rappelé que le document vise à définir de «grandes orientations stables et compatibles avec la durée des options industrielles tout en réservant le caractère évolutif à un tel schéma.» [PAH, 1991a, p. 11].

Cette marge de liberté apparaît d'autant plus importante à sécuriser que le plan de développement n'est appuyé sur aucune démarche prospective apparente. Les objectifs commerciaux du port y sont d'ailleurs très peu développés, ce qui pose la question de savoir s'ils ont été établis en amont du travail de planification. Le PAH cherche donc à faire confirmer sa position d'aménageur sur le domaine portuaire dans sa globalité tout en préservant son autonomie dans l'exercice de cette fonction et sans réellement apporter la preuve qu'il dispose de projets solides. Le constat suivant fait écho à cette contradiction :

*«Quand on voit les vieux documents, c'était un peu, [...] on faisait des grands aplats [...] en disant «ouh là là, cet espace-là on se le réserve, on ne sait pas ce qu'on va faire, mais on promet que le jour où on saura quoi faire on va le faire, faites-nous confiance !»»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du territoire,  
GPMH, 17/03/14)

Nous l'avons vu, le plan de développement du port autonome s'adresse en priorité au préfet et aux services de l'État, qui interviennent par leurs conseils au cours de son élaboration. Il est également conçu pour fournir aux collectivités locales «les éléments nécessaires à l'élaboration ou la révision de leurs documents d'urbanisme» [PAH, 1991a, p. 23]. Cette formulation traduit l'idée selon laquelle l'intérêt portuaire s'impose à celui des collectivités. Elle fait écho à la notion d'intérêt général national à laquelle l'espace portuaire est traditionnellement associé comme mentionné plus haut. Les collectivités locales se voient d'ailleurs présenter le document mais n'interviennent pas dans sa

---

<sup>145</sup> Construit dans les années 1960 au même moment que la ZIP, le Grand Canal devait initialement relier celui de Tancarville afin de raccourcir l'accès au port pour le barges fluviales, fluidifier le trafic (la circulation sur le canal de Tancarville est ralentie par la présence d'un pont ferroviaire mobile), et permettre à de grands navires de mer d'entrer plus avant dans le terres. La crise des années 1970 a interrompu son creusement. Depuis plusieurs décennies le port du Havre plaide en faveur de l'achèvement de ce projet.

validation, qui est uniquement du ressort du Préfet. Ce dernier approuve le plan en 1991, à condition qu'une charte pour l'environnement et le cadre de vie soit élaborée en complément. Le PAH élabore ainsi la même année un «Programme d'action pour 1992 à 1994».

Extrêmement succinct ce programme ne comprend que sept articles très généraux prévoyant notamment une «meilleure prise en compte de l'environnement dans les études d'impact» ou encore une «prévention et une lutte renforcées contre les pollutions et les nuisances». Les leviers de mise en œuvre de ces dispositions ne sont pas indiqués. L'insuffisance de ce second document et le rejet manifeste des problématiques environnementales de la part du PAH expliquent certainement que dès 1993 le préfet demande à ce qu'un travail approfondi soit mené en faveur de la conciliation des enjeux de protections des espaces naturels et de l'aménagement portuaire sur la zone industrialo-portuaire.

#### **4.2.2. Schéma d'orientation pour le développement du port du Havre et l'aménagement et la gestion de la zone industrielle (1994)**

Pour mener à bien ce travail, le Préfet établit une Commission locale de concertation réunissant des parties prenantes locales<sup>146</sup> chargée d'élaborer des propositions. Il est conclu dans le cadre de cette commission que le port autonome du Havre établisse un nouvel outil de planification «intégrant à la fois les perspectives de développement économique liées au Port du Havre et à la zone industrielle et la protection du milieu» [PAH, 1994a, p. 3]. Il est rappelé en préambule de ce document que la commission de concertation a retenu le principe selon lequel «les objectifs de protection de l'environnement et de développement économique ne devraient pas être hiérarchisés» [p. 3]. En dépit de ces annonces, le schéma d'orientation élaboré par l'établissement portuaire laisse clairement percevoir un net rejet des mesures environnementales qui s'appliquent sur le domaine portuaire.

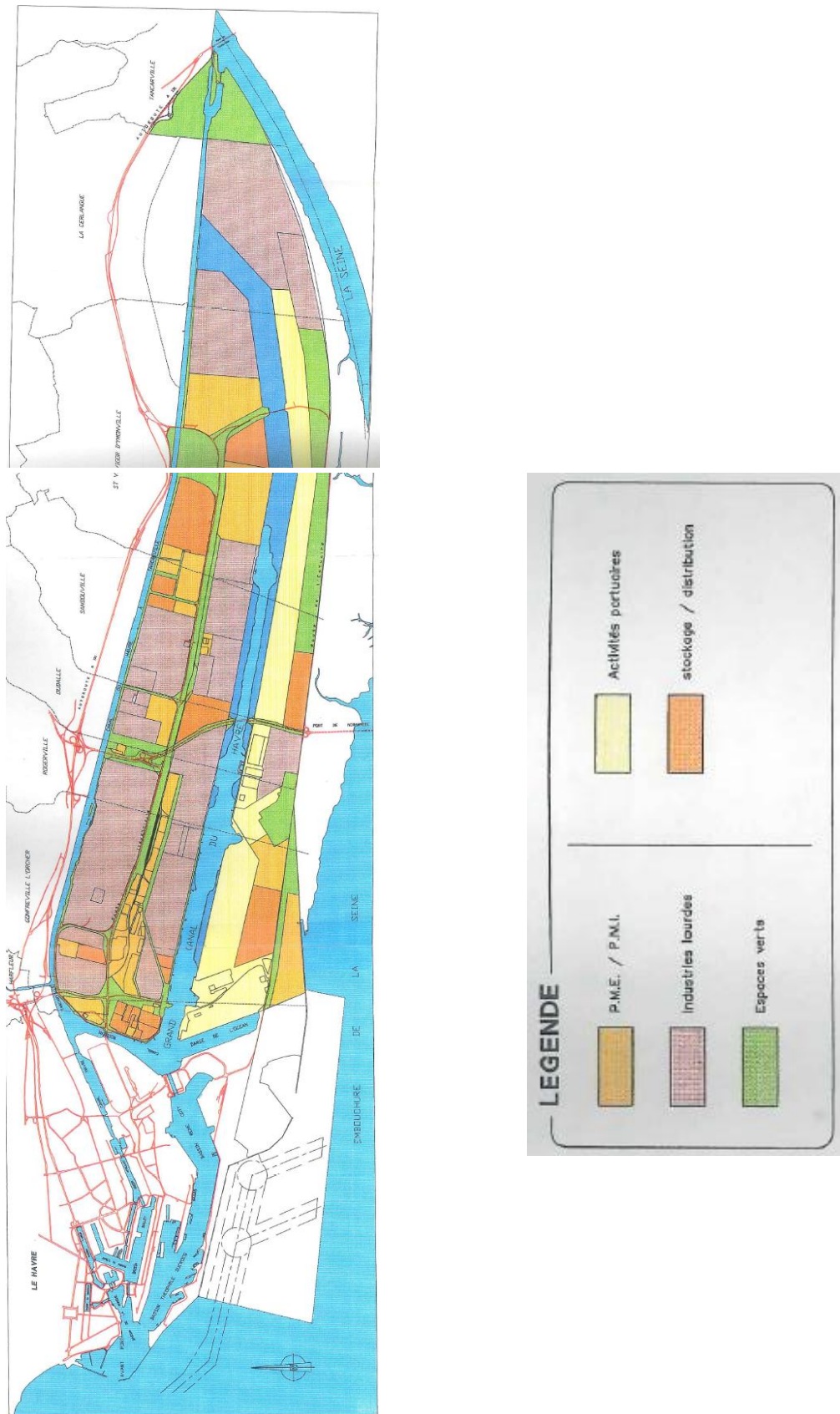
À travers ce document, l'autorité portuaire met en exergue ses projets de développement pour les vingt ans à venir. Concernant la partie portuaire, est envisagée la création d'un avant-port aux dimensions plus importantes encore que celles indiquées dans le plan de développement de 1991. Concernant la zone industrialo-portuaire, le schéma anticipe un développement rapide des implantations à la suite du prolongement du Grand Canal, récemment acté par l'État.

Ces projets sont traduits en termes de besoins fonciers. Le schéma d'orientation propose un tableau prévisionnel de la consommation foncière à horizon 2015 prévoyant le doublement des surfaces occupées : de 3080 hectares au moment de la rédaction du document, elles devraient passer à 6130 hectares. Ces besoins sont traduits cartographiquement. Le «schéma d'utilisation» qui accompagne le document est simple : la légende ne comprend que cinq affectations parmi lesquelles ni la zone de protection spéciale, ni la réserve conventionnelle ne figurent. Comme dans le plan de 1991, la quasi-totalité du domaine portuaire est couvert d'activités économiques : seuls quelques espaces verts sont prévus et les terrains situés au Sud du canal de Tancarville sont laissés libres, comme le montre la figure 4.3.

---

<sup>146</sup> Nous n'avons pas pu obtenir d'informations complémentaires sur cette commission, mais les documents consultés permettent de déduire qu'il s'agit d'une structure *ad hoc* dont le statut n'a pas été fixé par la loi.

Figure 4.3. Schéma d'utilisation de la zone industrielle portuaire horizon 2015 (1994)



Source : PAH, 1994a

Les prévisions de l'autorité portuaire ne semblent pas néanmoins s'appuyer sur un travail de prospective économique approfondie. Seules deux pages y sont consacrées dans le document. À nouveau donc, les orientations établies relèvent essentiellement d'une stratégie de défense vis-à-vis des exigences environnementales qui lui sont imposées.

L'autorité portuaire s'oppose notamment vivement au projet alors en cours de transformation de la réserve conventionnelle en réserve naturelle car au sein de celle-ci tout aménagement et toute activité économique seraient définitivement interdits. Les auteurs soulignent le fait que si le port autonome adhère au principe de création d'une zone naturelle protégée, il «demande que dans la délimitation et la gestion de cette réserve toutes assurances soient données pour que cette préoccupation ne s'oppose pas aux [...] objectifs économiques» [p. 4]. Ils justifient cette position en insistant sur le fait que «les conséquences [des pressions croissantes de protection environnementale sur l'estuaire] pour l'avenir de la ZIP et de la Région peuvent être très graves : la ZIP est le seul atout de poids pour le développement économique régional et est un atout, au plan national, de premier ordre.» Or la situation «conduit actuellement au blocage de nombreux projets d'aménagement d'intérêt national.» [p. 45] Les auteurs rappellent également que les principaux concurrents du port du Havre au sein de la rangée Nord que sont les ports d'Anvers et Rotterdam ne sont pas soumis à ce type de mesures. Aussi il est «essentiel que la protection des espaces naturels de l'Estuaire de la Seine ne crée pas de distorsion de concurrence au détriment du Havre.» [p. 5].

Dans cette perspective, le port autonome du Havre rappelle qu'il est «aménageur unique» du site portuaire, ce qui constitue selon les auteurs un facteur de «clarté unanimement apprécié» ainsi que «d'efficacité» dans la prise de décision et leur exécution [p. 35]. Par cette déclaration l'autorité portuaire exprime son rejet de tout partage éventuel de sa compétence, que ce soit avec les services de l'État, des associations environnementales ou encore les collectivités locales. Une partie entière du document est d'ailleurs consacrée aux «règles de gestion» du domaine portuaire. Celles-ci correspondent en réalité à une liste d'exigences règlementaires de la part du PAH, portées ainsi à la connaissance du préfet. Les auteurs demandent entre autres la reconnaissance du caractère «d'opération d'intérêt national» de l'aménagement de la ZIP. Ils exigent que l'ensemble des terrains portuaires soient inscrits comme ayant une vocation industrielle dans les plans d'occupation des sols des communes concernées. Enfin ils estiment que les projets d'aménagement portuaire ne doivent faire l'objet d'aucune mesure compensatoire et qu'aucun zonage environnemental ne doit s'appliquer au sein de la ZIP. En synthèse, l'autorité portuaire souhaite faire de son domaine un espace entièrement dérogoratoire au droit de l'urbanisme et de l'environnement, statut que justifierait son rôle dans l'économie régionale et nationale.

Malheureusement aucun des documents consultés ne nous a permis de savoir quel statut a été donné au schéma d'orientation de 1994, que ce soit au sein de l'établissement portuaire ou à l'extérieur. Nos interlocuteurs n'ont pas non plus pu nous indiquer s'il a été adopté par le conseil d'administration, s'il a été approuvé par le préfet, et s'il a été présenté aux collectivités locales. Son analyse reste instructive car plus encore que le plan de développement de 1991, il traduit l'attitude de rejet des règles environnementales et d'urbanisme de la part de l'autorité portuaire. Celui-ci s'exprime par une attitude «extensive défensive» que mettent en évidence les documents cartographiques. La notion «d'aménageur unique» est mobilisée dans les deux documents pour appuyer cette position.



#### **4.2.3. Port 2020 (2008)**

Il faut attendre près de dix ans pour qu'un nouveau document de planification majeur soit élaboré à la suite du schéma d'orientation de 1994. Le plan Port 2020 est lancé en 2004 et achevé en 2008. Il s'inscrit dans un contexte renouvelé par rapport aux deux premiers. Premièrement la réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine a été créée et entérinée en 1997, s'étendant sur près de 2000 hectares sur le domaine portuaire, malgré les vives oppositions du port autonome. Par ailleurs le projet d'avant-port proposé par les documents de 1991 et 1994 a pris forme : Port 2000 est en cours de construction et sa mise en service est proche. Il a donné lieu au premier débat public mené sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP), créée par la loi Barnier de 1995. L'établissement portuaire a ainsi acquis de nouvelles compétences en matière de compensation et d'évaluation environnementale mais aussi de communication auprès des acteurs locaux. Le débat, piloté par le port autonome, a réuni notamment les associations environnementales, les élus et les services déconcentrés de l'État [Lecoquierre, 1999]. Du fait de ces éléments, le plan Port 2020 s'inscrit à la fois en rupture et en continuité vis-à-vis des plans précédents<sup>147</sup>.

Premier point de rupture, l'élaboration de cet outil ne résulte pas d'une injonction préfectorale mais d'une initiative des responsables du service Aménagement et Développement, l'objectif étant de prévoir «l'après Port 2000» (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 18/06/15). Le document répond à plusieurs fonctions. Tout d'abord il doit servir de guide interne à l'établissement portuaire. Deuxièmement, il s'adresse aux collectivités territoriales formant partie du Syndicat du SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire. L'élaboration du document d'urbanisme intercommunal ayant été lancée, le port autonome du Havre cherche à montrer qu'il a une vision cohérente de son développement. Il s'agit d'«affirmer que le port sait ce qu'il veut faire de son territoire» (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). Enfin, Port 2020 s'adresse aux services déconcentrés de l'État, qui sont alors en train d'élaborer la directive territoriale d'aménagement (DTA) portant sur l'ensemble de l'estuaire. À nouveau, le port autonome souhaite apporter et communiquer sa vision de l'espace portuaire et de son devenir. On peut voir dans cette démarche d'ouverture une mise en application des pratiques de communication acquises dans le cadre du débat public du projet Port 2000.

Pour ce faire, et cela constitue un second point de rupture vis-à-vis des documents précédemment élaborés, l'autorité portuaire entreprend un important travail de prospective économique. Treize filières stratégiques sont identifiées et cinq font l'objet d'une analyse approfondie dans le but de définir plusieurs scénarios de long terme. La démarche vise moins à établir un document «directement opérationnalisable» qu'à proposer un «référentiel pour les opérations futures» (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15).

Par sa vocation défensive, le plan Port 2020 s'inscrit toutefois en continuité avec les documents précédents. L'exercice de prospective est au service d'un projet portuaire par lequel l'établissement portuaire cherche à légitimer et protéger sa prérogative d'aménageur sur les composantes les plus convoitées de son domaine. Celles-ci sont au nombre de trois.

---

<sup>147</sup> Contrairement aux deux documents précédents, le document Port 2020 n'a pas pu être consulté. Source de dissensions au sein de l'établissement portuaire, sa diffusion n'est pas autorisée. Néanmoins de nombreux éléments sur son élaboration et son contenu ont pu être obtenus à travers les entretiens réalisés auprès d'agents du port ayant participé à son élaboration.

Premièrement il s'agit pour le port autonome d'affirmer la pérennité de la vocation portuaire des espaces à l'interface ville-port. En effet il est attendu que la mise en service proche de Port 2000 engendre une baisse d'activités sur les terminaux du Port rapide aval construit dans les années 1990 (voir la figure 4.1). Dans ce contexte, la Ville du Havre et l'Agence d'urbanisme se montrent favorables à leur reconversion pour des usages urbains, ce à quoi l'autorité portuaire s'oppose. Port 2020 constitue de ce fait le premier document de planification du port qui aborde frontalement la question de l'interface ville-port<sup>148</sup>, formulant un contre-projet à celui de la Ville. Le document prévoit ainsi la construction d'un nouveau port à conteneurs modernisé à la place des terminaux anciens dédiés aux marchandises diverses et du terminal Transatlantique réservé aux navires de croisière. Ce projet s'appuie sur la projection d'une forte hausse des trafics conteneurisés que Port 2000 ne pourrait pas seul contenir. Le terminal croisière serait quant à lui déplacé au plus proche du centre-ville du Havre, sur le quai Southampton.

La partie Nord de la zone industrielle constitue une autre composante convoitée du domaine portuaire. Elle accueille essentiellement des PME et des PMI regroupées au sein de parcs d'activités éloignés des terminaux portuaires et des grandes industries. L'agence de développement économique havraise aurait indiqué au début des années 2000 sa volonté de prendre en charge la gestion de ces sites ainsi que celle des terrains situés au Nord du canal de Tancarville, considérant ces espaces comme n'étant pas fonctionnellement liés à la ZIP (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). À travers la formulation d'un projet économique et d'aménagement prospectif à l'échelle de l'ensemble du domaine portuaire le plan Port 2020 doit ainsi permettre au port autonome de justifier que ces espaces demeurent sous sa responsabilité.

Enfin, le devenir du cœur même de l'espace industrialo-portuaire fait alors l'objet de nombreux débats. Du fait de la crise structurelle du secteur pétrochimique, plusieurs élus locaux auraient prédit «la mort de la ZIP» (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). Ce constat sert à appuyer leur volonté de faire de l'espace portuaire un lieu privilégié d'accueil de la logistique havraise. L'autorité portuaire voit dans ce projet le risque d'une transformation du domaine portuaire en une vaste zone logistique banalisée. Or, elle ne souhaite accueillir que des activités de logistique portuaire, à savoir l'entreposage de marchandises transportées par voie maritime. Elle entend ainsi conserver des capacités foncières pour le développement d'activités productives. Le plan Port 2020 vise donc à énoncer ce projet économique tout en montrant le travail d'anticipation réalisé vis-à-vis de la transition énergétique et de ses effets sur l'espace portuaire.

Toutefois le devenir de ce document est compromis dès sa phase d'élaboration. Celle-ci repose sur plusieurs groupes de travail internes, impliquant environ quarante agents du port au départ. Mais rapidement plusieurs d'entre eux se désengagent de l'exercice, en particulier les équipes de maîtrise d'œuvre. Constituées de techniciens et d'ingénieurs spécialisés dans la conduite de travaux, ces équipes ne s'identifieraient pas à la démarche prospective initiée (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). Seules les équipes de maîtrise d'ouvrage (soit le service Aménagement) et le service commercial restent impliqués jusqu'à l'achèvement du document. Cette scission illustrerait la différence de culture entre d'une part les

---

<sup>148</sup> La Charte de place portuaire est un protocole d'accord établi en 1999 entre la ville du Havre et le port autonome du Havre. Elle fait de la reconversion du port ancien un enjeu prioritaire mais ne donne pas de direction claire [AIVP, 1998].

«aménagement», qui ont en charge «le développement global du port», et de l'autre les «constructeurs» qui interviennent sur des projets d'infrastructures. Elle exprime aussi le fait qu'il est encore difficile à cette époque pour le planificateur d'asseoir sa légitimité dans un établissement où la culture ingénieriale domine (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). Le document serait «très prospectif», voire «trop prospectif» pour faire consensus.

Le plan Port 2020 souffre donc d'un déficit de légitimité au sein même de l'établissement. D'ailleurs, bien qu'il soit présenté deux fois au conseil d'administration, il ne fait à aucune de ces reprises l'objet d'une adoption formelle. Cette situation le prive de légitimité également auprès des parties prenantes extérieures. S'il est présenté aux collectivités territoriales, il ne leur est d'ailleurs diffusé ni sous format papier ni sous format numérique. Cette prudence s'explique aussi par le caractère polémique du projet portuaire concernant le port ancien.

Pour conclure, du fait de son caractère controversé, le plan Port 2020 ne parvient pas à s'affirmer comme un document référentiel, que ce soit au sein du port ou à l'extérieur. En conséquence, alors qu'il vient tout juste d'être achevé au moment de la réforme, il n'est pas mobilisé lors de la conception du premier projet stratégique du grand port maritime.

#### **4.3. ...à une logique intensive**

La promulgation de la réforme de 2008 et l'instauration du projet stratégique comme outil de planification portuaire obligatoire interviennent dans un contexte économique et réglementaire nouveau par rapport à l'élaboration du plan Port 2020. La mise en service de Port 2000 en 2006 a lieu deux ans seulement avant l'entrée de la France dans la crise économique, celle-ci entraînant un fort ralentissement de la croissance des trafics conteneurisés. Les résultats des terminaux du nouveau port ne sont ainsi pas à la hauteur des prévisions initiales. Cette situation contribue à invalider définitivement le projet énoncé dans Port 2020 de construction d'un nouveau port à conteneurs à la place du port ancien. D'un point de vue environnemental, le renforcement de la loi sur l'eau en 2006 entraîne une systématisation des dispositifs de compensation écologique. Localement, le classement de la réserve naturelle de l'Estuaire de la Seine en zone Natura 2000 est intervenu en 2002 tandis que son extension en 2004 engendre l'intégration en son sein de la «demi-lune» située à l'extrême Est du domaine au Sud du canal de Tancarville (voir la figure 4.1). Le poids des dispositifs environnementaux sur l'espace portuaire est donc accru.

Dans ce contexte contraint, trois tendances émergent de l'analyse des documents de planification élaborés à partir de 2008. Tout d'abord elle met en évidence l'appropriation grandissante de la part de l'autorité portuaire des règles environnementales et d'urbanisme s'appliquant à l'espace portuaire. Dans l'appréhension de l'espace et de son utilisation, cela s'exprime par le passage d'une logique extensive défensive à une logique que nous qualifions d'intensive. Deuxièmement sur un plan procédural, la loi de 2008 favorise une ouverture relative du processus d'élaboration des documents de planification. Enfin, le contenu et la facture des documents témoignent d'une progressive technicisation et professionnalisation des pratiques de planification.

##### **4.3.1. Projet stratégique 2009 – 2013**

La particularité du projet stratégique 2009 – 2013 est le contexte d'urgence dans lequel il est élaboré. En effet, suite à la promulgation de la réforme portuaire, les grands ports maritimes n'ont que quelques mois pour élaborer et faire valider ce document par leurs conseils de surveillance respectifs. La

priorité des autorités portuaires est de fixer et de faire approuver par la tutelle étatique les conditions du transfert des outillages et de la main d'œuvre manutentionnaire vers les entreprises de manutention privées. Le transfert doit aboutir dans un délai maximal de deux ans après le vote de la loi alors même que les conflits sociaux déclenchés par la réforme complexifient les négociations. Le premier projet stratégique du port du Havre est donc centré sur la réorganisation interne de l'établissement portuaire (Chargé d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 18/06/15). Ces questions occupent une partie considérable du document.

Le second enjeu majeur consiste, pour le grand port maritime du Havre (GPMH), à faire valider sa trajectoire financière par la tutelle. Le volet financier du document met en évidence une rapide croissance de l'endettement de l'établissement liée au projet Port 2000. Entamée au début des années 2000 il est prévu qu'elle se poursuive jusqu'en 2013 *a minima*, pesant largement sur les capacités d'investissement propres de l'autorité portuaire.

Aussi le troisième enjeu qui structure le projet stratégique 2009 – 2013 concerne le financement du développement et de l'aménagement portuaires. L'élaboration du document intervient environ deux ans après la signature du CPER 2007-2013. Plusieurs projets sont donc déjà programmés et financés dont la deuxième phase d'extension de Port 2000, la modernisation des dessertes ferroviaires et fluviales au sein du domaine ainsi que la création d'un chantier de transport multimodal le long du Grand Canal. L'extension de ce dernier est aussi inscrite au programme d'investissement, bien que le débat public concernant l'opportunité d'un tel projet soit alors en cours et que le CPER 2007-2013 ne couvre qu'une petite partie du montant total du projet. À ces subventions déjà négociées s'ajoute l'opportunité pour l'autorité portuaire de percevoir des crédits d'investissement supplémentaires dans le cadre du plan de relance portuaire exceptionnel lancé par l'État en accompagnement de la réforme. Le projet stratégique doit donc permettre à l'établissement portuaire de démontrer la pertinence de ses intentions d'investissements afin d'obtenir les crédits nécessaires pour les mener à bien. Parmi celles-ci se trouvent notamment la modernisation des terminaux du Port rapide aval, la troisième phase d'extension de Port 2000 et le bouclage du financement de l'extension du Grand Canal.

Les investissements envisagés par le GPMH sont donc largement tournés vers les trafics conteneurisés. Ceux-ci font d'ailleurs l'objet d'un considérable exercice de prospective économique aboutissant sur la formulation d'hypothèses très ambitieuses, bien qu'ayant été réévaluées à la baisse suite à la crise de 2008. Elles prévoient un essor des trafics de l'ordre de 75% au Havre pour la période 2010 à 2015 contre 5,3% pour l'ensemble du marché Nord-Ouest européen. Cette hypothèse structure l'ensemble du document selon le modèle de planification traditionnel *predict and provide*. Toutefois, au-delà des programmes infrastructurels engagés ou souhaités, peu de leviers d'action précis sont envisagés. Des objectifs généraux tels que l'augmentation des trafics de transbordement ou l'amélioration de la qualité de service sont énoncés, sans que les outils permettant de les atteindre soient présentés.

Comme dans les documents élaborés avant 2008, l'approche du développement et de l'aménagement portuaires reste purement infrastructurelle. La question du devenir et de la vocation des espaces rétro-portuaires est très peu abordée sauf sous l'angle des infrastructures de desserte ferroviaires et fluviales. Le projet stratégique est d'ailleurs marqué par son faible degré de spatialisation et sa pauvreté cartographique. Les deux seuls documents graphiques se rapportant à la stratégie économique du GPMH sont des schémas de localisation des projets financés dans le cadre du CPER d'une part, et des projets qu'il souhaite faire financer par le plan de relance de l'État d'autre part (Annexe 7). Cette

approche programmatique traduit l'absence de ligne directrice à long terme concernant l'aménagement de l'espace portuaire dans son ensemble. Néanmoins les auteurs du document précisent qu'une «stratégie foncière» sera prochainement établie. Elle croisera trois types d'informations : l'affectation à venir des terrains ; les modalités de leur occupation (occupation temporaire, vente, etc.) ; les tarifs qui s'y appliquent.

En conclusion, bien qu'élaboré sous le nouveau régime portuaire de 2008 ce document est marqué par les héritages des pratiques traditionnelles de planification portuaire. Il se caractérise par son approche à dominante programmatique, centrée sur le développement des infrastructures de transport et peu soucieuse de l'espace rétro-portuaire. La démarche de prospective est apparente mais aboutit à des scénarios de développement économique à moyen terme peu réalistes et peu opérationnels. Élaboré en urgence, ce document n'a fait l'objet que d'une faible concertation en interne comme avec les parties prenantes extérieures. Le cadre obligatoire prévu par la loi a été respecté *a minima*. Une fois approuvé il n'a par ailleurs été diffusé ni auprès des collectivités territoriales, ni auprès du grand public. Afin de dépasser la simple identification de ces défaillances, en grande partie attribuables aux circonstances dans lesquelles le projet stratégique est élaboré, il convient d'examiner la manière dont les déclarations d'intention concernant l'élaboration d'une stratégie foncière intégrée et globale sont mises en œuvre par la suite.

#### **4.3.2. Le SDPN : du Schéma directeur du patrimoine naturel au Schéma de développement du port et de la nature**

À la suite de l'approbation du premier projet stratégique, l'autorité portuaire envisage de travailler sur un «SCOP ou schéma de cohérence portuaire». Celui-ci serait l'équivalent pour l'espace portuaire d'un schéma de cohérence territorial (SCoT) : il viserait à spatialiser le développement futur des activités du port (Chargé de mission, service Développement, 21/12/12, GPMH). Cette idée fait écho à la stratégie foncière envisagée dans le projet stratégique. Toutefois elle n'est pas mise en œuvre. En effet à la même période, dans le cadre des demandes d'autorisations environnementales pour le chantier multimodal (voir la figure 4.1) qui vient d'être lancé, l'Autorité environnementale enjoint le GPMH d'élaborer un schéma directeur du patrimoine naturel (SDPN). Sur le modèle du document du même nom conçu par le port de Dunkerque, le schéma doit «présenter un diagnostic des espèces protégées présentes, des zonages concernés (espèces, habitats, dynamiques). [...] Le schéma croisera ce diagnostic avec les projets de développement du port et définira les modalités planifiées et prospectives de prise en compte de l'environnement par ces projets au regard des espèces protégées [...] et le suivi associé. La DREAL sera étroitement associée à l'élaboration de ce schéma.» [Préfet de la Région Haute-Normandie, 2011] L'objectif final du document est une plus grande anticipation de la localisation des mesures de compensation écologique :

*«L'administration a voulu mettre une limite en disant «OK pour cette fois-ci, mais par contre les prochaines mesures compensatoires, on voudrait comprendre [...] la logique de votre développement, de manière à être sûr que, à la limite l'endroit où vous faites une mesure compensatoire vous n'allez pas le consommer pour autre chose derrière, et qu'on ne se fait pas balader à lâcher des choses alors que [...] il y aura une mauvaise gestion des mesures compensatoires.»»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire,  
GPMH, 17/03/14)

Dans un premier temps donc, conformément aux attentes de l'Autorité environnementale, le SDPN est conçu comme un outil de planification à vocation purement environnementale. Il repose sur une démarche d'inventaire de la faune et de la flore dont le but est d'identifier les zones de plus haute valeur écologique. Toutefois au bout de quelques mois cette approche apparaît incomplète aux yeux des agents du port engagés dans son élaboration. La localisation des sites compensatoires ne peut être anticipée sans vision à moyen voire à long terme du développement portuaire et de son ancrage spatial. La démarche initiale : «C'était bancal.» selon le directeur de l'Environnement et de la Planification du port (02/06/16). L'ajout d'un volet économique est donc décidé :

*«On s'est dit : de toute façon [...] c'est ridicule de n'aborder que le côté nature sans parler du développement portuaire, donc finalement ce qu'exprime le document c'est...on a les deux volets quoi. On les superpose.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Ce changement d'approche est sanctionné par la modification du nom du document, l'acronyme SDPN valant désormais pour «schéma directeur du port et de la nature».

Contrairement au projet stratégique 2009 – 2013, la préparation du SDPN n'est pas réalisée «en vase clos» (Directeur de l'Environnement et de la Planification du port, GPMH, 02/06/16). Deux équipes de travail sont créées. La première prend en charge les enjeux environnementaux. Elle réunit des agents du grand port maritime mais aussi des parties prenantes extérieures, dont des représentants de l'Agence de l'Eau Seine-Normandie, de la Maison de l'estuaire qui gère la réserve naturelle, et du groupement d'intérêt public (GIP) Seine-Aval, qui coordonne les actions de protection environnementale à l'échelle de l'estuaire.

*«Côté environnemental, il y avait déjà une ingénierie [...]... tout le monde se connaît, il y a la Maison de l'estuaire qui est bien en place, et puis... Voilà, les circuits on va dire étaient déjà en place.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Ce comité de travail a d'ailleurs été pérennisé en un comité de suivi une fois le SDPN achevé. Ses membres se réunissent annuellement afin d'échanger les données nouvelles d'inventaire et d'actualiser le SDPN.

L'élaboration du volet économique a quant à lui été conduite par le service Planification du port, en coordination avec la direction Commerciale et la direction de la Zone industrialo-portuaire, l'exercice prospectif s'appuyant sur des études de filières réalisées en amont. Le processus est ouvert aux parties prenantes extérieures, dont les collectivités territoriales, mais de manière moins approfondie que pour la préparation du volet environnemental, comme l'exprime l'extrait d'entretien suivant :

*«(1) : Il y a eu une démarche de concertation, même si elle n'a pas été très très intense.»*

*«(2) : Elle a été beaucoup plus intense du côté environnemental que du côté économique.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (1), et Chargée d'études, même service (2), GPMH, 17/03/14)

Une fois ces «2 plateaux de la balance» établis, une mise en cohérence est réalisée (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). Comme le montre la figure 4.4, elle consiste en le croisement des cartes représentant les enjeux environnementaux avec celles traitant des aspects économiques :

*«On a passé un an, un an et demi, à faire des inventaires faunistiques et floristiques sur toute la zone, à qualifier. [...] Et à la suite de ça, on a dessiné [...] toutes ces couches, en pensant notre développement. Et ensuite on a superposé les deux, les zones d'enjeux naturels et les zones d'enjeux économiques.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Les aménagements portuaires sont inscrits dans une trame temporelle. Trois échéances sont identifiées correspondant à des intervalles de temps de cinq ans, soit à la durée d'un projet stratégique, toujours dans le but d'anticiper au mieux la création de sites de compensation écologique :

*«On a planifié les aménagements en trois phases de temps : court-terme, moyen-terme, long-terme, en essayant de planifier ce qu'on allait faire. Donc, puisqu'on savait ce qu'on allait faire, on pouvait savoir quels impacts auraient ces développements, et en face donc réfléchir aux mesures compensatoires qu'il faudrait faire.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Le croisement des cartes des espaces à vocation environnementale et économique entraîne le remaniement des échéances de l'aménagement de certaines composantes du domaine. L'objectif poursuivi est une utilisation économe des ressources foncières non artificialisées, plus encore lorsqu'il s'agit d'espaces dont la valeur environnementale est jugée élevée :

*«Côté aménagement, il avait été prévu de développer certains [espaces] en phase 1. Mais quand les cartes ont été croisées avec celles du service Environnement, il est apparu qu'ils correspondaient à des terrains à haute valeur environnementale, donc leur aménagement a été repoussé à des phases plus lointaines.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15)

Le SDPN donne donc la priorité aux logiques de reconversion, répondant ainsi à l'injonction mentionnée plus haut faite aux grands ports maritimes par les services de l'État (Autorité environnementale et DREAL) de construire «le port sur le port» :

*«C'est vrai on nous a dit pas mal, il y a quelques années [...] «allez-y, faites le port sur le port, vous êtes trop étendus». En fait, quand on regarde, et bien finalement le port sur le port, on est en train de le faire. Il y a 35% des espaces qui sont prévus en phase 1 qui vont être développés par reconversion.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Ces extraits d'entretien témoignent du fait que le SDPN constitue un point de transition entre la logique «extensive défensive» mise en exergue préalablement et une logique «intensive» en matière d'utilisation de l'espace portuaire. La planification portuaire n'est plus mobilisée dans l'optique de récuser les dispositifs réglementaires environnementaux qui s'imposent sur l'espace portuaire ; elle vise au contraire à les prendre en charge et les concilier avec le projet de développement économique portuaire.

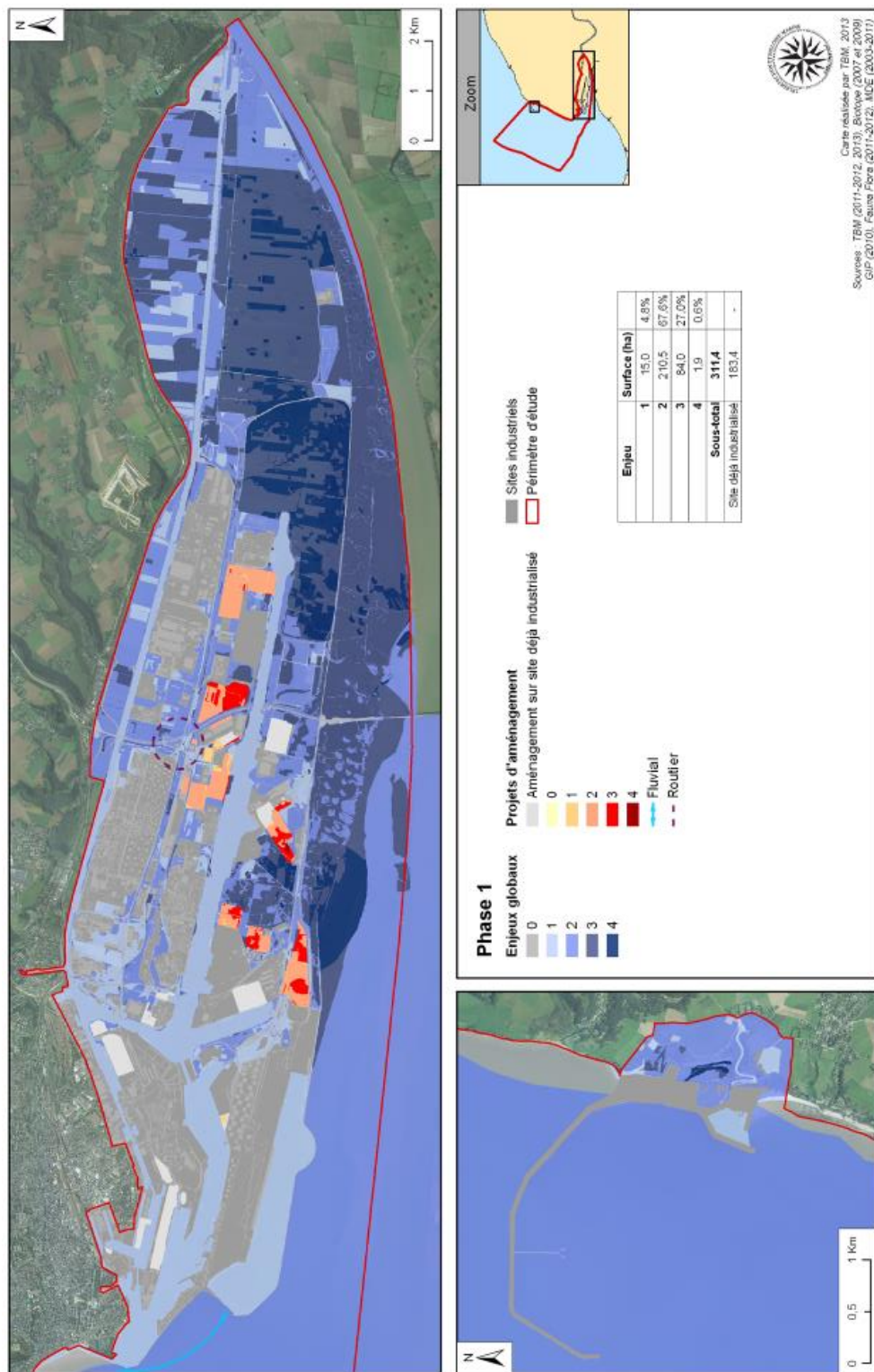
Plus largement le SDPN marque l'émergence de nouvelles pratiques de planification. Contrairement aux documents élaborés jusqu'alors, celui-ci laisse entièrement de côté la question infrastructurelle et favorise une approche par l'affectation des espaces – économique ou environnementale. Ce parti pris s'explique par le fait que le SDPN ne s'adosse à aucun programme de financement. Toutefois on peut également y voir un écho aux constats formulés dans la section précédente à partir de l'ensemble du corpus d'entretiens, à savoir une conception renouvelée de l'espace portuaire. Pour le planificateur et l'aménageur celui-ci ne se réduit plus à ses seules infrastructures mais intègre également les composantes rétro-portuaires. Concernant celles-ci, l'autorité portuaire institue clairement son souhait de guider la localisation des implantations nouvelles en fonction d'orientations préalablement définies. La logique de laissez-faire où «Seules les nécessités d'exploitation, de fonctionnement et les aptitudes géotechniques et techniques existantes ou à intervenir guident le choix de l'aménageur et du client industriel pour son implantation.» [PAH, 1994a, p. 36] est dépassée.

Il est important de noter que le SDPN n'a pas de statut formel. N'étant pas régi par la loi, il n'a fait l'objet d'approbation ni par les organes de gouvernance du grand port maritime, ni par les services de l'État. Bien qu'il ne soit qu'un «document de travail», il constitue un outil de dialogue et de coordination jugé efficace au sein de l'établissement portuaire comme avec les parties prenantes locales du développement portuaire. Cette faculté s'explique par les modalités de son élaboration, marquées par une volonté d'ouverture en interne et vers l'extérieur. Elle est également le résultat du portage qui en a été fait une fois achevé.

Au sein de l'établissement portuaire tout d'abord, la mise en place de groupes de travail dans le cadre de son élaboration permet que celui-ci soit aujourd'hui connu de tous. Il serait entré «dans les gênes des équipes» selon le directeur de l'Environnement et de la Planification du port (02/06/16). De plus, bien que n'ayant pas fait l'objet d'une validation formelle, le document est présenté et discuté à plusieurs reprises avec le groupe de direction, soit l'ensemble des directeurs de l'établissement. Il jouit ainsi d'une large légitimité auprès de tous les services du port. Il constituerait d'ailleurs un instrument de dialogue structurant entre la direction de l'Environnement et de la Planification et la direction Commerciale lorsque cette dernière exprime un besoin foncier. La première mobilise le SDPN pour proposer des terrains d'implantation à la seconde et justifier ses choix. Ce document permettrait donc d'articuler les projets ponctuels avec une vision spatialisée du développement portuaire sur le moyen voire le long terme.



Figure 4.4. Schéma directeur du port et de la nature du Havre : phase 1



Lecture du document :

- «Enjeux globaux» (tons bleus) : valeur écologique des terrains déjà aménagés ou n'ayant pas vocation à l'être dans la phase 1 du SDPN
- «Projets d'aménagement» (tons orange et rouges) : valeur écologique des terrains ayant vocation à être aménagés dans la phase 1 du SDPN

Source : GPMH, 2014

La réorganisation récente du fonctionnement interne de l'autorité portuaire «en mode projet» permet par ailleurs la formation d'équipes transversales, communes à plusieurs directions. Toute équipe gérant un projet d'infrastructure ou une implantation nouvelle intègre systématiquement un agent de la direction de l'Environnement et de la Planification, ce qui favorise le portage interne des orientations du SDPN (Directeur de la direction de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). Celui-ci constituerait également un support de travail pour la direction Financière. Il serait mobilisé pour réaliser des projections d'investissements à partir des surfaces à aménager programmées et des revenus domaniaux qu'elles pourraient générer (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/06/15). Aux yeux des agents interrogés, la légitimité du SDPN au sein de l'établissement portuaire est donc pérenne. Il constitue un outil de travail au sein de plusieurs directions mais aussi un outil structurant les relations des directions entre elles.

Une fois achevé, en 2014, le SDPN fait aussi l'objet d'un large portage auprès des parties prenantes locales du développement portuaire. Premièrement la DREAL a été associée étroitement à son élaboration et le document final fait l'objet d'une restitution auprès de ses services. Parallèlement une présentation du travail est faite auprès du conseil de développement du port, permettant d'informer ses usagers, les collectivités territoriales mais aussi les associations environnementales de la démarche et des principes d'aménagement retenus. Le document est également présenté aux élus du Syndicat du SCoT Le Havre Pointe de Caux Estuaire dans le cadre des ateliers de travail mis en place par l'agence d'urbanisme en vue du suivi et de la révision du SCoT. Enfin, une réunion ouverte au grand public annoncée dans la presse locale est organisée, réunissant 50 à 70 personnes (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16).

Ces démarches ne s'inscrivent dans aucun cadre règlementaire puisque le SDPN n'est pas un outil imposé par la loi. En présentant largement ce document aux parties prenantes locales, le GPMH cherche à montrer sa volonté d'apporter plus de visibilité sur ses projets, répondant ainsi à une critique qui lui a longtemps été formulée. D'un point de vue plus pragmatique, il s'agit également pour l'autorité portuaire de susciter l'adhésion vis-à-vis de ses intentions de développement afin d'en favoriser la mise en œuvre et d'anticiper les blocages éventuels. À propos de sa participation aux ateliers organisés pour les élus locaux, le responsable de la Planification du port explique par exemple que l'objectif est que le SDPN soit porté par le syndicat du SCoT, qu'il ne reste pas «un document à part» (17/06/16). Des exemplaires du SDPN sont largement distribués aux collectivités locales et à l'agence d'urbanisme. Certaines de ses cartes devraient de plus être placées à titre indicatif en annexe du futur SCoT révisé, ce qui constitue une démarche inédite au Havre (Chargé d'étude, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 13/05/14).

D'après les entretiens réalisés, le SDPN suscite l'adhésion que le grand port maritime en attendait de la part des parties prenantes locales. Celles-ci se seraient montrées particulièrement satisfaites de la qualité technique du document et du travail de préparation. Ainsi les agents de la DREAL<sup>149</sup> se seraient déclarés «fans» du document en tant que techniciens (Chargé d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 18/06/15). Les élus locaux, quant à eux, auraient été :

---

<sup>149</sup> La DREAL a suivi l'élaboration du document pour le compte de l'Autorité environnementale, dont provenait la demande initiale.

*«très impressionnés je pense par le travail d'inventaire, par la connaissance que ça nous donne de notre territoire d'un point de vue environnemental. Ça, je pense vraiment, sur la méthode, sur l'énergie qui a été mise dedans... je pense que c'est surtout ça qui a marqué les esprits.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Sur un plan politique, les réactions concernent essentiellement la démarche de l'autorité portuaire. Les élus locaux s'avèrent satisfaits du fait qu'elle engage un processus solide de planification du développement portuaire et communique auprès des acteurs locaux :

*«(1) : Après il y a des gens c'était quelque part : «enfin vous avez un schéma directeur !» [...] On [nous] a dit à un moment donné : «super vous allez pouvoir défragmenter votre territoire». C'est dans le sens vraiment comme un disque dur [...], on rassemble les choses en clusters quoi.*

*(2) : On fait des dossiers et des sous-dossiers.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire (1), et Chargée d'études, même service (2), GPMH, 17/03/14)

Néanmoins concernant les choix du grand port maritime en matière de localisation des activités économiques à proprement parler, à savoir le contenu de planification spatiale, les réactions sont rares, voire inexistantes de la part des usagers du port comme des élus locaux. Ces deux groupes de parties prenantes considèreraient en effet essentiel de laisser une autonomie suffisante à l'établissement portuaire pour poursuivre le développement des activités économiques et seraient ainsi soucieux de ne pas interférer dans ses choix (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/06/15). Les élus locaux plus particulièrement seraient peu intéressés par les détails de la stratégie portuaire :

*«Il faut savoir que les communes en fait ne regardent pas ce que fait le port globalement.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14)

Les entretiens réalisés auprès des élus locaux valident tout en la nuancent cette affirmation. Ils confirment par ailleurs leur satisfaction vis-à-vis de la démarche du GPMH, nous y reviendrons.

En conclusion, le SDPN constitue un point de rupture dans les pratiques de planification portuaire au Havre. Comme énoncé plus haut il marque le passage d'une logique défensive à intensive et se caractérise par la re-spatialisation de la planification à l'échelle de l'ensemble du domaine du port. De plus, la technicité du travail amont et des documents cartographiques produits témoignent de la professionnalisation et de la montée en compétence de l'autorité portuaire en matière de planification. Celle-ci s'explique par le recours à des bureaux d'études spécialisés pour la réalisation des inventaires, le travail de prospective économique et la réalisation du document final. Elle s'explique aussi par un renforcement des équipes internes sur lequel nous reviendrons. Enfin, malgré son statut de «document de travail» le SDPN s'est imposé comme un «instrument de dialogue» permettant de «travailler avec les différents partenaires» au sein du port comme à l'extérieur (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/06/15). Cette légitimité s'explique par le

caractère ouvert de son élaboration et un portage solide auprès de diverses institutions locales. La reconnaissance dont il jouit explique qu'il soit largement mobilisé dans le cadre de l'élaboration du projet stratégique 2014 – 2019.

#### **4.3.3. Projet stratégique 2014 – 2019**

Le deuxième projet stratégique du GPMH est élaboré dans un contexte où la crise économique se prolonge, entraînant une baisse générale des trafics du port entre 2008 et 2012. À cette date une très légère reprise est à noter, portée par la hausse des trafics de marchandises diverses et la stabilisation des trafics de vrac liquides. Mais les difficultés économiques persistantes conduisent en 2012 au report *sine die* de l'un des projets historiques du port à savoir l'allongement du Grand Canal.

Le premier point qui distingue le second projet stratégique du premier est une maîtrise manifeste par l'autorité portuaire de l'exercice de planification stratégique qui lui est demandé. Contrairement au précédent document, on distingue ici parfaitement l'articulation entre d'une part, l'analyse du contexte économique à travers un travail prospectif approfondi, d'autre part l'énoncé des objectifs poursuivis par le GPMH, et enfin la formulation des leviers d'action qu'il compte mettre en œuvre pour les atteindre. Les projets infrastructurels ne constituent donc plus un point de départ mais un point d'arrivée, représentant un levier d'action parmi d'autres (Chargé d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/06/15). Outre une maîtrise croissante de l'exercice de planification, ce changement d'approche s'explique pragmatiquement par le fait que le projet stratégique 2014 – 2019 ne s'adosse à aucun programme d'investissements publics arrêté. L'élaboration de la nouvelle génération de CPER (portant sur la période 2015-2020) n'est en effet pas encore lancée lorsque le GPMH entame la préparation de son document stratégique.

Le deuxième point de divergence concerne le programme d'investissements souhaités. Le montant total des investissements envisagés pour 2014-2019 s'élève à 232 millions d'euros, soit un montant divisé par trois par rapport à la période précédente<sup>150</sup>. Cette tendance fait écho aux contraintes financières que l'établissement rencontre ainsi qu'à la rigueur budgétaire à laquelle l'enjoint la tutelle financière. Outre cette baisse, le programme des investissements souhaités se caractérise par une moins forte prégnance des projets infrastructurels que dans le premier projet stratégique. La répartition des crédits en témoigne : 37,5 % des investissements sont dédiés aux projets proprement portuaires (terminaux, bassins, etc.), contre 51% pour la période 2009-2013. À l'inverse, près de 30% des investissements souhaités est consacré à l'implantation d'activités nouvelles, soit la création de zones d'activités (industrielles ou logistiques), contre seulement 8% précédemment. Enfin, la part des investissements envisagés pour les infrastructures de desserte terrestre diminue, mais le report de l'extension du Grand Canal permet une réallocation des fonds vers des projets ferroviaires et fluviaux précédemment secondaires.

Cette réaffectation spatiale des investissements découle certes des difficultés financières de l'établissement portuaire : les projets infrastructurels étant très lourds à porter, ils ne peuvent pas être multipliés. Mais on peut aussi y voir la confirmation et l'approfondissement d'un rééquilibrage des pratiques de planification portuaire entre espaces bord-à-quai et rétro-portuaires dont le SDPN a constitué la première pierre. Par ailleurs, le fait que des crédits spécifiques soient attribués à la création

---

<sup>150</sup> Il s'agit ici des investissements «envisagés» par le grand port maritime du Havre et non des investissements programmés ou réalisés.

de zones d'activités valide l'idée selon laquelle la logique interventionniste remplace progressivement la logique de laissez-faire concernant l'implantation et le choix de localisation des activités industrielles et logistiques sur le domaine.

L'économie d'espace constitue l'un des objectifs majeurs de cette démarche interventionniste, faisant écho aux principes portés par le SDPN. Celui-ci constitue d'ailleurs la pièce maîtresse de l'élaboration des volets 4 et 5 du projet stratégique<sup>151</sup>, les mêmes équipes ayant été mobilisées pour l'un et pour l'autre (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/06/15). Aussi dans le cadre du projet stratégique, le GPMH s'avère particulièrement soucieux de justifier ses intentions de consommation foncière. Pour chaque projet d'aménagement, la consommation foncière impliquée est justifiée sur un plan économique, mais aussi spatial. Le document indique les modalités d'optimisation du site en termes d'usage du sol, son intégration dans l'espace portuaire ainsi que la nature des terrains concernés, à savoir s'ils sont déjà artificialisés ou non. La figure 4.5 constitue un exemple de ce travail. Il permet à l'autorité portuaire de fournir un «bilan foncier» des aménagements prévus pour la période 2014 à 2019, dans lequel elle met en avant le fait que 35% de la surface totale de développement est composée de terrains en reconversion.

**Figure 4.5. Extrait du Volet du projet stratégique du GPMH (2014-2019)**

Projet	Description	Justifications	Insertion dans l'espace portuaire
Quai Johannes Couvert	Installation de l'usine AREVA d'assemblage des nacelles et de construction des pales, de certains sous-traitants et d'un hub d'acheminement sur une surface de 36 ha	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Insertion dans le plan de développement des énergies renouvelables par l'installation de 6GW d'éolien offshore.</li> <li>- Positionnement de la place havraise sur les énergies nouvelles, particulièrement vis-à-vis des marchés anglais et allemands.</li> <li>- Appui de la filière sur un socle industriel historique.</li> <li>- Création de 700 emplois directs.</li> </ul>	<p><b>Cohérence</b> : Revitalisation d'un site combinant fort potentiel maritime et industriel, proche de la ville et de la ZIP (espaces urbains pour cabinets d'étude et industriels pour la manufacture).</p> <p><b>Optimisation</b> : Reconversion et densification d'un site industriel historique.</p> <p><b>Intégration</b> : Forte contribution au dynamisme de la place, avec forte visibilité depuis la ville.</p>

*Source : GPMH, 2014, p. 33*

Ce changement d'approche de la part de l'autorité portuaire ne doit pas être appréhendé avec naïveté. L'accent mis sur les enjeux de consommation foncière et de préservation des espaces naturels répond à la volonté de la part de l'autorité portuaire de s'affirmer à la fois comme aménageur portuaire et gestionnaire d'espaces à vocation environnementale, cette prérogative lui ayant d'ailleurs été clairement accordée par la loi de 2008. Il s'agit pour elle de garder la maîtrise de l'ensemble de son domaine en apportant la preuve qu'elle est capable de concilier les enjeux économiques et environnementaux et dispose des outils adéquats pour le faire. Selon le directeur de l'Environnement et de la Planification, il est important de ne pas séparer les «bétonneurs» et les «écologues». Une «approche plus globale» est nécessaire «pour avancer» (02/06/16).

<sup>151</sup> Pour rappel, le volet 4 du projet stratégique est dédié à «la politique d'aménagement et de développement durable du port». Le volet 5 traite des «dessertes du port et de la politique du grand port maritime en faveur de l'intermodalité» (Décret n°2008-1032).

Cette conception fait écho à la notion d'«aménagement unique» promue par les documents de 1991 et 1994. On comprend que prendre pleinement en charge les mesures environnementales qui s'imposent sur l'espace portuaire plutôt que de les rejeter ou d'en confier la responsabilité à un acteur extérieur est une manière pour le grand port maritime d'améliorer son image en tant qu'aménageur auprès des parties prenantes liées à la protection de l'environnement. En montrant que l'aménagement portuaire n'est pas uniquement associé à la destruction des milieux naturels mais aussi à leur préservation, l'autorité portuaire contribue à apaiser ses relations avec les services déconcentrés de l'État.

Les relations avec les collectivités territoriales apparaissent, elles aussi, apaisées. Il ressort des entretiens réalisés que le deuxième projet stratégique est élaboré sans heurt spécifique, le dialogue entre l'autorité portuaire et les élus locaux intervenant essentiellement dans le cadre du conseil de développement. La participation de ses membres à la préparation du projet stratégique repose sur la formation de plusieurs groupes de travail, la présentation et la diffusion préalable du SDPN ayant permis de préparer l'exercice de concertation. Les conclusions des échanges respectifs au sein de ces groupes sont ensuite mobilisées pour formuler l'avis final que le conseil doit rendre sur le projet stratégique (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). L'adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher et membre du conseil de développement qualifie ce mode de fonctionnement d'«ouvert» et de «transparent» (27/05/15). Le vice-président de la CODAH, membre également du conseil de développement, se déclare lui aussi satisfait des modalités d'association des élus locaux à la préparation du projet stratégique. Il estime que depuis la réforme de 2008 «on va dans le bon sens.» (04/06/15). Dans le cadre des entretiens réalisés auprès de ces deux élus, le contenu même du projet stratégique est toutefois peu abordé malgré nos relances multiples. Comme pour le SDPN, le détail des choix du GPMH en termes de stratégie de développement et de localisation des activités semble faire l'objet de peu de débats. Nous tenterons d'apporter quelques hypothèses d'explication à ce constat.

**Tableau 4.2. La planification stratégique au port du Havre entre 1991 et 2015 : une triple approche substantielle, procédurale et cognitive.**  
**Proposition de synthèse**

<b>Documents</b>	<b>Plan de développement de la ZIP</b>	<b>Schéma d'orientation du port du Havre*</b>	<b>Port 2020</b>	<b>Projet stratégique 2009-2013</b>	<b>Schéma de dév. du port et de la nature (SDPN)</b>	<b>Projet stratégique 2014-2019</b>
<b>Caractéristiques</b>						
<b>Date d'adoption</b>	1991	1994	2008	2009	2014	2015
<b>Portée temporelle</b>	Long terme (20 ans)	Long terme (20 ans)	Long terme (15 ans)	Moyen terme (5 ans)	Long terme (15 ans)	Moyen terme (5 ans)
<b>Initiative</b>	Demande préfectorale	Demande préfectorale	Initiative de l'autorité portuaire	Obligation réglementaire	Demande préfectorale	Obligation réglementaire
<b>Principaux enjeux</b>	Conciliation du développement économique et des risques technologiques	Conciliation du développement économique et de la protection des espaces naturels	-Reconversion du port ancien -Devenir de la ZIP -Devenir des parcs d'activités	-Transfert des outillages et de la main d'œuvre -Croissance des trafics conteneurisés	Conciliation du développement économique et de la protection des espaces naturels	-Multimodalité -Plateformes logistiques -Rationalisation de l'usage du foncier
<b>Statut</b>	-Adoption en conseil d'administration -Approbation préfectorale	?	Refus d'adoption du conseil d'administration	-Avis consultatif du conseil de développement -Approbation du conseil de surveillance	Document de travail	-Avis consultatif du conseil de développement -Avis de l'autorité environnementale -Approbation du conseil de surveillance
<b>CONTENU</b>						
<b>Prospective économique</b>	Absente	Faible	Forte	Moyenne	Moyenne	Forte
<b>Planification spatiale</b>	-Zonage -Programme infrastructurel	-Zonage -Programme infrastructurel	-? -Programme infrastructurel	Programme infrastructurel	Zonage, échelonné dans le temps	Zonage, échelonné dans le temps
<b>Inclut programme financier acté</b>	Non	Non	Non	Oui (CPER)	Non	Non

#### **4.4. Les outils de planification portuaire : d'une vocation technique à une mobilisation politique ?**

Dans cette section nous synthétisons et interrogeons les principaux résultats tirés de l'étude de cas diachronique de la planification portuaire havraise que nous avons menée. Celle-ci repose sur l'analyse de six documents de planification – dont les principales caractéristiques sont synthétisées dans le tableau 4.2 ci-dessus – examinés selon une triple approche substantielle, procédurale et cognitive, ainsi que sur la conduite d'entretiens ciblés. Dans un premier temps nous montrerons comment se structure d'un point de vue organisationnel la compétence de planification au sein de l'établissement portuaire, celle-ci étant source de légitimité technique en tant qu'aménageur auprès des parties prenantes locales. Nous verrons dans un second temps que les outils de planification portuaire havrais ne permettent pas toutefois d'aboutir à la formation de réseaux d'acteurs locaux stabilisés, dont découlerait la construction d'un «bien commun territorialisé» [Lascoumes et Le Bourhis, 1998]. Quelques pistes seront avancées enfin pour expliquer cette situation.

##### **4.4.1. L'apprentissage collectif ou la consolidation organisationnelle et technique de la compétence de planification**

Tout d'abord le travail d'étude de cas permet de nuancer le caractère volontaire de la mutation des pratiques de planification qui était ressorti de l'approche transversale. En effet au port du Havre l'ensemble des documents de planification élaborés depuis le début des années 1990 est le résultat d'injonctions des services de l'État (plan de développement de 1991, schéma d'orientation de 1994, SDPN) ou de la loi (premier et second projets stratégiques). Seul le plan Port 2020, dont nous avons par ailleurs souligné les failles, fait exception. Cette situation confirme l'idée déjà énoncée selon laquelle le développement de la réglementation environnementale constitue un facteur majeur de mutation des pratiques de planification portuaire. En ce sens, l'étude de cas confirme le fait que la réforme de 2008 n'est pas un point de transition net. Le premier projet stratégique est d'ailleurs caractérisé par une forte permanence des pratiques de planification traditionnelles tandis que le SDPN constitue un réel point de rupture. L'attitude de l'autorité portuaire vis-à-vis de ces injonctions évolue au cours de la période considérée. L'analyse du contenu des documents met en évidence le passage d'une logique «extensive défensive» à une logique «intensive» dans la planification des usages de l'espace. Les ressorts de cette transition ont été précisés : l'autorité portuaire passe d'une attitude de rejet des mesures environnementales à une logique de prise en charge, afin d'affirmer et de légitimer ses prérogatives d'aménageur sur la totalité du domaine portuaire.

L'analyse du contenu des documents fait également ressortir une re-spatialisation des pratiques de planification à l'échelle de l'ensemble du domaine. Plusieurs facteurs - dont il est peu aisé de déterminer l'influence respective - l'expliquent, notamment : le développement de la réglementation environnementale et le renforcement du contrôle des services déconcentrés de l'État ; la volonté d'améliorer et de maîtriser le processus d'implantation des activités industrielles et logistiques ; les contraintes financières rencontrées par l'établissement portuaire ; une croissance plus faible que prévu des trafics conteneurisés.

Ces injonctions sont également réappropriées sur un plan technique, ce qui se traduit par une maîtrise croissante du processus d'élaboration des documents examinés. On peut l'expliquer par la progressive structuration organisationnelle et technique de l'activité de planification au sein de l'établissement portuaire. En faisant de l'aménagement une mission centrale des autorités portuaires, la loi de 2008 suscite l'institutionnalisation de cette activité au sein de l'organisation des grands ports maritimes,



alors qu'elle n'est souvent auparavant pas transcrite par l'organigramme. Le port du Havre ne fait pas exception à cette tendance. Avant 2008 il n'existe aucune équipe spécifiquement dédiée à l'aménagement, à la planification ou encore à la gestion de l'environnement. Ces questions sont traitées de manière «diffuse» au sein de plusieurs services et directions (Directeur de l'Environnement et de la Planification, GPMH, 02/06/16). Ce n'est qu'en 2013 qu'est créée la direction de l'Environnement et de la Planification, avec l'instauration d'un service dédié à la «planification et l'aménagement du territoire». Ses moyens humains sont progressivement élargis. Il compte aujourd'hui une dizaine de personnes. Il est notamment en charge du système d'information géographique (SIG) du port, ce qui permet d'appuyer l'exercice de planification sur des outils techniques solides.

La transposition du rôle d'aménageur dans l'organigramme favorise la mutation des pratiques de planification au sein de l'autorité portuaire. Celle-ci intervient notamment à travers le renouvellement et la diversification du personnel. Ainsi par opposition à la culture ingénieriale dominante parmi le personnel de l'établissement portuaire, le service de Planification du port est essentiellement composé de géographes, d'urbanistes ou encore de jeunes diplômés en sciences politiques.

L'institutionnalisation des compétences d'aménagement et de planification au sein du grand port maritime du Havre déclenche un processus d'apprentissage organisationnel, défini par G. Koenig comme «un phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences qui, plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifie la gestion des situations et les situations elles-mêmes.» [Koenig, 2006] L'apprentissage organisationnel suppose d'une part la «création de relations entre des compétences préexistantes», ce qui renvoie au rôle de pivot que jouent les services de planification entre les directions détaillé plus haut. Il implique d'autre part la «circulation des idées ou la diffusion des pratiques constitutives de compétences nouvelles» dont nous avons donné plusieurs exemples.

Cette maîtrise croissante de la part de l'autorité portuaire de l'exercice de planification est reconnue par les parties prenantes extérieures au port. L'étude de cas a en effet mis en évidence leur satisfaction vis-à-vis de la qualité technique des outils de planification récents que sont le SDPN et le projet stratégique 2014-2019. La DREAL apprécie le travail d'inventaire et le rendu cartographique du SDPN. Les élus locaux également se sont montrés impressionnés par «la petite mécanique» sur laquelle repose son élaboration (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire, GPMH, 17/03/14).

La satisfaction des élus locaux concerne également le processus d'élaboration de ces outils. Alors que jusque dans les années 2000 les documents de planification sont élaborés «en vase clos» par l'autorité portuaire, éventuellement en collaboration avec les services déconcentrés de l'État, la réforme de 2008 instaure l'instance de concertation obligatoire qu'est le conseil de développement. Peu mobilisée dans le cadre de l'élaboration du premier projet stratégique, elle l'est plus pour le second. La conception du SDPN s'appuie quant à elle sur des instances de concertation *ad hoc*, mises en place volontairement par le port. Le groupe de travail dédié aux enjeux environnementaux est plus pérenne que celui consacré au développement économique. La relative faiblesse de la concertation dans ce domaine est contrebalancée par la participation de représentants de l'autorité portuaire aux instances de suivi et de renouvellement du SCoT. Les élus locaux interrogés s'avèrent satisfaits du degré d'ouverture du processus de préparation des documents de planification récents. Ils voient ainsi des exigences anciennes satisfaites, que ce soit en termes de visibilité à long terme sur les projets portuaires ou en

termes de transparence du processus d'élaboration. Pourtant, nous allons le voir, la légitimité technique et procédurale dont jouissent les outils récents de planification portuaire ne permet pas d'en faire des instances de construction du «bien commun territorialisé» autour des enjeux portuaires.

#### **4.4.2. Le projet stratégique : outil de construction d'un «bien commun territorialisé» ?**

Nous avons vu plus haut que la planification stratégique spatialisée – à laquelle les outils récents de planification portuaire tendent à s'apparenter – sont conçus pour permettre la constitution de réseaux d'acteurs stabilisés [Motte, 2006]. Ceux-ci sont fédérés par la «construction d'une représentation partagée [...] sur les transformations spatiales souhaitées» [Zepf et Andres, 2012]. Dans un registre proche, mais qui ne cible pas spécifiquement les pratiques de planification, P. Lascoumes et J.-P. Le Bourrhis ont forgé la notion de «bien commun territorialisé» [Lascoumes et Le Bourrhis, 1998]. Pour les deux auteurs, le bien commun ou l'intérêt général territorialisé sont caractéristiques de politiques «procédurales», définies comme des «énoncés généraux dont le sens reste à produire par la délibération collective». Considérées comme connaissant un essor rapide, elles s'opposent aux politiques «substantielles» dont les buts et les moyens à atteindre sont définis *a priori* par une autorité centrale.

Selon cette approche, le projet stratégique rendu obligatoire par la réforme de 2008 relève en tant qu'instrument d'action publique d'une approche procédurale de la politique. Chaque grand port maritime est en effet responsable des orientations stratégiques et spatiales qu'il formule. La *Stratégie nationale de relance portuaire* publiée [MEDDE, 2013] fournit un cadre et des objectifs généraux, mais le contenu même du document varie d'un port à l'autre. Il est défini à travers des négociations entre directions, entre le directoire et les membres du conseil de surveillance – en particulier les représentants de la tutelle étatique. Il est également discuté par le conseil de développement. Il est donc bien le résultat d'une «délibération collective».

Nous avons vu que l'élaboration du SDPN – document préparatoire au second projet stratégique - a fourni un cadre fédérateur pour la mise en place d'une stratégie concertée de gestion des espaces naturels portuaires, réunissant de nombreuses parties prenantes locales. Ce réseau d'acteurs a été pérennisé par la création d'un comité de suivi qui gère l'actualisation régulière du document. En revanche, ce document et le dernier projet stratégique n'ont pas suscité la formation d'un tel réseau stabilisé d'acteurs autour des enjeux urbains et économiques. Leur conception n'aboutit pas à la construction d'une «représentation partagée» entre le grand port maritime et les élus locaux, qui sont les principaux concernés par ces questions. Les entretiens menés auprès de deux élus représentants les plus importantes communes du territoire portuaire havrais et membres du conseil de développement du GPMH révèlent en effet le caractère faiblement politisé des documents de planification du port.

L'adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher considère que la stratégie de développement du port et les choix en matière d'aménagement constituent «une affaire portuaire». L'élu est intervenu dans le cadre du conseil de développement afin de promouvoir un développement plus affirmé de l'industrie, sur laquelle les implantations logistiques tendraient selon lui à prendre le pas. Il estime toutefois qu'il revient *in fine* à l'autorité portuaire de décider de son projet économique puisque les terrains lui appartiennent. La commune ne serait là que pour délivrer les permis de construire et favoriser les nouvelles implantations. Les principaux enjeux qui ont mobilisé l'élu dans le cadre de l'élaboration du projet stratégique ne concernent d'ailleurs pas directement les choix de l'autorité portuaire en matière d'aménagement et de développement économique. L'adjoint au maire a abordé la question de la conciliation entre les règles de protection environnementale et l'aménagement d'un droit de chasse

dans la réserve naturelle ainsi que la politique d'embauche des entreprises industrielles de la ZIP, jugée défavorable aux habitants locaux (Adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher, membre du conseil de développement du GPMH, 27/05/15).

Le vice-président de la CODAH et membre du conseil de développement du GPMH estime également qu'il est normal que le GPMH soit le «principal aménageur» sur son domaine. Il considère que les collectivités locales n'ont pas à s'impliquer dans la localisation des activités économiques ni dans le choix des usages des différentes composantes spatiales du domaine portuaire : «Il n'y a pas de sujet là-dessus. ». La stratégie industrielle et logistique du port et son ancrage dans l'espace relèveraient donc de la seule prérogative de l'autorité portuaire. À ce titre il est parlant de noter que notre interlocuteur n'a pas abordé ce sujet lorsque le thème du second projet stratégique a été évoqué au cours de l'entretien. Les commentaires de l' élu se sont concentrés sur les enjeux d'interface ville-port. Il a souligné sa satisfaction quant à la mise en place de projets partagés tels que l'ouverture et le développement du *Port center*<sup>152</sup> ou encore la participation du grand port maritime à la célébration des 500 ans de la ville et du port en 2017 *via* la création d'un groupement d'intérêt public (Vice-président de la CODAH, membre du conseil de développement du GPMH, 04/06/15).

En somme, il ressort de ces deux entretiens que les enjeux portuaires purement économiques sont relativement peu investis par les élus locaux présents au conseil de développement. Qu'il s'agisse de la stratégie économique du port ou de sa spatialisation, ces questions sont considérées comme relevant de la seule compétence du grand port maritime. Ce constat est confirmé par les entretiens réalisés auprès d'agents du grand port maritime. Ainsi le directeur de l'Environnement et de la Planification souligne concernant les collectivités locales que «de manière générale elles nous soutiennent», signifiant qu'elles ne contestent pas les choix de l'autorité portuaire en matière de développement économique. Leur adhésion aurait été renforcée par la création du conseil de développement en 2008. Cette instance favoriserait une meilleure compréhension et acceptation des projets portuaires. Les choix effectués par l'autorité portuaire sont essentiellement appréhendés à travers leurs effets en termes de création d'emplois, de dynamisme démographique et de risques industriels. Les élus locaux interviendraient peu vis-à-vis des orientations stratégiques générales, que ce soit dans leur dimension économique ou spatiale.

Notre interlocuteur nuance néanmoins cette affirmation en rappelant qu'une distinction doit être faite entre d'une part les «petits maires» et d'autre part les élus des principales communes portuaires que sont Le Havre et Gonfreville l'Orcher. Prenant l'exemple du maire de la petite commune de Saint-Vigor-d'Ymonville, il indique à propos des détails de la stratégie portuaire : «Ça lui passe complètement au-dessus». En revanche les élus havrais et gonfrevillais sont plus intéressés par ces questions, comme nous l'avons vu à propos des enjeux industriels promus par l'adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher.

L'implication en apparence volontairement restreinte des élus locaux dans la production du contenu des outils de planification n'est pas synonyme d'un consensus général vis-à-vis des choix du grand port maritime ni d'un désintérêt des premiers par rapport au développement portuaire. Elle témoigne en réalité de l'existence d'autres instances de négociations, ou lieux de construction des ajustements,

---

<sup>152</sup> Le *Port center* du Havre est un lieu d'exposition et d'échanges ouvert au public. Créé à l'initiative de l'autorité portuaire et de la Ville il a ouvert à la fin de l'année 2013.

compromis et consensus à partir desquels peut émerger une «représentation partagée» du territoire portuaire.

Parmi ces «instances», définies au sens large, on compte premièrement les relations bilatérales entretenues entre les élus et différents services de l'autorité portuaire. Pour l'adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher ces relations sont courantes. Elles ne sont pas politiques – il n'a pas de contact avec le directeur du GPMH – mais au contraire d'ordre purement technique. Elles concernent notamment la circulation et la signalisation routière, l'élaboration du plan communal de sauvegarde<sup>153</sup>, ou encore la négociation de droits d'utilisation des bassins de port pour les entraînements du club d'aviron de la ville (Adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher, membre du conseil de développement du GPMH, 27/05/15).

Une seconde instance majeure réside dans les ateliers de suivi et de révision du SCoT du Havre Estuaire Pointe de Caux. Ce document couvre l'ensemble du domaine portuaire à l'exception de l'extrême pointe Est, ce qui explique l'implication du grand port maritime dans le processus de suivi et de révision entamé en 2014. On peut penser que le fait que ces ateliers soient pilotés par un organisme tiers, l'agence d'urbanisme du Havre, facilite les échanges et la coordination entre le port – principalement représenté par les agents du service Planification – et les techniciens des collectivités territoriales. Les thèmes sur lesquels l'autorité portuaire est particulièrement investie sont notamment la gestion des circulations routières et le développement des modes doux sur ou à proximité du domaine portuaire ainsi que l'intégration paysagère des espaces industriels, logistiques et portuaires. Un sujet de taille concerne également le développement des zones logistiques. Le grand port maritime considère qu'étant donnée la rareté foncière à laquelle il fait face, il ne peut accueillir toutes les activités logistiques havraises.

Le débat sur la logistique est relativement ancien puisque nous avons vu qu'il structurait déjà le plan Port 2020. En participant à l'élaboration du SCoT les agents du grand port maritime ont donc pour objectif de promouvoir le développement de zones d'activités logistiques en dehors du port. Cette revendication est relativement entendue par les collectivités territoriales, qu'il s'agisse des élus ou des techniciens, un accord ayant été trouvé pour une répartition des surfaces logistiques telles que 75% soient situées au sein du périmètre portuaire et 25% ailleurs dans l'agglomération. En participant aux ateliers du SCoT le GPMH veille à sa mise en œuvre dans les documents d'urbanisme (Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire et Chargé d'études, même service, GPMH, 17/06/15).

Enfin, une troisième catégorie d'instances comprend les institutions *ad hoc* ayant pour objet la mise en œuvre de programmes d'action ciblés. On peut mentionner pour exemple la commission d'appel d'offre formée par la Ville du Havre et le grand port maritime dans le cadre du projet de requalification du quai Southampton. Appartenant au port mais situé à proximité des espaces urbains et n'accueillant presque plus d'activités portuaires, ce quai fait l'objet d'un projet de réhabilitation. L'objectif est d'en faire un vaste espace public urbain et un lieu de promenade. Les éventuelles crispations ou divergences liées au projet sont réglées sans le cadre de cette commission.

---

<sup>153</sup> Le plan communal de sauvegarde est un outil règlementaire instauré en 2004. Élaboré sous la responsabilité du maire, il a pour objectif d'organiser la prévention et la protection des populations en cas d'accident naturel ou industriel majeur.

Si ce chapitre n'est pas le lieu de les détailler, précisons que ces instances de coopération se retrouvent dans d'autres territoires portuaires. Nous avons mentionné par exemple la participation du grand port maritime de Dunkerque à l'élaboration du PLU intercommunal de la communauté urbaine de Dunkerque. Pour ce qui est des instances programmatiques, il ressort des entretiens que les projets qui fédèrent les collectivités territoriales et les autorités portuaires sont de deux types. Premièrement il peut s'agir de grands projets industriels tels que le développement des industries liées aux énergies marines renouvelables à Saint-Nazaire et Montoir-de-Bretagne (chapitre 5). La deuxième catégorie englobe les projets de reconversion urbaine aux interfaces ville – port, dont le réaménagement en cours des bassins à flot de Bordeaux est un exemple (chapitre 7). Les espaces concernés constituent des «lieux transactionnels» tels que définis par G. Trotta-Brambilla et B. Dugua [2012]. Bien qu'ils soient parfois générateurs de conflits, ils permettent de stabiliser des réseaux d'acteurs, de structurer des scènes de débat et de favoriser la production si ce n'est de consensus, *a minima* de compromis, pouvant déboucher sur des accords formalisés.

Pour résumer, on observe une fragmentation des instances de délibération collective réunissant le grand port maritime et les collectivités locales. Cette fragmentation suit tout d'abord une logique thématique. Mais elle fait aussi apparaître une ligne de séparation entre des instances techniques telles que les ateliers du SCoT et des instances politiques telles que la commission d'appel d'offre formée pour la requalification du quai Southampton. Donc, non seulement le projet stratégique n'est pas le lieu de construction d'un «bien commun territorialisé» relatif aux enjeux portuaires, mais ce bien commun n'est pas construit par ailleurs. Dès lors la question est de comprendre pourquoi dans ce paysage institutionnel fragmenté le projet stratégique ne s'est pas affirmé comme l'instance de négociation d'une vision partagée et intégrée des problématiques relatives à l'espace et au développement portuaires malgré la légitimité dont il semble jouir auprès des élus locaux. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

Premièrement une explication conjoncturelle peut être proposée. Le projet stratégique est un instrument d'action public relativement nouveau. Instauré en 2008, la première mouture a été élaborée en urgence. Cet outil n'a donc réellement été mis en pratique comme instance de délibération collective que dans le cadre du projet 2014 – 2019. On peut ainsi supposer qu'il n'a tout simplement pas encore l'ancrage nécessaire dans le paysage institutionnel pour jouer un rôle structurant dans les relations entre le GPMH et les collectivités locales, du fait de l'existence d'instances alternatives et plus anciennes.

Une autre explication réside dans les caractéristiques procédurales de cet instrument, qui peut-être ne serait ni assez politique, ni assez technique. En effet nous avons vu que les sujets politiquement sensibles, tels que la reconversion urbaine d'espaces appartenant au port, sont traités dans le cadre d'une instance spécifique garantissant une relation bilatérale entre le GPMH et la Ville du Havre. Elle permet la résolution d'éventuelles dissensions sans que celles-ci soient rendues publiques comme ce pourrait être le cas si elles étaient réglées au sein du conseil de développement ou du conseil de surveillance, ces deux instances incluant d'autres parties prenantes. À l'inverse, les instances de préparation du projet stratégique portuaire ne font aucune place au personnel technique des collectivités locales et de leurs groupements. Seuls les élus sont représentés. D'autres instances telles que les ateliers du SCoT ou encore les relations durables établies par l'adjoint au maire de Gonfreville l'Orcher avec les services de l'autorité portuaire sont donc nécessaires pour traiter d'enjeux concrets et passer des orientations à leur mise en œuvre.

Le caractère hétéroclite du projet stratégique en tant qu'outil de planification peut également être invoqué comme facteur d'explication. Comme nous l'avons montré plus haut, il articule les diverses composantes du référentiel portuaire national. Par ailleurs il est à la fois un outil de fonctionnement interne et un outil de contrôle de la tutelle étatique. La planification stratégique spatialisée ne représente finalement qu'une dimension mineure de cet instrument. Il englobe un grand nombre d'enjeux – dont certains sont hors du champ de la planification stratégique spatialisée - et s'adresse à de multiples destinataires. Ainsi pour la représentante de l'Agence des participations de l'État (APE) siégeant aux conseils de surveillance des ports du Havre et de Nantes-Saint-Nazaire, les projets stratégiques s'apparentent à des «kaléidoscopes». Ils seraient des «concentrés d'oppositions» et constitueraient plus une «vitrine» qu'un réel outil d'orientation des grands ports maritimes (01/07/15). Par nature, le projet stratégique et ses instances d'élaboration ne constitueraient donc pas des instances opérantes de construction d'une «vision partagée» de l'espace portuaire.

Enfin le facteur culturel peut-être évoqué. Le renouvellement des pratiques de planification portuaire est associé à une plus grande ouverture du processus d'élaboration des outils correspondant. Il s'accompagne pour les collectivités locales d'une meilleure visibilité sur les projets de développement portuaire et sur leur ancrage spatial. Ces mutations n'interdisent pas toutefois la permanence d'une culture «autonome». L'idée selon laquelle les espaces portuaires seraient des «îles» ou encore des espaces ««extra» ordinaires» serait encore prégnante au sein des établissements portuaires (Architecte urbaniste en chef de l'État, CGEDD, 25/10/13<sup>154</sup>). Plusieurs éléments récoltés au fil des entretiens tendent à le confirmer. Le fait que les deux grands ports maritimes ayant réalisé des SDPN (Dunkerque et Le Havre) se soient opposés à ce que les cartes intégrées aux documents d'urbanisme revêtent un caractère règlementaire en est un. On peut également reprendre les propos du directeur de l'Aménagement et de l'Environnement du port de Dunkerque selon qui : «Le port, [...] est une grande ZAC.». Cette approche justifie pour lui le fait que l'espace portuaire ne doive pas être entièrement «normalisé» sur un plan règlementaire<sup>155</sup> (Directeur de l'Aménagement et de l'Environnement, GPMD, 06/08/15).

La participation volontairement limitée des élus locaux à la définition du projet stratégique havrais semble par ailleurs attester du fait qu'ils ont assimilé cette appréhension «exceptionnalisante» de l'espace portuaire, en partie du moins. Notre objectif à travers la mobilisation de ces quelques éléments n'est pas de prendre parti vis-à-vis de cette approche. Il s'agit de souligner le fait qu'elle contribue éventuellement à freiner l'émergence d'une vision partagée et intégrée du développement portuaire, des enjeux qui l'accompagnent et de leur matérialisation spatiale.

## **5. Conclusion**

Pour conclure on observe sur certains points une convergence entre les formes récentes de planification portuaire et la planification stratégique spatialisée dont nous avons rappelé les principales caractéristiques. Les notions d'incertitude, de flexibilité et d'adaptabilité tendent à s'affirmer comme référentiels dans la conception des outils de planification portuaire. La notion de cohérence également puisque les derniers projets stratégiques intègrent enjeux environnementaux et économiques, prennent

---

<sup>154</sup> La personne interrogée a participé en tant qu'architecte – urbaniste du CGEDD à l'élaboration d'un récent rapport sur les implantations logistiques et industrielles dans l'espace portuaire [CGEDD et CGEIET, 2013].

<sup>155</sup> Jusqu'en 2000 les zones d'aménagement concerté pouvaient déroger au règlement d'urbanisme local. La loi SRU (n° 2000-1208) a mis fin à cette possibilité.

en compte plusieurs échelles temporelles. Ils s'appuient sur une approche globale du domaine portuaire, incluant espaces bord-à-quai et rétro-portuaires. On retrouve également des caractéristiques techniques de la planification stratégique territorialisée telles que le perfectionnement de la démarche prospective, l'élaboration de scénarios ou encore le passage d'une approche programmatique à stratégique. D'un point de vue institutionnel, nous avons observé une ouverture relative des processus délibératifs.

Pour autant, le cas havrais indique que le projet stratégique, sur ce territoire, ne constitue pas un lieu de construction d'une vision partagée de l'espace portuaire et de son devenir. D'autres instances, fragmentées, jouent ce rôle. Ce constat nous interroge sur le devenir de la planification portuaire. En nous basant sur les modèles d'évolution alternatifs de la planification métropolitaine proposés par Scherrer et al. [2008], deux scénarios peuvent être imaginés.

D'une part on peut imaginer une intégration croissante de la planification portuaire et de la planification urbaine, faisant fi du caractère exceptionnel attribué à l'espace portuaire de manière historique. Une telle tendance irait dans le sens d'une banalisation de l'espace portuaire du point de vue de ses processus de planification. Elle est cohérente avec les orientations de la planification urbaine mise en avant plus haut, notamment l'émergence de dispositifs de plus en plus intégrés – fonctionnellement, spatialement, institutionnellement. Si les initiatives dunkerquoise et havraise de rapprochement entre le SDPN et les documents locaux d'urbanisme tendent à s'insérer dans cette tendance, nous avons également souligné les nombreux freins qui subsistent en vue d'une telle démarche.

Le scénario alternatif serait au contraire le renforcement de la spécificité de l'espace portuaire et des dispositifs de planification qui le concernent. On peut d'ailleurs voir dans l'institutionnalisation de la mission d'aménagement qu'exercent des grands ports maritimes une manière de conforter leur légitimité en tant que planificateurs et d'asseoir le périmètre de cette prérogative. L'instauration de l'outil obligatoire qu'est le projet stratégique et les modalités «ouvertes» de son élaboration sont un moyen d'en consolider la légitimité. Cet outil participe de l'affirmation de l'exceptionnalité de l'espace portuaire et de son rattachement à un aménageur spécifique qu'est le grand port maritime.

## **CHAPITRE 5. Les implantations industrielles et logistiques portuaires : le port-aménageur sous influences**

---

### **1. Introduction**

Dans le chapitre précédent nous avons mis en évidence le phénomène de re-spatialisation de la planification portuaire. Les espaces rétro-portuaires sont caractérisés par le passage d'une logique de laissez-faire à une logique interventionniste. Dans ce chapitre, nous montrerons que cette transition dépasse la seule phase de planification pour s'étendre à la phase d'aménagement et de mise en location des terrains rétro-portuaires destinés aux chargeurs<sup>156</sup>. Ces derniers sont les entreprises génératrices de flux maritimes en tant qu'importatrices et / ou exportatrices de marchandises et utilisatrices des infrastructures portuaires. Leurs activités sont sources de recettes sous forme de droits de port pour les autorités portuaires. Nous distinguons d'une part les chargeurs industriels qui exercent des activités de transformation, et d'autre part les chargeurs logistiques qui réalisent des activités d'entreposage, pour leur propre compte ou en tant que prestataires.

Jusqu'à récemment, les autorités portuaires sont peu intervenues dans le déploiement des activités de production et d'entreposage sur leur domaine, les actions du port-aménageur se concentrant sur les espaces infrastructurels bord-à-quai. Le principal enjeu commercial était de développer les services de desserte maritime. L'implantation de chargeurs dans l'espace portuaire était considérée comme une conséquence de ce développement, et non un levier d'action potentiel. Dans le contexte de la réforme de 2008 et de la mutation des fonctions des autorités portuaires, l'approche tend à s'inverser. L'accueil d'activités industrielles et logistiques génératrices de flux est vu comme un facteur de développement portuaire. Attirer de nouveaux chargeurs par la mise en place d'une offre foncière et de procédés d'implantation compétitifs devient une mission centrale du port-aménageur, bénéficiant d'une relative autonomie opérationnelle et stratégique vis-à-vis de la tutelle.

Nous proposons d'établir un parallèle entre la situation portuaire et le cas des collectivités locales. Depuis les années 1980, les municipalités puis les intercommunalités ont vu leurs prérogatives s'accroître en matière de politique de développement économique en réponse à l'amenuisement de l'interventionnisme étatique et aux mutations de l'environnement économique. Dans un contexte de concurrence interterritoriale croissante, elles s'appuient essentiellement sur leurs compétences d'urbanisme pour stimuler l'attractivité économique de leur territoire. Ces tendances font l'objet de multiples travaux dans les champs de l'économie territoriale, de la géographie économique, de l'aménagement et de l'urbanisme, nous offrant une grille analytique précieuse pour examiner le cas portuaire. Nous mobilisons en particulier les recherches s'intéressant au passage de la formulation de la politique économique locale à sa mise en œuvre. Elles soulignent le fait que les collectivités ne disposent pas de l'ensemble des ressources nécessaires pour opérationnaliser leurs intentions, qu'elles soient foncières, financières, juridiques ou encore relationnelles. La coordination avec les acteurs privés ou publics détenteurs de ces ressources nécessite d'articuler des logiques d'action divergentes, s'exerçant à des échelles hétérogènes, pouvant engendrer une distorsion des objectifs initialement énoncés.

---

<sup>156</sup> Des entreprises ne générant pas de flux maritimes, telles que les sous-traitants des grands chargeurs industriels ou encore les entreprises de services maritimes, sont également présentes sur l'espace portuaire. Ce sujet est abordé dans le chapitre 7.



En nous appuyant sur ce parallèle, nous montrerons dans ce chapitre que les grands ports maritimes – à l’image des collectivités locales – ont acquis une relative autonomie dans la conception et la mise en œuvre de leur trajectoire économique. Les ressources foncières et les compétences d’aménageur dont ils disposent pour favoriser l’installation de chargeurs industriels et logistiques sur leur domaine sont indispensables, mais insuffisantes à la concrétisation de leurs stratégies économiques. Les relations, parfois déséquilibrées, qui les lient aux acteurs économiques et / ou politiques impliqués dans les processus d’implantation soulignent les limites des capacités du port-aménageur à stimuler et façonner les dynamiques du développement économique portuaire.

Dans un premier temps, nous reviendrons sur les travaux de recherche consacrés aux politiques de développement local en identifiant les ressources que les collectivités mobilisent et les modalités d’intervention auxquelles elles ont recours. Dans un second temps, nous justifierons le parallèle proposé entre les collectivités locales et les grands ports maritimes, en montrant que ces derniers jouent un rôle croissant dans la déclinaison locale de la politique économique nationale. Leur intervention doit se concrétiser entre autres par l’implantation de chargeurs industriels et logistiques. Dans la section suivante, nous nous intéresserons au cas des implantations logistiques à partir de l’étude de deux parcs dédiés : le Parc logistique du pont de Normandie 2 (PLPN 2) au Havre et Distriport à Fos-sur-Mer. Nous mettrons en avant le rôle d’intermédiaire joué par les promoteurs entre les autorités portuaires et les chargeurs, les premières disposant dès lors d’une maîtrise limitée de son développement logistique. Enfin, nous examinerons les processus d’implantations industrielles, en nous intéressant plus particulièrement au rôle joué par les acteurs politiques. Nous montrerons que leur intervention est indispensable à l’aboutissement de ces projets mais variable selon le type de filière considérée et leurs retombées économiques territoriales. Nous analyserons le cas de l’implantation du centre de broyage du cimentier Eqiom (ex-Holcim) à La Rochelle et l’installation des usines d’assemblage d’éoliennes marines de General Electric (ex-Alstom) à Montoir-de-Bretagne (port de Nantes-Saint-Nazaire). Ces deux dernières sections nous permettront d’une part, d’identifier les ressources sur lesquelles reposent les implantations portuaires et d’autre part, les conditions de leur mobilisation.

## **2. Les politiques «spatialistes» de développement local face à la mobilité des entreprises**

Depuis les années 1980, l’échelon territorial local gagne un poids croissant dans la mise en œuvre des politiques de développement économique. Nous rappellerons dans cette section les deux principaux phénomènes, d’ordre économique et politique, sur lesquels s’appuie cette tendance. Puis nous montrerons que l’urbanisme et l’aménagement sont les principales compétences mobilisées par les collectivités pour y répondre, selon une approche pouvant être qualifiée de «spatialiste» ou «constructionniste» [Genestier, 2010]. Enfin, nous examinerons les débats que soulève cette forme d’action publique, transposés par la suite au cas portuaire.

Sur un plan économique premièrement, les travaux de géographie économique et d’économie territoriale notent une interaction croissante des sphères globales et locales. À l’échelle mondiale, les capitaux et les facteurs de production sont marqués par une forte mobilité : les acteurs économiques sont «nomades» et «capables d’opérer sur de multiples territoires en tirant profit de leurs différences» [Veltz, 2002, p. 15]. Pour autant les activités économiques ne sont pas a-spatiales et les opérateurs ne sont pas *foot-loose*. Au contraire, on observerait une «accentuation des ancrages territoriaux» [Veltz, 1999] se traduisant par l’émergence de «lieux-aimants» (*sticky places*) dans l’espace global mouvant (*slippery spaces*) [Markusen, 1996]. Pour B. Pecqueur [2006], l’économie globale postfordiste se

caractérise par un «fait territorial, insoupçonné à l'époque fordiste» qui «apparaît sous de multiples formes, en fonction des contextes productifs où il se manifeste».

En conséquence, on assisterait à une différenciation grandissante des territoires, doublée d'une montée des inégalités des dynamiques de croissance [Veltz, 2002 ; Demazière, 2005], opposant «les régions qui gagnent» [Benko et Lipietz, 1992] et celles qui perdent. Ces tendances sont nourries par des logiques cumulatives et de concentration ainsi que par une concurrence interterritoriale exacerbée. Il en découle une hiérarchie des territoires urbains, organisés en réseaux, ceux-ci pouvant être appréciés de manière quantitative à travers la taille des villes, les fonctions économiques qu'elles accueillent et la nature des échanges qui les relient entre elles. La notion de «système de villes» est employée pour désigner ce courant de la géographie qui s'attache à identifier les lois expliquant la structure de ces réseaux [Pumain, 2006].

Pour les tenants de l'économie territoriale, il conviendrait néanmoins de rejeter toute «fatalité de la géographie». Le territoire est le résultat d'une construction. Son niveau de développement dépend moins «d'une dotation favorable en facteurs de production» que «d'un maillage réussi entre les acteurs publics et privés, adossés à des institutions adéquates, porteurs de projets pertinents et mobilisateurs» [Veltz, 2002, p. 13]. La notion «d'économies-territoires» qui découle de ces observations s'appuie sur celle de «ressources territoriales», qui nourrissent la compétitivité des firmes [Veltz, 2002 ; Pecqueur, 2006]. Ces ressources peuvent être génériques, lorsqu'elles sont transférables d'un lieu à l'autre, ou spécifiques, participant alors de la différenciation du territoire par rapport à ses concurrents. La distinction entre ces deux types de ressources n'est pas étanche, elle dépend de leur niveau d'adaptation aux activités présentes sur le territoire. Le foncier est un exemple de cette porosité : il est plus ou moins spécifique selon sa capacité – en termes de localisation, de niveau d'équipement, etc. – à répondre aux besoins productifs locaux [Colletis et Pecqueur, 2005].

Certaines ressources spécifiques sont non marchandes, tels que les liens de confiance ou encore la circulation des informations au sein d'un réseau d'acteurs économiques. D'autres au contraire, sont contractualisées : la variété des prestations économiques externalisables constitue par exemple un facteur d'attractivité territoriale pour de grandes firmes. Dans les deux cas, leur émergence serait favorisée par la proximité géographique d'une part, et organisationnelle de l'autre [Bouba-Olga et Chauchefoin, 2001 ; Rallet et Torre, 2004 ; Zimmerman, 2008], expliquant la performance des districts industriels et des espaces métropolitains. Cette approche du développement économique justifie la mise en place de politiques locales visant à faire émerger des ressources territoriales spécifiques, sources d'avantages comparatifs.

Le fait que ces travaux coïncident avec la décentralisation d'une partie des prérogatives liées aux politiques de développement économique n'est d'ailleurs pas anodin. Au cours des Trente Glorieuses, l'État aménageur et planificateur s'affirme comme l'acteur principal des politiques de développement économique nationales comme locales. Il conjugue, pour ce faire, les négociations avec les grandes firmes industrielles et tertiaires – dont une partie a été nationalisée – et de grands projets d'aménagement public poursuivant un principe de redistribution des ressources productives, comme nous l'avons vu à propos des zones industrialo-portuaires (chapitre 2). Les «politiques de production volontaire et planifiée de l'espace» ont pour but de «faire advenir un avenir meilleur et ardemment souhaité» [Genestier, 2004, p. 160]. Dès cette époque, l'espace est donc appréhendé comme un levier de régulation des relations entre la puissance publique et les acteurs économiques [Linossier, 2006]. Mais la crise économique des années 1970 entraîne une remise en question de l'échelon de pertinence

de ces politiques. Elle fait apparaître un décalage entre le territoire national d'intervention publique et l'espace économique globalisé et organisé en réseau autour des espaces métropolitains [Veltz, 1996], interprété comme une crise du modèle de régulation fordiste (chapitre 3).

Dans ce contexte, l'échelon d'intervention local apparaît comme étant le plus adéquat selon une «exigence d'efficacité» car il permettrait «la libération des potentiels locaux d'initiative» [Veltz, 2002, p. 12]. En France, l'État transfère vers les échelons régional et local la conception et l'opérationnalisation des politiques de développement local dans le cadre des lois Defferre de 1982 et 1983. Dès lors, les collectivités locales – communes puis intercommunalités<sup>157</sup> – ont pour double priorité de soutenir le développement des activités présentes sur leur territoire et d'encourager l'implantation d'entreprises nouvelles. Qu'elles soient de nature tertiaire ou productive, ces dernières sont considérées comme les déclencheurs potentiels d'un cercle vertueux. Créatrices d'emplois, elles augmentent également le potentiel fiscal local, permettant à la collectivité d'améliorer le niveau d'équipement collectif du territoire et ainsi d'attirer de nouvelles implantations<sup>158</sup> [Bouinot, 2002].

L'attractivité des territoires est donc en jeu, à savoir leur capacité à capter des investissements privés porteurs de développement économique [Ingallina, 2008]. Bien que ces capacités soient inégales d'un territoire à l'autre, chaque collectivité a «une obligation de compétitivité», c'est-à-dire de formulation d'une réponse à la concurrence interterritoriale accrue [Bouinot, 2002]. Pour D. Béhar, ces injonctions se fondent sur l'idée d'un «mimétisme» entre les politiques territoriales et les stratégies d'entreprises [Béhar, 2008]. La notion de «marché des localisations» [Linossier, 2009] pour désigner les différentiels d'attractivité des territoires fait écho à ce constat.

P. Genestier et al. [2008] soulignent le fait que ce «marché des territoires» fortement hiérarchisé ne fait pas que s'imposer aux collectivités locales, ces dernières contribuent pleinement à sa construction et à sa consolidation. Les politiques publiques locales auraient en effet moins pour objet de réguler les défaillances inhérentes au marché que d'optimiser les avantages comparatifs territoriaux, alimentant la logique de compétition précitée. Cette observation s'inscrit à la suite de la thèse de P. La Galès sur «le retour des villes» en Europe, par laquelle il met en avant l'implication croissante des gouvernements locaux dans le développement économique urbain [Le Galès, 2003]. En France, celle-ci se traduit très concrètement par la forte augmentation des dépenses locales consacrées au développement économique : entre 1984 et 2000 les aides directes et indirectes des collectivités locales aux entreprises seraient passées de 0,6 à 2,4 milliards d'euros [Demazière, 2005]. Genestier et al. [2008] notent par ailleurs que les dépenses publiques ont crû plus rapidement à l'échelon local que central depuis le milieu des années 1980.

Face à la «multiplication des pressions concurrentielles» [Bouinot, 2002] les outils d'intervention dont disposent les collectivités sont néanmoins bornés par la répartition entre échelons administratifs des prérogatives en matière de politique économique. Les leviers de régulation macro-économiques tels que la monnaie et le droit de la concurrence, sont aux mains de l'Union européenne. Les aides directes

---

<sup>157</sup> La libre association des communes sous forme d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre est rendue possible par la loi du 6 février 1992. Elle est simplifiée par la loi dite Chevènement du 12 juillet 1999. Dans le cadre de la mise en place des établissements intercommunaux, les municipalités peuvent choisir ou non de transférer leurs prérogatives en matière de développement économique. Elles optent généralement pour le transfert.

<sup>158</sup> Cette «spirale cumulative» est théorique. La collectivité peut décider d'affecter son nouveau potentiel fiscal au désendettement ou encore à la diminution de la pression fiscale pesant sur les contribuables [Bouinot, 2002].

telles que les primes à la création d'emplois ou d'entreprises sont du ressort de l'État et des Régions<sup>159</sup>. Les communes ou intercommunalités disposent quant à elles de leviers d'actions «indirects». Ils sont classés en cinq catégories par la Direction Générale de la Comptabilité Publique [cité par Crague, 2009]: les aides immobilières<sup>160</sup>, les opérations d'aménagement, les prises de participation (en particulier dans des sociétés d'économie mixte d'aménagement), les versements à des fonds de garantie<sup>161</sup> et les prestations de services au bénéfice des entreprises<sup>162</sup>. Parmi ce panel, les leviers les plus mobilisés sont les trois premiers, G. Crague concluant de ce fait que l'«aménagement économique» constitue un sous-ensemble dominant de l'action économique locale, ce qui confirme les travaux précédemment réalisés à ce sujet [Crague, 2009 ; Demazière, 2005 ; Ingallina, 2008]. La création de zones d'activités ou la mise en place de projets urbains<sup>163</sup> en sont les deux expressions principales, comme nous allons le voir par la suite.

L'espace conserve donc le rôle «d'inducteur» social et économique acquis au cours des Trente Glorieuses. La «ville» s'avance comme un substitut à la politique nationale d'aménagement du territoire, telle que conçue à l'après-guerre. Elle «incarne alors l'objet même de l'interventionnisme public et l'aménagement de l'espace symbolise les vertus de la construction politique du collectif.» [Genestier, 2004, p. 197] Pour P. Genestier, il y aurait une «assimilation» voire une «confusion» entre le spatial et le politique, qu'il désigne par les termes de «pensée spatialiste» ou de «rhétorique constructionniste» [2010]<sup>164</sup>.

Ce constat fait écho aux travaux de R. Linossier sur le lien entre urbanisme et développement économique dans la métropole lyonnaise. L'auteure note que ces politiques ont pour but principal «de transformer la forme et l'image de l'espace urbain afin de produire de la valeur marchande, des activités compétitives et un cadre de vie attractif pour les acteurs économiques, dans un contexte de très forte pression concurrentielle interurbaine.» [R. Linossier] L'espace bâti pourrait donc façonner le développement économique. Si les recherches en urbanisme et aménagement ainsi qu'en sciences politiques laissent penser que cette approche spatialiste est prégnante au sein des collectivités territoriales, elle n'est pas moins traversée de tensions. Nous en mettrons trois en lumière, constituant la grille analytique mobilisée ensuite pour appréhender les stratégies de développement portuaire.

La première de ces tensions est mise en avant par C. Demazière [2005], qui souligne le fait qu'il est peu aisé d'apprécier «les effets réels de l'interventionnisme local» et plus particulièrement des zones

---

<sup>159</sup> Les aides directes à l'investissement sont strictement contrôlées par la Commission européenne. En France le principal outil de ce type est la prime à l'aménagement du territoire pour l'industrie et les services. Elle est destinée à soutenir les implantations nouvelles et créations d'entreprises dans des territoires désignés comme prioritaires.

<sup>160</sup> Il peut s'agir par exemple de rabais sur la vente ou la location de terrains aménagés par la collectivité, ou de ventes à paiement échelonné.

<sup>161</sup> Cet outil permet aux collectivités d'aider une entreprise à accéder à des prêts à moyen ou long terme, lui permettant d'acquérir les moyens de production nécessaires à son développement.

<sup>162</sup> Il peut s'agir par exemple d'études ou de diagnostics économiques, de conseils de gestion ou encore d'actions de promotion.

<sup>163</sup> Le projet urbain est un mode d'action apparu dans les années 1970, par opposition à l'urbanisme fonctionnaliste. Celui-ci est critiqué car les pratiques programmatiques sur lesquelles il repose tendraient à écarter les enjeux socio-économiques de la production urbaine [Pinson, 2005]. Le projet urbain doit par ailleurs permettre de dépasser l'approche sectorielle de l'aménagement opérationnel [Ingallina, 2010]. Il intervient souvent sur de vastes périmètres et des tissus urbains déjà en partie constitués.

<sup>164</sup> Ces notions sont mobilisées par l'auteur pour qualifier les actions liées à la politique de la ville, en particulier au logement, mais elles permettent aussi d'appréhender le traitement des questions de développement économique.

d'activités créées par la collectivité publique. L'auteur rappelle que cette «logique d'équipement» court le risque d'un manque d'adéquation avec la demande, d'autant plus difficile à saisir qu'elle est essentiellement «implicite». Rien ne permet en outre d'affirmer que les recettes fiscales générées excèdent les investissements réalisés par la collectivité, ni que les emplois créés profitent aux habitants du territoire d'implantation des zones d'activités. L'intervention publique locale en matière d'équipement est aussi remise en question par le risque de mortalité des activités nouvelles et la réversibilité des stratégies des entreprises [Demazière, 2005 ; Linossier, 2006].

Les praticiens eux-mêmes pointent du doigt ces limites. Comme le montre G. Crague [2009], l'aménagement serait de plus en plus appréhendé comme un levier parmi d'autres de la politique de développement économique. Cela expliquerait la diversification des missions attribuées aux sociétés d'économie mixte (SEM), qui intègrent entre autres des activités de promotion territoriale. Néanmoins, l'implantation demeure la «pierre angulaire» de l'action économique locale. En témoigne l'émergence au sein des SEM d'activités d'accompagnement technique et administratif des entreprises souhaitant s'implanter et investir localement, désignées par le terme «d'ingénierie de l'implantation» [Crague, 2009].

Dans un second temps, l'approche socio-politique des politiques locales de développement économique met en lumière un tiraillement entre la rhétorique constructionniste d'une part, et les pratiques libérales qui se diffusent au domaine de l'urbanisme et de l'aménagement, de l'autre [Genestier, 2004]. L'essor des logiques partenariales pose la question de la conciliation entre les intérêts collectifs portés par la puissance publique, et les intérêts économiques des opérateurs privés de l'urbanisme. Ces derniers sont les promoteurs, les investisseurs et les utilisateurs finaux des espaces et locaux produits dans le cadre de ces politiques. De nombreux travaux d'économie urbaine s'attachent à décrypter les effets territoriaux des conciliations entre des systèmes d'acteurs aux intérêts divergents. Ils renvoient à deux théories majeures : celle des coalitions de croissance [Logan et Molotch, 1987] – adaptée au contexte nord-américain –, et celle des régimes urbains [Stone, 1989] – applicable au contexte européen. De cette seconde théorie découle l'analyse des modes de gouvernance urbaine proposée par P. Le Galès [1995], qui trouve un écho dans plusieurs recherches récentes portant sur les politiques locales de développement.

R. Linossier [2009] examine à la lumière de cette approche le projet de la Cité Internationale de Lyon. Le réaménagement de ce secteur en friche est conçu pour assurer sa remise sur le marché auprès des investisseurs immobiliers. Il s'appuie sur la production d'équipements collectifs et la création de surfaces d'accueil pour les entreprises. L'objectif est plus largement d'assurer le positionnement concurrentiel du territoire lyonnais sur le marché des localisations. Le choix de la mise en place d'une concession d'urbanisme pour mener à bien ce projet, confère un fort pouvoir d'influence aux promoteurs et investisseurs sur les «contenus formels et fonctionnels» du projet. L'objectif de conservation patrimoniale d'une partie du bâti ancien est par exemple rapidement abandonné dans une optique de rentabilité des investissements.

A. Coulondre [2016], quant à lui, s'intéresse aux projets de centres commerciaux, analysés en tant que leviers des politiques d'attractivité urbaine. À partir du cas de Bercy Village à Paris et d'Odysseum à Montpellier, il montre que la capacité des élus locaux à contrôler le contenu quantitatif et qualitatif des projets commerciaux dépend de l'attrait de leur territoire sur le marché des localisations commerciales. Les ressources juridiques dont ils disposent, à savoir leurs prérogatives d'urbanisme, ne suffisent pas à assurer leur pouvoir de négociation face aux promoteurs privés. Les travaux de N. Raimbault [2014]

sur les territoires logistiques aboutissent à des constats proches. Le glissement des activités logistiques en marge de la métropole francilienne où le pouvoir local est fragmenté, permet aux promoteurs immobiliers de disposer d'une large marge de manœuvre dans la conception et la création des zones dédiées. Les élus locaux restent largement en retrait de la définition du contenu productif des projets, leurs exigences vis-à-vis des promoteurs se concentrant sur des questions d'aménagement telles que l'insertion paysagère et la desserte en transport.

L'équilibre des négociations entre la puissance publique locale et les promoteurs peut être expliqué par la notion de ressources, présentée précédemment. Les ressources juridiques, foncières et politiques (soit le portage du projet auprès des électeurs) dont disposent les élus locaux sont échangées contre les ressources techniques, financières et commerciales des promoteurs. Les secondes sont mobiles tandis que les premières sont ancrées territorialement. La valeur d'échange de celles-ci est donc conditionnée par l'attractivité du territoire, qui détermine la capacité d'influence et d'encadrement des élus locaux vis-à-vis des promoteurs. En d'autres termes, les marchés fonciers et immobiliers constitueraient de puissants régulateurs des projets urbains, déterminant «le «champ des possibles», à l'intérieur duquel la collectivité peut poursuivre ces objectifs d'intérêt général » [Verhage et Linossier, 2009]. Ils conditionnent l'équilibre entre régulation politique et régulation marchande des opérations d'aménagement à vocation économique.

À propos des politiques de développement local, D. Béhar met en évidence une troisième «faille» de l'approche constructionniste. Il souligne les limites de la rhétorique de compétitivité territoriale qui assimilent les logiques d'entreprises et celles des territoires. Selon ce discours, les collectivités locales seraient en effet des entités autonomes «dont le projet et la stratégie sont sans autre contrainte que celles du marché» [Béhar, 2008]. Cette autonomie politique encouragée par les gouvernements centraux, tend à évacuer la question des interdépendances économiques et politiques entre territoires locaux et régionaux [Davezies et Estèbe, 2007]. Or, quel que soit l'échelon considéré, les territoires ne sont pas des «îles». Les politiques publiques de développement local restent largement dépendantes du système économique et politique dans lequel elles s'insèrent [Béhar, 2008]. Pour D. Béhar, la somme des compétitivités locales n'est pas égale à la compétitivité nationale, ce qui suppose que l'autonomie croissante des collectivités doit s'accompagner d'une vision intégrée du territoire national à même de guider leurs actions. Plus largement, ce débat se rapporte à la question de l'échelon pertinent de définition des politiques économiques, et des intérêts collectifs qui s'y rapportent.

En résumé, outre la question d'efficacité des politiques de développement locale spatialiste, posée notamment par C. Demazière, un autre débat émerge : celui de la définition de l'intérêt collectif local. D'une part, plusieurs travaux interrogent la capacité des élus locaux à porter cet intérêt vis-à-vis des logiques divergentes des acteurs privés investis dans les opérations de développement économique. D'autre part, la compatibilité des intérêts locaux avec l'intérêt collectif tel que défini à l'échelon national – lorsqu'il est défini – doit être questionnée et aurait été trop longtemps éludée par les travaux sur l'économie territoriale.

### **3. L'implantation des chargeurs industriels et logistiques comme levier de développement économique portuaire**

Nous montrerons dans cette section qu'un parallèle peut être établi entre les mutations auxquelles font face les collectivités locales et celles que rencontrent les grands ports maritimes. Sur un plan économique ils sont concernés par une compétition interportuaire croissante, liée à la mondialisation des opérateurs maritimes et portuaires. Sur un plan organisationnel, leur autonomisation vis-à-vis de la

tutelle étatique, est conçue comme une réponse à cet environnement concurrentiel. Si cette seconde tendance est évidemment distincte du mouvement de décentralisation qu'ont connu les collectivités, il les soumet dans une même proportion à une injonction accrue de compétitivité économique. Comme les collectivités locales, les grands ports maritimes s'appuient en priorité sur leurs prérogatives d'aménageurs pour répondre à ces enjeux.

Les mutations économiques de l'environnement portuaire et maritime ont été détaillées au chapitre 3. La globalisation des secteurs armatorial et manutentionnaire a été rappelée. Il en découle une concurrence interportuaire accrue, entraînant un processus de hiérarchisation sous forme de *hub-and-spoke* dont l'organisation réticulaire n'est pas sans rappeler les «systèmes de villes» mentionnés plus haut. La concentration des trafics (notamment conteneurisés) et leur inégale croissance d'un port à l'autre, laisse par ailleurs supposer l'existence de phénomènes d'«adhérence» proches de ceux observés dans les territoires urbains, nuancé le caractère volatile qui leur est attribué. On retrouve donc la tension entre le «nomadisme» des opérateurs économiques et la capacité du territoire – ici portuaire – à les retenir. Le travail de P. Franc [2009] sur les armements maritimes explore cette dualité. Il met en évidence les impacts des caractéristiques territoriales sur les modalités d'intervention «à terre» de ces opérateurs aux stratégies globalisées, en s'appuyant sur les travaux d'économie territoriale.

Le mouvement des réformes portuaires amorcé depuis les années 1980, marqué par la diffusion du modèle de *landlord port*, a pour objectif l'adaptation des établissements portuaires à ces mutations, faisant de leur performance financière et économique une priorité [Brooks et Cullinane, 2006]. En répercussion du «climat concurrentiel» dans lequel ils opèrent, «la recherche de compétitivité» aurait «progressivement supplanté la défense de l'intérêt général comme valeur implicite du débat portuaire» [Foulquier, 2012]. Si cette assertion mérite quelques nuances, elle fait consensus dans la littérature consacrée à la gouvernance portuaire, tout en faisant largement écho à la notion de «ville compétitive» [Bouinot, 2002] développée dans les travaux traitant des politiques locales de développement économique. La réforme portuaire française de 2008 ne fait pas exception à cette tendance. La relance économique du système portuaire français, dont les performances sont jugées insuffisantes, en constitue l'objectif prioritaire.

Si pour les collectivités locales la recherche de performance est passée par la décentralisation, elle se traduit dans le cas des grands ports maritimes par une autonomisation vis-à-vis de la tutelle étatique, de nature financière, opérationnelle et stratégique (chapitre 3). La loi de réforme et les textes qui l'accompagnent répartissent précisément les rôles incombant d'une part à la tutelle étatique et d'autre part aux établissements portuaires.

Concernant la tutelle, alors que jusqu'aux années 1980 elle était amenée à intervenir directement dans le développement des zones industrialo-portuaires et le choix des occupants, aujourd'hui elle n'est en théorie plus présente que de manière indirecte dans l'espace portuaire<sup>165</sup>. La tutelle technique fixe les grandes orientations de la politique portuaire et s'assure de leur mise en œuvre, en tant que membre du conseil de surveillance et par le suivi des projets stratégiques.

---

<sup>165</sup> Nous verrons à travers le cas du développement de la filière des EMR que l'État ne s'interdit pas d'intervenir directement dans les processus d'implantation portuaire lorsque l'enjeu est considéré comme étant d'intérêt national.

Outre cette position de stratège, la tutelle s'engage dans le cadre de la *Stratégie nationale de relance portuaire* à assurer un rôle de régulateur. Elle entend initier la simplification de l'environnement réglementaire et administratif des grands ports maritimes [MEDDE, 2013]. Cette démarche fait suite aux demandes répétées des autorités et des usagers portuaires en faveur de l'assouplissement et de la stabilisation de la législation environnementale et fiscale concernant l'espace portuaire, relayées par de nombreux rapports institutionnels [Cour des comptes, 1999 ; IGP et CGPC, 2007 ; Sénat, 2011]. L'instauration des plans de prévention des risques (PPRT) en 2003 n'a fait que renforcer ces demandes. Le rapport commandé par F. Cuvillier au CGEDD et au CGEIET en 2013 s'inscrit dans cette perspective. Il doit formuler des recommandations en vue de faciliter les projets d'investissement portuaire en dépit du «corpus juridique important» et «parfois hétérogène» s'appliquant aux espaces portuaires. Les auteurs identifient plusieurs solutions pour y remédier telles que la création d'un dossier environnemental unique pour les projets d'aménagement, ou la mise en place d'un dispositif d'«autorisation d'opération complexe» [CGEDD et CGEIET, 2013]. Elles n'ont pas été suivies d'effets à ce jour, à notre connaissance.

Dans le même temps, le Bureau de l'organisation et de la réglementation portuaires au sein de la Sous-direction des Ports et du Transport fluvial à la DGITM s'intéresse de plus en plus près aux réglementations douanières et fiscales (Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14). Ce second champ fait l'objet d'une attention particulière suite au récent assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière (chapitre 3). L'attention croissante portée par la tutelle technique aux enjeux réglementaires témoigne de la redéfinition de son champ d'intervention vers une mission de régulation renforcée.

Le rôle des grands ports maritimes est de décliner les orientations logistiques et industrielles de la politique portuaire nationale en orientations de développement économique à moyen terme, à l'échelle de leur domaine. Les autorités portuaires étaient déjà amenées à établir leurs propres orientations économiques avant 2008, mais leurs pratiques de planification étaient hétérogènes et irrégulières. Avec l'instauration du projet stratégique, elles sont explicitement considérées comme étant garantes de leur propre trajectoire économique. Cet outil assoit une montée en stratégie de leurs activités : les autorités portuaires ne sont plus de simples opérateurs techniques de la politique économique nationale, mais l'adaptent au contexte local dans lequel elles opèrent. Le responsable du suivi de l'élaboration des projets stratégiques des grands ports maritimes au sein de la DGITM insiste d'ailleurs sur le fait que si la tutelle technique vérifie que les documents «s'alignent» sur les orientations nationales, elle les encourage surtout à être plus autonomes vis-à-vis de l'État sur un plan stratégique (Chef du bureau des Ports, DGITM, 16/12/13).

Cette tendance s'insère dans une logique plus générale de personnalisation et de responsabilisation des établissements sous tutelle étatique, mise en exergue par J. Chevallier [2003]. Au même titre que le phénomène de décentralisation, elle participerait d'une «fragmentation de la structure étatique» et d'une réorganisation des relations entre l'État central, les administrations déconcentrées et les gouvernements infra-nationaux. Tout comme on observe un «retour des villes» [Le Galès, 2003], on assisterait donc à un «retour des ports»<sup>166</sup>, correspondant à un changement d'échelle de la conception des politiques de développement économique.

---

<sup>166</sup> Le terme de «retour» convient au cas des ports puisqu'avant la loi de réforme de 1965 ils étaient gérés localement par les Chambres de commerce et d'industrie. Celles-ci étaient les principales responsables des



L'autonomisation des autorités portuaires s'accompagne d'un renouvellement de l'approche du développement de l'espace rétro-portuaire. Il est attendu des autorités portuaires qu'elles passent d'une démarche attentiste à une démarche interventionniste, comme l'exprime l'extrait d'entretien suivant :

« [La réforme] a amené le port à plus se positionner [...] comme aménageur de foncier pour développer des activités et non pas comme simple réceptacle d'activités qu'il fallait implanter sur son territoire. [...] On n'est pas juste là pour prendre l'usine, l'implanter parce qu'on avait du terrain, mais comment faire en sorte que l'usine [...] s'implante sur notre terrain.»

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire,  
GPMH, 28/10/14)

L'importance accordée aux implantations des chargeurs industriels et logistiques témoigne d'un changement de paradigme dans l'appréhension du développement portuaire. Au cours des années 1980 à 2000, suite à la crise industrielle, les stratégies de développement des autorités portuaires se concentrent sur les fonctions commerciales (ou fonctions de transit) des ports. L'amélioration de leur niveau de desserte maritime est prioritaire. Il est implicitement considéré qu'elle favorise l'implantation de nouveaux chargeurs sur le domaine des ports, mais cet aspect de leur développement fait l'objet de peu d'attention. Avant 2008, la question des implantations industrielles et plus encore celle des implantations logistiques, est d'ailleurs quasi absente des rapports institutionnels consacrés à la politique portuaire. Seul le rapport de la Cour des comptes de 1999 fait exception, les auteurs encourageant les ports autonomes à améliorer leur offre foncière auprès des chargeurs industriels et à anticiper les demandes d'implantation [Cour des comptes, 1999]. Le sujet est en revanche absent du rapport pré-réforme de 2006 [Cour des comptes, 2006] ainsi que de celui de l'IGP et du CGPC [2007].

Le changement de logique promu par la réforme de 2008 n'intervient toutefois pas abruptement. Il fait écho au redéploiement des pratiques de planification spatiale amorcé dans les années 2000 par les autorités portuaires avec le renforcement du cadre réglementaire environnemental (chapitre 4). Ce phénomène s'accompagne d'une attention accrue des autorités portuaires pour leurs espaces rétro-portuaires et d'une prise de conscience de l'atout qu'ils représentent pour le développement des activités logistiques et industrielles. La réforme de 2008 conforte cette approche et l'importance de ces espaces dans la mise en œuvre de leur stratégie commerciale.

Les injonctions qui encouragent les autorités portuaires à attirer de nouveaux chargeurs portuaires sur leur domaine donnent lieu à une montée de l'«ingénierie de l'implantation» pour reprendre la formule proposée par G. Crague [2009] à propos des collectivités locales. La *Stratégie nationale de relance nationale portuaire* publiée en 2013 insiste sur le fait que la mise en œuvre des orientations de la politique portuaire réside essentiellement dans «la capacité des ports à offrir des espaces fonciers attractifs pour les entreprises à la recherche de sites adaptés» [MEDDE, 2013, p. 9]. Les autorités portuaires sont encouragées à mettre en place des «processus compétitifs pour l'implantation de nouvelles industries» et de chargeurs logistiques. Il s'agit pour elles d'anticiper les demandes foncières de chargeurs souhaitant s'installer sur le domaine, et d'accompagner ces derniers dans les démarches administratives et réglementaires nécessaires à leur implantation. S'appuyant sur la production d'une offre foncière techniquement et administrativement conforme à la demande des chargeurs portuaires,

---

orientations commerciales et économiques portuaires tandis que le ministère des Travaux publics jouait un rôle purement technique.

le soutien des grands ports maritimes au développement des activités industrielles et logistiques sur leur domaine sollicite donc largement leurs compétences d'aménageurs.

Le postulat sous-jacent de cette approche est que la modification de l'espace peut permettre d'y fixer les chargeurs portuaires et donc d'ancrer sur le territoire portuaire les flux et les capitaux volatiles d'entreprises elles-mêmes mobiles. Elle témoigne d'une confiance en l'effet «inducteur» de l'espace portuaire, faisant écho aux politiques de développement spatialistes et constructionnistes des collectivités locales, mentionnées précédemment. Dans le cas portuaire comme sur le territoire des collectivités, l'implantation se situe précisément à l'interface entre aménagement et développement économique. Le lien postulé entre ces deux fonctions est clairement établi par le rapport du CGEDD et du CGEIET consacré à ce sujet, réalisé en 2013 à la demande du ministre délégué au Transport F. Cuvillier. Les auteurs soulignent le fait que «Pour que la réforme produise ses effets, il faut [...] que les entreprises puissent s'implanter» tout en rappelant que «le foncier est au cœur de cette problématique» [CGEDD et CGEIET, 2013, p. 23].

Le lien entre l'économie et le spatial trouve d'ailleurs une transcription organisationnelle après 2008, plusieurs établissements portuaires dont Bordeaux, La Rochelle et Marseille-Fos décidant de réunir au sein d'un même service les fonctions de prospectives économique et d'aménagement. Le port du Havre crée quant à lui un Comité d'Implantation en 2013, regroupant des représentants de l'ensemble des services concernés par l'établissement de chargeurs grands comptes sur le port<sup>167</sup>. Il doit favoriser la collaboration entre les différents organes de l'autorité portuaire, dont les services en charge de l'aménagement et ceux dédiés au développement économique (Responsable du pôle Stratégie domaniale, GPMH, 13/06/14).

Le rôle conféré aux grands ports maritimes dans l'implantation de chargeurs industriels et logistiques sur leur domaine participe à la montée en puissance de l'échelon portuaire dans la mise en œuvre de la politique nationale. Il témoigne de l'élargissement à la fois spatial, fonctionnel, matériel et stratégique du rôle du port-aménageur.

En résumé, le parallèle que nous proposons d'établir entre les politiques de développement économique local d'une part, et portuaire de l'autre, repose sur le triple constat suivant. Tout d'abord, la compétition interterritoriale comme la concurrence interportuaire sont accrues par la globalisation de l'économie et la hiérarchisation des espaces économiques sous forme de réseaux de villes ou de ports. De plus, sur le plan des politiques publiques, les échelons d'intervention locaux ont vu leurs responsabilités s'accroître dans la conduite de leur trajectoire économique tandis que l'échelon national intervient de moins en moins directement. Ce mouvement s'appuie sur la décentralisation dans le cas des collectivités locales et sur l'autonomisation financière, opérationnelle et stratégique vis-à-vis de l'État pour les autorités portuaires. Enfin, dans les deux cas, les compétences d'aménagement dont disposent ces entités sont appréhendées comme les leviers principaux de leur intervention, selon une approche du développement économique qualifiée de spatialiste ou constructionniste.

---

<sup>167</sup> Le comité traite également du renouvellement des droits d'occupation des chargeurs grands comptes déjà présents sur le domaine.

**Tableau 5.1. Les mutations des politiques de développement économique local et portuaire :  
essai de comparaison**

	<b>Développement économique local</b>	<b>Développement économique portuaire</b>
<b>Entité analysée</b>	Communes et intercommunalités (entités politiques)	Autorités portuaires (entités techniques)
<b>Environnement géo-économique</b>	Système de villes	Réseau maritime et portuaire <i>hub-and-spoke</i>
<b>Environnement politique</b>	-Compétences de développement économiques décentralisées -«Ville compétitive» [Bouinot, 2002]	-Montée en stratégie des autorités portuaires -Priorité à la performance économique et financière [Brooks et Cullinane, 2006]
<b>Leviers de développement économique</b>		Aménagement et urbanisme Implantations → Approche spatialiste / constructionniste

Le tableau 5.1. propose une synthèse de cette comparaison. Celle-ci nous permet de transposer au cas portuaire les problématiques mises en exergue par les travaux portant sur les politiques économiques locales. Nous nous concentrerons sur la question des ressources nécessaires à l'implantation des chargeurs portuaires en identifiant celles qui sont du ressort des autorités portuaires et celles qui ne le sont pas. Pour ces dernières, nous identifierons leurs détenteurs et la manière dont les relations entre ceux-ci et les établissements portuaires se structurent. Il s'agit de saisir en quoi ces relations influencent la définition du projet de développement économique du port et sa mise en œuvre, ainsi que les usages de cet espace spécifique. Dans le cas des implantations logistiques notre attention se portera essentiellement sur la mobilisation de ressources privées dont disposent promoteurs et chargeurs. Dans le cas des implantations industrielles nous nous pencherons sur les ressources publiques détenues par les acteurs politiques locaux, régionaux et nationaux. Ces angles d'approche relèvent du choix des études de cas mais ne signifient pas que les implantations industrielles ne mobilisent pas de ressources privées, et inversement que les implantations logistiques ne mobilisent pas de ressources publiques.

#### **4. Les implantations logistiques : la place de l'autorité portuaire dans la chaîne de promotion immobilière. Le cas de Distriport (Fos-sur-Mer) et du PLPN 2 (Le Havre)**

Dans sa définition la plus large, le terme de logistique désigne l'ensemble des activités liées à la gestion matérielle et organisationnelle des flux de marchandises, depuis le lieu de production jusqu'au lieu de consommation. Elle recouvre alors des activités variées telles que le transport, l'entreposage, la manutention ou encore le conditionnement. Dans le cadre de ce travail, nous l'employons selon une acception plus restreinte pour désigner uniquement les activités de gestion de flux réalisées en entrepôt. Celles-ci consistent en la collecte et le stockage de marchandises, le groupage et dégroupage de lots, et éventuellement les activités de transformation légère (emballage, assemblage final, etc.). Les trafics traités sont souvent des marchandises diverses, soit des produits semi-finis ou finis transportés généralement par conteneurs et palettes. Ces activités se caractérisent par l'émergence d'un marché de prestations spécialisées, les entreprises de production et de distribution<sup>168</sup> choisissant

<sup>168</sup> Nous définissons le secteur de la distribution comme l'ensemble des activités spécialisées dans l'échange de biens de consommation ou d'équipement destinés à la vente aux particuliers dans le premier cas, aux entreprises dans le second.

d'externaliser cette fonction. Cette tendance s'accompagne de l'écllosion d'une filière de promotion immobilière dédiée.

Nous revenons rapidement sur ces mutations afin de montrer en quoi elles favorisent l'essor des activités logistiques au sein de l'espace portuaire. Les processus d'implantation correspondants font intervenir trois principaux acteurs : les autorités portuaires, les chargeurs logistiques (définis ci-dessous) et les promoteurs immobiliers, ces derniers jouant le rôle d'intermédiaires entre les deux premiers. Dans cette configuration triangulaire, les autorités portuaires tendent à aborder le développement logistique sous l'angle de l'aménagement, concentrant leur attention sur la qualité de leur offre foncière à destination des promoteurs. Les enjeux économiques liés à ces activités se trouvent ainsi partiellement éclipsés. Les cas de Distriport à Fos-sur-Mer et du PLPN 2 au Havre nous permettent de mettre en lumière ces mécanismes.

#### **4.1. L'émergence d'une logistique portuaire**

Ce n'est que depuis peu que les activités logistiques sont considérées par les autorités portuaires et la puissance publique comme un axe de développement à part entière, source potentielle de croissance de leurs trafics. L'invisibilité de la logistique dans la politique de développement portuaire s'explique par la structuration seulement récente de ce secteur d'activités.

Le marché des prestations logistiques se développe depuis les années 1980 en Europe. Il émerge à la faveur de la politique de libéralisation des transports d'une part, et de la complexification des chaînes d'approvisionnement et de distribution liée à l'internationalisation de la production d'autre part. Les stratégies d'externalisation des entreprises industrielles et de la distribution se concentrent dans un premier temps sur les activités de transport, pour ensuite s'étendre aux activités d'entreposage et de gestion des flux. Dans ces deux secteurs, on parle d'une opération réalisée «pour compte d'autrui» lorsqu'elle est prise en charge par un prestataire, par opposition aux opérations «en propre».

Le marché de la logistique contractuelle se caractérise donc par un mouvement d'expansion rapide, cette notion désignant le fait pour une entreprise de confier tout ou partie de ses fonctions logistiques à un prestataire extérieur pour une durée généralement comprise entre un et trois ans [Raimbault, 2014]. Selon l'Aslog<sup>169</sup>, en France la part des chargeurs externalisant leurs activités d'entreposage serait passée de 15 à 40% entre 2001 et 2008 [Aslog, 2009]. Le consultant Capgemini estime que l'externalisation de cette fonction s'élève à 73% en 2014 à l'échelle de l'Europe et de l'Amérique du Nord [Capgemini, 2014]<sup>170</sup>. Les prestataires opérant sur ce marché sont pour beaucoup issus du secteur du transport routier (XPO Logistics, ex-Norbert Dentressangle), du transport ferroviaire (Geodis, filiale de la SNCF), des Postes (DHL, UPS), ou de la commission de transport (Kuehne + Nagel).

Avant qu'elles ne soient majoritairement externalisées, les fonctions d'entreposage étaient souvent réalisées directement dans les bâtiments d'exploitation (usines, magasins). L'essor du marché des prestations logistiques est donc rendu visible dans l'espace par le déploiement de bâtiments d'entreposage spécialisés. Près de 98 millions de mètres carrés d'entrepôts ont ainsi été mis en chantier en France entre 1985 et 2009, soit autant que de surfaces de commerce et de locaux de

---

<sup>169</sup> L'Association française de la Supply chain et de la LOGistique (Aslog) est la principale association professionnelle du secteur logistique en France.

<sup>170</sup> Ces chiffres doivent être appréhendés comme des ordres de grandeur. Il n'existe pas d'enquêtes statistiques institutionnalisées sur ce sujet en France.

bureaux [Raimbault, 2014]. En Europe, les entrepôts se concentrent d'une part dans les grands bassins de consommation que sont les territoires métropolitains, et d'autre part à proximité des portes d'entrée des flux internationaux, c'est-à-dire les espaces aéroportuaires et portuaires [Strale, 2013 ; Raimbault, 2014].

Les ports accueillent en particulier des centres de distribution nationaux ou internationaux dédiés au déchargement de conteneurs maritimes – ou dépotage – correspondant à des flux d'importation d'origines multiples. Ceux-ci sont par la suite réexpédiés vers des entrepôts régionaux [Van der Lugt et Nijdam, 2005 ; Theys et al., 2008 ; Mangan et al., 2008]. Les activités logistiques portuaires sont pour beaucoup liées au secteur de la distribution, aussi les entrepôts peuvent servir à la constitution de stocks dits «tampons» permettant au distributeur de s'adapter rapidement aux évolutions de la consommation [Mangan et al., 2008]. Ces segments logistiques spécifiques sont désignés par les termes de *port centric logistics* [Mangan et al., 2008] ou *port-based logistics* [Theys et al., 2008], par opposition à la logistique dite «continentale». Les chargeurs logistiques portuaires sont de deux types : les entreprises de production et de distribution qui réalisent leurs activités d'entreposage «en propre», d'une part ; les prestataires logistiques qui opèrent pour le compte d'entreprises tiers, d'autre part.

Le port d'Anvers est considéré comme précurseur en Europe dans ce domaine. Face à la baisse des besoins de main-d'œuvre dans le secteur de la manutention, les *natie*<sup>171</sup> diversifient leurs activités dès les années 1990 par la construction et l'exploitation d'entrepôts couverts, le développement de ce secteur étant par ailleurs soutenu par l'autorité portuaire [Devos, 2003]. Aujourd'hui on recense 6,1 millions de mètres carrés de bâtiments logistiques au sein du domaine portuaire [Port d'Anvers, 2016], contre 2,8 à Hambourg, l'un de ses principaux concurrents. Cette spécialisation vaut à Anvers le qualificatif de «port-logistique» [Lavaud-Letilleul, 2002]. Suivant ce modèle, de nombreuses autorités portuaires en Europe voient dans le secteur logistique une opportunité de croissance de leurs trafics et de leurs recettes dans un contexte où les industries portuaires traditionnelles connaissent une croissance faible, voire un déclin selon les filières [Van der Lugt et Nijdam, 2005 ; Mangan et al., 2008]<sup>172</sup>.

Les ports français ne font pas exception à cette tendance. Le développement de la logistique concerne principalement les ports du Havre, dont le domaine accueille aujourd'hui 1,2 millions de mètres carrés d'entrepôts [GPMH, 2011], et de Marseille-Fos, qui en accueille environ 500 000 [GPMM, 2016]. La logistique y a pris son essor relativement récemment, dans le sillage de la mise en service des nouveaux terminaux à conteneurs Port 2000 (2006) et Fos 2 XL (2012). Les deux établissements portuaires mentionnés font de l'extension des surfaces d'entreposage une priorité de leur stratégie de développement dans le cadre de leur projet stratégique pour la période 2014-2018. Cet objectif s'ancre plus largement dans une stratégie d'accompagnement de l'essor des trafics conteneurisés ([André, 2014] ; (Responsable de la mission Projets et Filières, GPMM, 06/07/16))<sup>173</sup>. La présence de chargeurs

---

<sup>171</sup> À Anvers, les *natie* sont les corporations historiquement en charge de la manutention des marchandises à terre, par opposition aux activités de chargement et déchargement des navires.

<sup>172</sup> Si ce constat fait consensus, les travaux empiriques à ce sujet demeurent peu nombreux. Beaucoup d'auteurs mettent en lumière le rôle des ports en tant que nœuds privilégiés des chaînes logistiques globales (chapitre 3), mais peu s'intéressent spécifiquement au développement des activités d'entreposage au sein des espaces portuaires, que ce soit sous un angle quantitatif ou qualitatif.

<sup>173</sup> Chaque grand port maritime établit ses orientations économiques pour cinq ans dans le volet 1 de son projet stratégique. Ceux-ci sont confidentiels et n'ont pas pu être consultés dans le cadre de nos recherches. Les

logistiques générateurs de flux d'importation et / ou d'exportation au sein de leur domaine doit en effet permettre d'attirer les armateurs et de favoriser la mise en place de nouveaux services de desserte de lignes conteneurisées. Elle contribue à «fixer les trafics» [Battais, 2015], dont nous avons déjà souligné le caractère fluctuant. Comme le résume le directeur de la ZIP du port du Havre, il est «plus facile de déplacer des bateaux que des bâtiments», soulignant par cette formule le fait que les schémas de desserte maritime tendent à s'adapter à la localisation des chargeurs (Directeur de la ZIP, GPMH, 19/07/16).

Pour le grand port maritime du Havre, l'enjeu est plus précisément d'attirer les flux à destination d'Île-de-France transitant aujourd'hui par les ports voisins :

*«Il y a clairement une volonté [d'attirer les activités logistiques], c'est pour ça qu'on fait le PLPN2 [...]. L'enjeu premier c'est que les chaînes logistiques qui aujourd'hui passent par Anvers se repositionnent le long de l'axe Seine [...] pour alimenter Paris, enfin le bassin francilien. Mais oui l'enjeu qui est clairement écrit dans notre projet stratégique c'est de faire ces basculer chaînes logistiques pour favoriser les trafics au port du Havre.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14)

L'objectif du port de Marseille-Fos consiste quant à lui à attirer des chargeurs logistiques souhaitant disposer d'une porte d'entrée méditerranéenne vers le bassin de consommation du Sud de l'Europe, voyant un fort potentiel de croissance dans ce segment :

*«Ce que l'on vise [...] c'est les gens qui [...] sont soit en saturation sur le Nord, soit ont un développement vers le Sud. Ce qu'on aime bien, c'est un groupe international, qui a une production Asie, et qui s'organise en termes logistique Europe du Nord, Europe du Sud, Maghreb. [...] S'il y a ce découpage qui se fait, c'est souvent prévu ou récent, et dans ce cas-là, il y a souvent la recherche, ou du moins l'étude, d'une entrée par la voie maritime en Méditerranée. Et là, donc du coup, on estime qu'il y a quelque chose à faire.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

Les stratégies d'accompagnement des trafics conteneurisés mises en place par les ports du Havre et de Marseille mobilisent une diversité de leviers d'action et s'ancrent au sein de territoires économiques qui excèdent leur périmètre administratif, comme nous le verrons dans le chapitre 6. Si l'implantation de nouveaux chargeurs est donc une forme d'intervention parmi d'autres au sein de ces stratégies, elle explique l'importance croissante accordée à la maîtrise des processus d'implantation logistique. Celle-ci donne lieu au développement d'une offre foncière dédiée sous forme de zones d'activités telles que le PLPN 2 ou Distriport. L'émergence d'une filière de promotion immobilière spécialisée dans le segment des entrepôts logistiques encourage cette tendance.

---

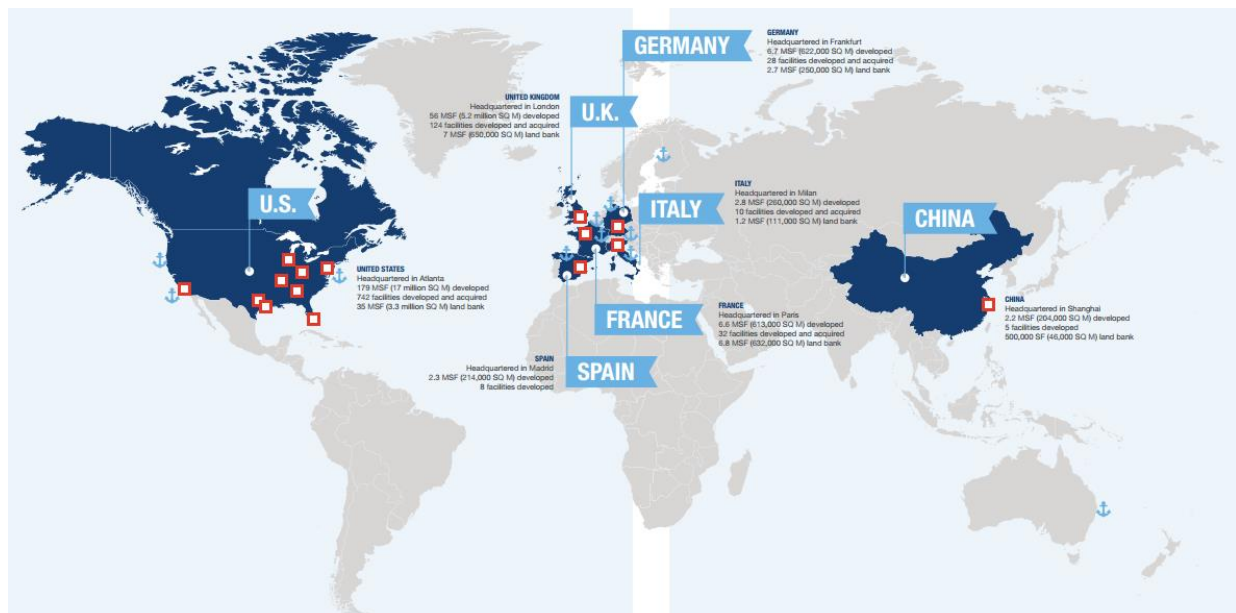
informations sur lesquelles nous nous appuyons sont issues de la presse spécialisée et régionale ainsi que de nos entretiens.

#### 4.2. L'offre foncière «clé en main» : un produit dédié aux implantations logistiques

Jusqu'aux années 1990, la construction et le financement des entrepôts logistiques sont pris en charge par leurs utilisateurs : entreprises industrielles, de distribution ou prestataires logistiques. Depuis, cette activité immobilière connaît une externalisation croissante : entre 1994 et 2007, 61% des constructions d'entrepôts en France auraient été pris en charge par des promoteurs [Oblog, 2007]. Dans ce contexte émerge un marché de l'immobilier logistique standardisé et mondialisé investi par des firmes internationales telles que l'américain Prologis ou encore l'australien Goodman [Raimbault, 2014]. Outre la promotion, ces dernières développent des activités d'investissement et de gestion, disposant ainsi de larges parcs immobiliers au déploiement international. En France actuellement, trois-quarts du patrimoine immobilier logistique serait détenu par des investisseurs [SOeS, 2010, cité par Raimbault, 2014]. Les exploitants d'entrepôts sont donc majoritairement locataires, pour des durées généralement fixées à trois ans reconductibles par les baux commerciaux.

L'externalisation immobilière répond aux besoins de flexibilité spatiale des chargeurs logistiques, qu'ils opèrent pour leur propre compte ou celui d'autrui. Étant locataires pour des durées courtes, ils peuvent facilement redéployer leurs activités en fonction de l'évolution de la consommation. L'externalisation permet aux prestataires de s'adapter aux mutations du marché logistique, de la localisation de leurs donneurs d'ordre et de leurs contrats [Raimbault, 2014]. Du fait de cette organisation, l'occupation des entrepôts est très volatile, dans le temps comme dans l'espace. L'enjeu pour les promoteurs – gestionnaires de parcs est donc de pouvoir «proposer rapidement un entrepôt standard à ces logisticiens précaires, ce qui suppose qu'ils disposent d'un patrimoine prêt à l'emploi, abondant et géographiquement bien réparti dans les différents marchés logistiques pour permettre ce *turn over*.» [Raimbault, 2013 ; p. 64]. La répartition sur trois continents du patrimoine de la firme américaine IDI Gazeley, présentée par la figure 5.1, illustre cette logique de déploiement spatial.

**Figure 5.1. Le déploiement des actifs immobiliers logistiques d'IDI Gazeley dans le monde**



Source : <http://www.idigazeley.com/>

L'expansion de la filière immobilière logistique entraîne une rupture avec les modalités traditionnelles de production des entrepôts portuaires. Jusqu'aux années 2000, deux modèles coexistent. Le premier correspond aux bâtiments logistiques construits par les autorités portuaires, qu'elles louent pour des durées limitées à des chargeurs ne disposant pas d'entrepôt sur le port – parce que l'ampleur ou la régularité de leurs flux ne le justifient pas (Chargé de missions, service Développement, 21/12/12, GPMH). Le second modèle correspond aux entrepôts construits par les chargeurs logistiques gérant des flux maritimes importants, qui en conservent la propriété.

Aujourd'hui la chaîne des implantations logistiques portuaires fait intervenir un troisième acteur, le promoteur-gestionnaire immobilier. Louant un terrain à l'autorité portuaire pour une durée généralement comprise entre 15 et 30 ans, il construit des entrepôts, dont il conserve dans la plupart des cas la propriété pour ensuite les louer<sup>174</sup> – dans leur totalité ou par cellule – à des chargeurs logistiques *via* des baux de courte durée. Les chargeurs sont donc sous-locataires du port. Comme précisé plus haut, le chargeur peut être une entreprise industrielle ou de distribution exploitant l'entrepôt en propre ou un prestataire logistique opérant pour le compte d'autrui. Dans cette configuration, le prestataire représente un intermédiaire supplémentaire entre l'autorité portuaire et l'entreprise propriétaire de la marchandise. Une troisième configuration correspond au cas où l'entrepôt est loué par un industriel ou une entreprise de distribution, qui y fait réaliser ses activités logistiques par un prestataire (modèle *in situ*<sup>175</sup>). Ces trois modèles - croisant des critères d'exploitation et de gestion immobilière – sont synthétisés par la figure 5.2.

Le cas de la Sedilec, centrale d'exploitation des imports du groupe de distribution E. Leclerc, est emblématique de l'évolution des schémas de production des entrepôts portuaires. Implantée au sein du port du Havre depuis les années 1990, les surfaces d'entreposage qu'elle occupe n'ont cessé de croître, passant de 30 000 mètres carrés en 1992 [LSA Conso, 2000] à bientôt 120 000 [Solard, 2015]. Alors que la centrale a fait elle-même construire son premier entrepôt et en est propriétaire, elle s'est ensuite appuyée sur le promoteur Prologis pour étendre ses capacités. Celui-ci construit et loue à la centrale des surfaces d'entreposage au sein du parc portuaire du Hode, où il est implanté depuis le début des années 2000. Cette stratégie est typique du passage d'une gestion immobilière internalisée à une gestion externalisée.

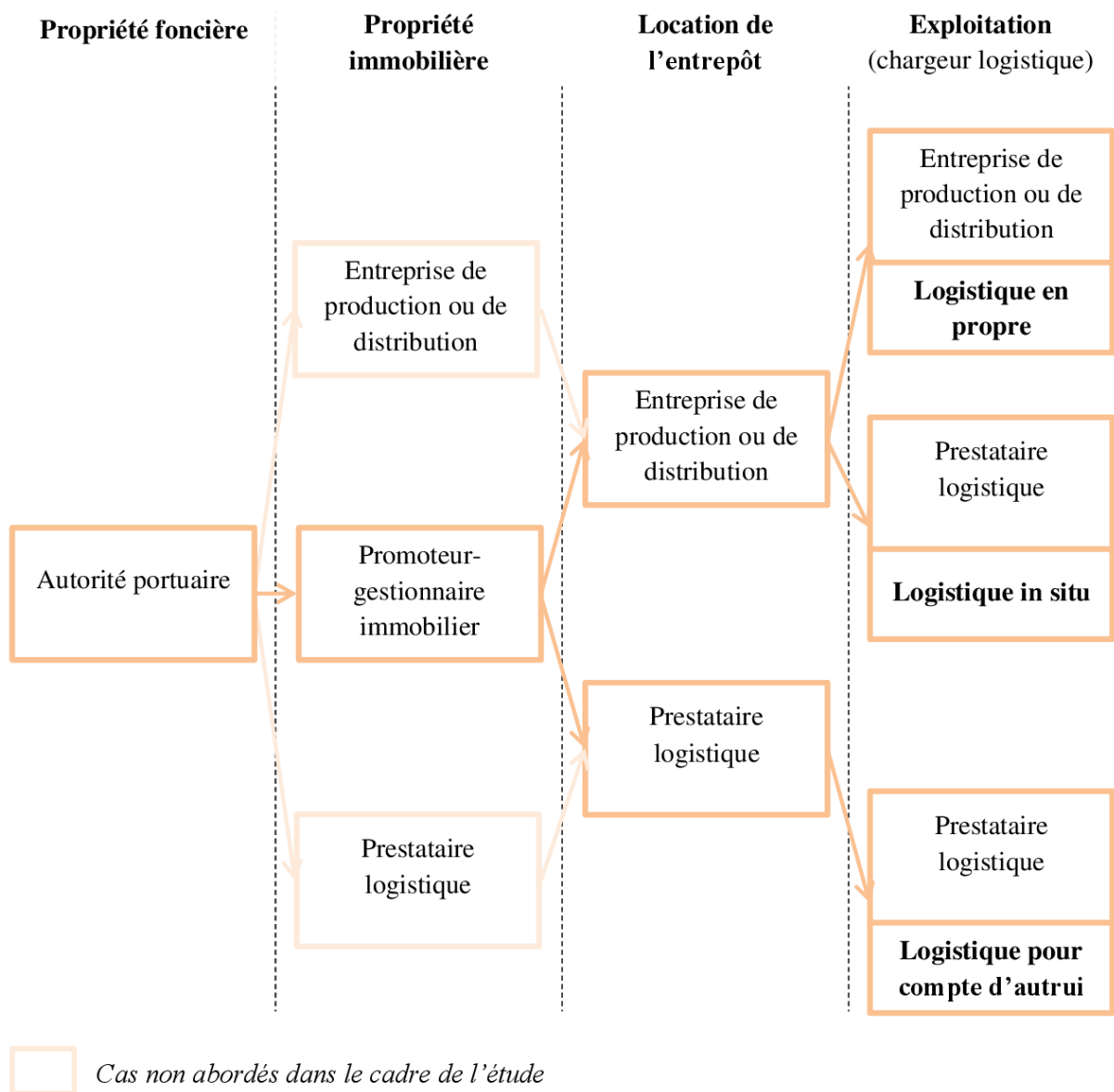
---

<sup>174</sup> Le promoteur peut également construire l'entrepôt puis le vendre à l'utilisateur final. Nous n'avons cependant pas rencontré ce cas de figure dans le cadre de nos recherches, aussi il ne sera pas pris en compte dans la suite du propos.

<sup>175</sup> Le terme *in situ* pour désigner ce modèle d'exploitation est emprunté aux prestataires logistiques tels que Rhenus Logistics ou encore Geodis.



**Figure 5.2 Entrepôts portuaires : diversité des modèles d’occupation et d’exploitation**



Les promoteurs devenant le principal interlocuteur des autorités portuaires dans le processus de développement logistique portuaire, la qualité de l’offre foncière qui y réservée est considérée depuis peu par les autorités portuaires comme un facteur essentiel pour en favoriser l’essor. Jusqu’aux années 2000, les implantations logistiques intervenaient sur des terrains fournis, viabilisés et équipés (raccordement aux routes et aux réseaux souterrains) au cas par cas par l’autorité portuaire. Ce mode d’implantation s’est cependant révélé peu adapté aux attentes des promoteurs : en réponse à la standardisation de l’immobilier et à la fluctuation des besoins des chargeurs logistiques, ils seraient à la recherche d’offres foncières elles-mêmes normalisées, rapidement aménageables. En réponse à ces exigences, les autorités portuaires du Havre et de Marseille-Fos, les deux principaux ports à conteneurs français, développent une offre foncière nouvelle depuis le milieu des années 2000, sous forme de zones pré-aménagées dédiées aux activités logistiques. Le Parc logistique du Pont de Normandie 2 (PLPN 2) au Havre et la zone logistique Distriport à Fos-sur-Mer (voir l’encadré 5.1) sont le résultat de ce changement de stratégie.

**Encadré 5.1. Les zones logistiques portuaires : Le Havre et Fos-sur-Mer**

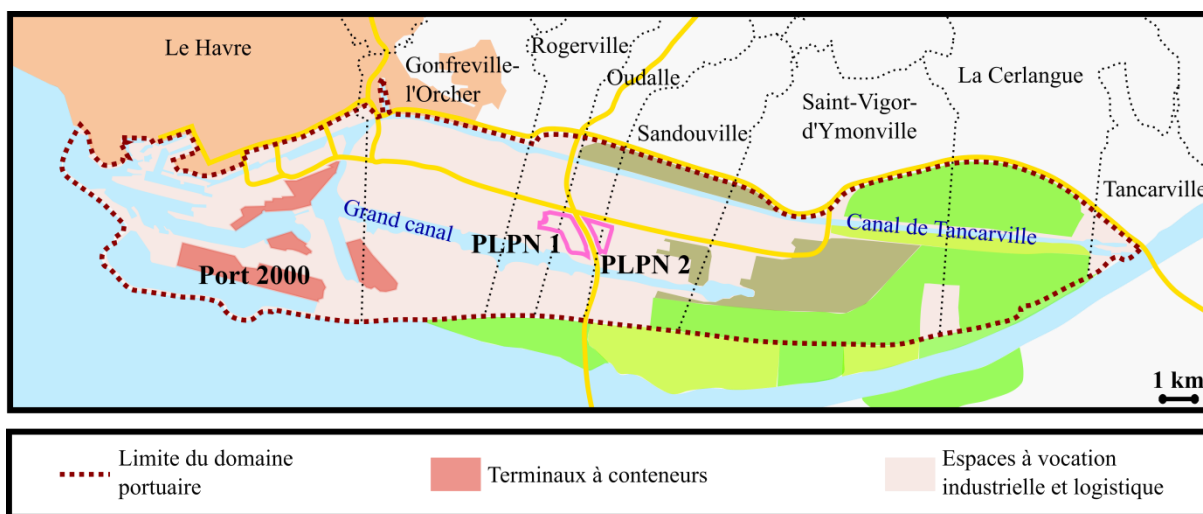
### Le Parc logistique du pont de Normandie 2 (PLPN 2) au Havre

Situé à l'Est de l'autoroute A29 qui traverse le domaine portuaire du Nord au Sud, le PLPN 2 a été lancé en 2009 dans le cadre du premier projet stratégique du port.

Dotée d'une surface de 53 hectares la zone logistique peut accueillir 150 000 à 200 000 m<sup>2</sup> d'entrepôts.

Le projet du PLPN 2 fait suite à la commercialisation de la quasi-totalité des terrains du PLPN, situé du côté Ouest de l'autoroute. Le premier parc n'avait fait l'objet d'aucune anticipation administrative de la part de l'autorité portuaire.

La commercialisation des terrains est en cours. Le site devrait accueillir le prestataire logistique SDV (filiale du groupe Bolloré) et le promoteur-gestionnaire immobilier Panhard.



### Distriport à Fos-sur-Mer



La genèse de la zone logistique Distriport remonte à la fin des années 1990 mais le premier entrepôt ne s'installe qu'en 2004, après que l'État acte formellement le projet de construction du terminal à conteneurs Fos 2XL. La zone logistique est située à l'arrière de celui-ci.

La zone s'étend sur une surface de 160 hectares pour une capacité totale de plus de 600 000 m<sup>2</sup> d'entrepôts. Aujourd'hui, environ deux tiers des surfaces ont été commercialisés.

La particularité de Distriport est que jusqu'à la réforme, les terrains ont été vendus et non loués, condition jugée nécessaire pour attirer les premiers investisseurs dans un contexte portuaire social instable. Les pratiques

de cession ont pris fin avec la réforme, l'autorité portuaire souhaitant pérenniser ses actifs fonciers (chapitre 7).

La zone logistique est une offre foncière qui se caractérise en premier lieu par la disponibilité immédiate des terrains commercialisés :

*«Quand un logisticien arrive avec un projet et nous dit «Je m'implante où ?», on lui dit [...] «Et bien voilà dans deux ans vous pouvez revenir», ce qui les faisait fuir. Donc on s'est dit «Et bien voilà, il faut qu'on présente des projets globaux», [...] pour que notre foncier reste compétitif.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14)

Cette disponibilité est d'abord d'ordre physique :

*«Sur ces deux produits [zones logistiques de Distriport et de la Feuillane], [...] on a joué ce rôle de préparateur [...] de terrains je dirais, sur des réseaux primaires [...]. C'est-à-dire qu'on prépare, nous, le terrain plug and play. [...] Comme les ordinateurs, c'est-à-dire «prêts à faire.»»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMH, 10/03/14)

C'est donc un service d'ingénierie technique que proposent les autorités portuaires du Havre et de Marseille-Fos aux promoteurs d'immobilier logistique, mobilisant ainsi leurs compétences d'aménageur :

*«Notre objectif [pour le PLPN 2...] c'était de faire en sorte que le GPMH soit une sorte d'aménageur-lotisseur. C'est-à-dire qu'on réalise tous les aménagements communs, qu'on viabilise les parcelles, et qu'on les découpe ensuite en lots, pour les louer individuellement à des logisticiens pour qu'ils y construisent leurs entrepôts.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14)

Pour être opérante, la disponibilité physique des terrains doit s'accompagner d'une disponibilité administrative. Comme noté dans le chapitre précédent, l'environnement règlementaire portuaire s'est complexifié au cours des dernières années, engendrant des procédures de demandes d'autorisations administratives dont les délais auraient un effet prohibitif sur les investisseurs potentiels. Dans le cadre du projet d'aménagement du PLPN 2, le grand port maritime du Havre a ainsi décidé de prendre à sa charge les procédures d'ordre environnemental :

*«Le gros enjeu, c'était de se dire : on fait en amont [...] tous les dossiers [environnementaux], ce qui fait que quand le logisticien va arriver, tout sera autorisé [...].Le logisticien [...] aura son permis de construire à déposer et éventuellement son ICPE<sup>176</sup> s'il en a besoin selon son activité, mais en un an il a tout ce qu'il faut, et surtout ça ne dépend que de lui. Parce que finalement les enjeux sur un PC ou un ICPE, ils sont assez faibles et bien maîtrisés par les logisticiens. Alors [que ...] des mesures compensatoires, c'est plus simple quand*

---

<sup>176</sup> La mise en service d'une Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) doit faire l'objet d'une déclaration ou d'une demande d'autorisation auprès de la DREAL (Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement), selon le niveau de risque généré.

*c'est le port qui le présente en tant qu'établissement public [...] plutôt qu'un individuel, un privé seul.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14)

Le service «d'ingénierie environnementale» mis en œuvre par l'autorité portuaire repose donc sur les compétences qu'elle a acquises dans ce domaine, et dont ne disposent pas les promoteurs. Il doit permettre le raccourcissement des délais et la simplification des processus d'implantation logistique. Ces atouts sont jugés essentiels pour assurer l'attractivité de l'offre foncière portuaire auprès des chargeurs et des promoteurs.

L'importance accordée par les autorités portuaires à l'attractivité de leur offre foncière s'explique par la concurrence à laquelle se livrent les territoires portuaires et non portuaires pour attirer les implantations logistiques [Strale, 2013]. Les ports du Havre et de Marseille sont donc non seulement en compétition avec les ports de leur rangée mais aussi avec les zones logistiques aménagées dans l'arrière-pays proche par des promoteurs privés ou les collectivités locales. L'autorité portuaire de Marseille-Fos considère ainsi que son offre foncière logistique est en concurrence avec le parc logistique multimodal Clésud de Miramas ainsi qu'avec les deux zones logistiques de Saint-Martin-de-Crau, ces trois secteurs proposant au total un million de mètres carrés de surfaces d'entreposage (Responsable du département Gestion territoriale, GPMM, 12/12/12).

Le port du Havre serait moins confronté à une telle situation du fait de la sous-capacité d'entreposage que connaîtrait la région havraise. En revanche il se place en concurrent direct des ports de la rangée Nord pour l'implantation de chaînes de distribution internationales (Chargée d'études, service de la Planification de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14). La qualité de son offre foncière contribue au positionnement de «challenger» qu'il tente d'occuper, vis-à-vis du port d'Anvers en particulier (Directeur de la ZIP, GPMH, 19/07/16).

Si c'est au Havre et à Fos-sur-Mer que l'offre de zones «prêtes à l'emploi» est la plus développée du fait de leur positionnement sur le marché du transport conteneurisé, d'autres ports leur emboîtent le pas. Dunkerque a pour ambition de développer des offres foncières «clé en main» (Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR, 28/02/14). Rouen propose des terrains «prêts à être aménagés» (Responsable du Développement logistique et industriel, GPMD, 14/01/14). Cette offre est appréhendée comme un levier parmi d'autres de la stratégie de captation des flux conteneurisés, ces deux ports vraquiers étant en effet à la recherche d'une diversification de leurs trafics. L'aménagement en cours des zones logistiques RVSL Amont à Rouen et DLI Sud à Dunkerque s'insère dans cette perspective.

L'essor de cette offre foncière portuaire dédiée fait écho à la concentration croissante des activités logistiques au sein de zones aménagées à cet effet [Savy, 2006 ; McKinnon, 2009 ; Strale, 2013 ; Raimbault, 2014]. Celles-ci peuvent être créées à l'initiative de promoteurs privés - on parle alors de «parcs» -, ou de la puissance publique - le terme «plateforme» est alors privilégié<sup>177</sup>. Les promoteurs poursuivent pour objectifs la sécurisation de vastes ressources foncières [Raimbault, 2014] et la création de produits immobiliers rentables grâce aux économies d'échelle réalisées [Strale, 2013]. La

---

<sup>177</sup> Le vocabulaire pour désigner ces zones logistiques est toutefois foisonnant et les termes employés par les praticiens et les chercheurs ne font pas l'objet de définitions arrêtées.

puissance publique cherche quant à elle à encourager le développement des activités logistiques sur le territoire en vue de créer des emplois et des recettes fiscales. Elle peut également vouloir réduire les externalités négatives qu'elles génèrent (congestion et autres nuisances routières, mitage foncier) en les concentrant en une zone unique généralement pourvue d'une desserte multimodale. L'objectif est alors d'attirer en priorité des chargeurs utilisateurs des modes de transport massifiés [Strale, 2013].

Le cas portuaire emprunte à ces deux modèles. L'organisation de la logistique sous forme de zones dédiées permet aux autorités portuaires de densifier l'occupation des terrains. Il s'agit ainsi de maximiser les revenus locatifs et de réduire les investissements en réseaux collectifs. On retrouve ici la recherche d'économies d'échelle propre aux aménageurs privés. Parallèlement, la création de zones permet à l'établissement portuaire de passer d'un rôle de simple propriétaire et gestionnaire foncier à celui d'aménageur afin d'améliorer l'attractivité de son offre foncière logistique. Cette logique est proche des aménagements de zones logistiques publiques, mais ici l'objectif poursuivi ne se mesure pas en termes d'emplois et de taxes mais de revenus domaniaux et surtout de trafics.

#### **4.3. Les autorités portuaires face à la volatilité des flux maritimes**

La stratégie des grands ports maritimes rejoint l'approche spatialiste du développement économique privilégiée par les collectivités locales. Comme ces dernières, l'autorité portuaire entend échanger les ressources foncières et les compétences d'aménagement dont elle dispose contre les ressources financières, techniques et commerciales des promoteurs. L'analyse des territoires de la périurbanisation logistique amène N. Raimbault à constater que les termes de cet échange impliquent une faible implication de la puissance publique vis-à-vis des enjeux productifs liés à ce secteur d'activités dans le cas de parcs privés. Leur rôle tend à s'arrêter à la fourniture de ressources foncières et à la définition des règles d'aménagement. Il revient au gestionnaire immobilier «le pouvoir de choisir les entreprises s'implantant dans la commune, leur profil, le nombre et le type d'emplois».

La puissance publique serait de ce fait «aveugle aux enjeux de production de services logistiques» [Raimbault, 2014, p. 334]. La nature des emplois, des flux et leur valeur ajoutée pour le territoire n'émergent pas comme des «problèmes publics», l'activité logistique devenant dès lors une «boîte noire» du seul ressort des acteurs privés de la logistique. Dans le cas portuaire, les objectifs sont d'accroître les volumes de trafics conteneurisés traités et d'attirer de nouveaux services de desserte maritime. En écho aux constats de N. Raimbault nous montrons que les autorités portuaires du Havre et de Marseille-Fos interviennent peu dans la régulation de l'exploitation des espaces à vocation logistique qu'elles commercialisent.

La principale difficulté à laquelle les grands ports maritimes font face est la volatilité des flux et de l'organisation des chaînes logistiques des chargeurs. Ceux-ci reverraient leur schéma d'approvisionnement tous les trois ans environ (Responsable de la mission Projets et Filières, GPMM, 06/07/16), cette logique étant permise par la courte durée des baux. Le basculement de la chaîne logistique d'un chargeur peut entraîner son départ du port. Si le chargeur est une entreprise de production ou de distribution qui exploitait en propre son entrepôt (figure 5.2, modèle 1), son départ peut s'expliquer par le choix de transférer son centre de distribution vers un port lui offrant plus d'avantages, ou mieux placé dans sa chaîne de production / distribution. Si le chargeur est un prestataire logistique (modèles 2 et 3), son départ peut correspondre à la perte d'un client ou au choix de suivre un client qui aura modifié son schéma logistique. De tels départs peuvent éventuellement entraîner la vacance des entrepôts précédemment occupés si le promoteur – gestionnaire ne trouve pas de nouveau locataire. Cette situation peut impliquer une baisse de trafics pour le port, voire la perte de

services de desserte maritime si les flux générés par les chargeurs portuaires deviennent insuffisants pour justifier une escale.

Les autorités portuaires auraient toutefois peu de moyens pour influencer sur les forces du marché qui sous-tendent ces fluctuations. Premièrement, elles n'auraient qu'une faible emprise sur les décisions des chargeurs concernant l'organisation de leurs schémas logistiques. Pour le responsable des implantations logistiques du grand port maritime de Marseille, l'offre foncière, et plus largement l'offre de services portuaires, constituent des facteurs parmi d'autres de leurs choix d'implantation :

*«Je ne pense pas qu'il y ait de règle absolue. [...] C'est essentiellement un calcul économique, [...] qui tient compte de 1000 facteurs [...]. Qu'est-ce qui fait le coût ? Quel est LE facteur ? [...] Il y a un mix de facteurs, qui sont évidemment financiers, sur le coût du mètre carré, le coût de...l'ensemble des taxes, [...] le camionnage, [...] la main-d'œuvre.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

Le constat est similaire au Havre. En raison de l'essor des zones logistiques portuaires et non portuaires les chargeurs ont de multiples possibilités d'implantation et d'organisation de leur chaîne logistique. Par rapport à ces alternatives, «la réponse, c'est le client qui la porte», l'autorité portuaire quant à elle «n'y peut pas grand-chose» (Directeur de la ZIP, GPMH, 19/07/16).

Le faible pouvoir d'influence dont disposent les établissements portuaires sur les choix de desserte des chargeurs logistiques est renforcé par le fait qu'ils n'aient pas de contacts commerciaux directs avec ces derniers, leurs seuls interlocuteurs étant les promoteurs-gestionnaires :

*«(1) Donc, on va louer sur des baux à construction de 35 à 40 ans, à un opérateur qui [...] loue à un opérateur logistique. Cet opérateur logistique va avoir [...] un bail commercial de trois ans. Et lui, il n'a aucun lien avec nous. [...] Il traite avec l'armateur, nous on n'a aucun lien, on n'a aucun pouvoir... [...].*

*(2) : D'accord. [...] Le port, il n'a aucun droit de regard sur le choix des occupants [...] ...*

*(1) : Très peu. Très peu. Il y a un cahier des charges avant, qui va dire «Ne faites pas une discothèque, faites une zone logistique» [...] c'est tout.»*

((1) Responsable de la Planification territoriale, GPMM, (2) Enquêtrice, 10/03/14)

Comme le résume un agent du port du Havre «Le titulaire de l'AOT<sup>178</sup>, ce n'est pas forcément celui qui travaille dans l'entrepôt.» (Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/03/14), or l'autorité portuaire n'a de contact direct qu'avec ce titulaire. De ce fait, elle n'a qu'une faible connaissance des activités exercées au sein des entrepôts localisés sur son domaine et peu de moyens de s'assurer que l'exploitation qui en est faite est conforme à ses intérêts. En particulier, le taux de vacance des entrepôts n'est pas contrôlé, malgré ses éventuelles répercussions sur les volumes de trafic du port et les recettes de l'autorité portuaire en termes de droits de port :

---

<sup>178</sup> L'autorisation d'occupation temporaire (AOT) est le titre permettant à un tiers d'occuper le domaine public portuaire.

*«Ici il y a un bâtiment, [...] c'est X<sup>179</sup>, un promoteur, qui a construit, et qui ensuite loue. [...] Alors là ils ont construit un bâtiment ici, un deuxième là, et là ils ont étudié pour en refaire un troisième, et le deuxième c'est vrai qu'il a mis du temps à se remplir... Mais après nous on touche les droits domaniaux, enfin l'argent rentre. C'est sûr que ce n'est jamais bon, un entrepôt qui n'est pas rempli, mais non, on ne contrôle pas.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/03/14)

Les agents du port du Havre comme ceux de Marseille-Fos considèrent que l'exploitant de l'entrepôt constitue le principal responsable du développement et la pérennisation des trafics dont il traite :

*«Après c'est vrai, le trafic s'en va, on perd les droits de port et les droits de port marchandises. Écoutez, qu'est-ce que vous voulez que je vous dise... c'est le jeu de l'offre et de la demande. Vous avez un client, il faut le garder. Au port on a une promotion commerciale qui est justement là pour vendre le passage portuaire. Après, le premier concerné c'est quand même l'exploitant [...] de l'entrepôt qui a un client, et qui doit faire son affaire de la garder.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

Le principal outil dont dispose l'autorité portuaire pour contrôler l'exploitation des entrepôts logistiques est le titre d'occupation délivré au promoteur-gestionnaire et le cahier des charges qui l'accompagne. Le cahier ne spécifie pas précisément de type d'activités attendu dans l'entrepôt. Par ailleurs, au Havre les titres d'occupation relatifs aux implantations logistiques ne fixent pas d'objectifs de trafics à leurs titulaires (Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/03/14). À Marseille-Fos, des objectifs sont établis mais peu respectés (Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14).

En l'absence de moyens de contrôle, les autorités portuaires pourraient craindre des logiques d'opportunisme foncier de la part des promoteurs-gestionnaires. En cas de départ d'un chargeur portuaire, ceux-ci peuvent en effet décider de louer des surfaces à des exploitants ne traitant pas de trafics maritimes, afin de continuer à percevoir des loyers et d'assurer la rentabilité de leur actif. Toutefois, un principe de «sélection naturelle» s'exercerait sur les espaces logistiques portuaires, limitant les stratégies opportunistes :

*«Il y a une sorte de sélection naturelle qui se fait, une sorte d'écologie économique. [...] À une époque on avait recensé tous les entrepôts qui travaillaient avec le port du Havre, en gros on retrouvait [...] que ces gens-là ils avaient des logiques de localisation très fortes : proches des terminaux pour essayer d'aller récupérer les conteneurs, faire le plus d'allers-retours possibles.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/03/14)

La proximité aux terminaux est inutile pour des chargeurs logistiques ne traitant pas de flux maritimes, elle renchérirait même les coûts d'exploitation du fait de la distance aux dessertes routières

---

<sup>179</sup> Pour des raisons de confidentialité, le nom des entreprises n'est pas divulgué.

principales. Cette situation réduirait pour l'autorité portuaire le risque de voir les zones logistiques qu'elle aménage occupées à long terme par des opérateurs ne traitant que des flux continentaux :

*«Maintenant, s'ils commencent à nous remplir Distriport avec du trafic continental au lieu de faire de l'import maritime, c'est un peu embêtant, mais là encore [...] s'il [le gestionnaire d'entrepôt] va mettre du routier à Distriport, c'est que pour le moment il n'a pas réussi à le positionner ailleurs...et donc c'est malgré lui qu'on va le positionner, parce que ça va lui coûter plus cher, à cause des frais d'accès.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

De même le régime de la domanialité publique et le système d'occupation foncière locatif qu'il implique agiraient comme un garde-fou face au risque de banalisation des zones logistiques portuaires car il est peu avantageux pour le promoteur-gestionnaire :

*«On va dire qu'un logisticien n'a aucun intérêt à s'implanter ici s'il n'a pas un intérêt direct à être près des terminaux. Parce que [...] ici il ne va pas pouvoir acheter le terrain, il va louer [...]. Donc il va payer un loyer alors que s'il s'installe n'importe où, dans n'importe quelle zone d'activités sur le plateau ou à Port-Jérôme, il va acheter le terrain pour le prix au mètre carré qu'il va payer ici par an pendant trente ans. [...] C'est pour ça je pense qu'on n'a pas besoin de mettre de critères, parce que naturellement, ceux qui viennent [...] c'est de la logistique maritime.»*

(Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 17/03/14)

Les responsables du développement logistique au sein des grands ports maritimes s'en remettent donc essentiellement aux mécanismes de marché pour réguler l'occupation de leurs zones logistiques. Le marché serait suffisant pour assurer une exploitation conforme aux attentes des autorités portuaires - à savoir le développement des trafics conteneurisés. Il permettrait d'éviter des taux de vacance excessifs puisque les gestionnaires immobiliers doivent rentabiliser leurs actifs. Il garantirait que les entrepôts soient utilisés pour des activités logistiques d'importation et d'exportation. La position de nos interlocuteurs s'appuie sur leur connaissance empirique du tissu économique portuaire et les liens informels créés avec les gestionnaires des entrepôts, en revanche il n'existe pas d'outil de recensement systématique des locataires des entrepôts ni de leurs activités.

Il ne s'agit pas ici d'évaluer la contribution effective de l'offre foncière logistique au développement des trafics portuaires mais de souligner le faible niveau de contrôle dont disposent les autorités portuaires sur l'exploitation de ces espaces. L'absence de dispositifs de régulation n'est d'ailleurs globalement pas jugée comme étant problématique. Parmi les agents portuaires rencontrés, un seul s'inscrit en faux contre cette logique, soulignant le fait que les intérêts poursuivis par les autorités portuaires d'une part et les promoteurs-gestionnaires de l'autre sont largement divergents. Ces derniers poursuivraient pour principal objectif la rentabilisation de leur actif immobilier :

*«Dans la logistique vous avez ce fameux tiers acteur qui est le propriétaire du bâtiment [...] et puis vous avez celui qui est propriétaire de la marchandise et qui la traite, le logisticien final. Celui qui possède le bâtiment, et qui s'en fout*



*complètement du métier qu'il y a à l'intérieur, presque, c'est lui qui pour moi pose problème.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

La stratégie immobilière et patrimoniale dans laquelle se placent les promoteurs-gestionnaires ne serait pas toujours compatible avec les objectifs poursuivis par l'autorité portuaire, à savoir l'augmentation et la stabilisation de ses trafics :

*«Si c'est pour louer quelques mètres carrés et partir dans trois ans parce qu'on préfère Gênes ou Barcelone, parce qu'on a trouvé des clients ailleurs, ça, ça ne nous intéresse pas tant que ça. Parce là, on est sur du volatile, et ce n'est pas là qu'on fixe la marchandise. L'idée c'est de fixer la marchandise, et donc fixer une solution, et donc fixer un opérateur.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

Face à cette situation, deux solutions sont identifiées par le responsable de la Planification au grand port maritime de Marseille. Cette réflexion s'appuie sur la thèse qu'il a menée, en étant déjà en poste au sein de l'autorité portuaire, sur l'économie territoriale dans l'aire d'influence du port de Marseille-Fos [Moine, 2007]. La première solution consiste en une coopération plus rapprochée entre le promoteur immobilier et l'autorité portuaire. L'objectif serait de proposer aux chargeurs logistiques une offre d'implantation dont l'attractivité ne tiendrait pas seulement à la disponibilité de surfaces d'entreposage, mais aussi au panel de services qui l'accompagne :

*«Après, le logisticien, [...] si on ne l'aide pas à être satisfait, il n'a aucun intérêt à rester dans ce bâtiment plutôt qu'un autre. [...] Il faut vraiment qu'on soit partie prenante ensemble, entre l'aménageur du territoire, le constructeur de la solution bâtiment et logistique, [...] c'est-à-dire [proposer] des prestations qui vont avec autour : de vrais services pour les chauffeurs, du vrai accueil poids lourds, etc. etc. Quand on aura une vraie offre commune, on va voir que la marchandise elle va se fixer. [...] Ça va être compliqué pour le logisticien final de dire «Ah et bien finalement Marseille c'est nul, je vais aller ailleurs.»»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

Une telle approche implique pour l'établissement portuaire et les promoteurs de concevoir l'offre d'implantation logistique conjointement, mais aussi de la promouvoir de manière coordonnée, ce qui n'est pas actuellement la démarche adoptée :

*«Aujourd'hui on est encore trop sur : chacun fait son métier et ça marchera. Non. Ça ne marchera pas parce que l'opérateur il n'est là que pour faire de l'immobilier.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

Afin de «fixer» les chargeurs logistiques et les trafics, une seconde solution consisterait à privilégier l'implantation d'activités logistiques à forte valeur ajoutée, c'est-à-dire comprenant des opérations de transformation légère. Les investissements productifs nécessaires à la réalisation de telles activités assureraient en effet la pérennité de l'implantation au sein du domaine portuaire :

*«[Il faut] frapper vers le haut niveau. Ça ne veut pas dire qu'il ne faut pas faire le reste, il y a aura toujours de l'importation en Asie, mais au moins je dirais à un tiers des entrepôts logistiques, il faut que ça devienne de véritables usines d'assemblage. Et là, du coup, vous [...] allez voir que l'opérateur [...] il sera certainement sur un process à haute valeur ajoutée à l'intérieur, c'est-à-dire assemblage, contrôle qualité, préparation de commandes, vérifications, essais, montage... Et du coup, il ne partira pas tous les trois ans ailleurs. [...] On est sur une solution durable, d'au moins 20 à 30 ans, pour amortir l'outil.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

Ce modèle logistique, reposant sur des investissements productifs proches de ceux réalisés dans l'industrie, est désigné par cet interlocuteur par la notion de projet «logistique». Quelques chargeurs présents à Fos-sur-Mer s'insèrent déjà dans ce modèle, tel que le constructeur de moto Kawasaki qui importe des pièces détachées et réalise leur montage au sein de son entrepôt portuaire. Cette démarche néanmoins reste à ses «balbutiements» : 80% des bâtiments logistiques de Fos-sur-Mer seraient encore occupés par des activités logistiques classiques fortement volatiles d'empotage, de dépotage et de stockage.

En conclusion, les études de cas proposées montrent que les processus d'implantation logistique mis en place par les grands ports maritimes du Havre et de Marseille-Fos s'inscrivent clairement dans les préconisations formulées par la politique portuaire post-réforme [MEDDE, 2013]. L'offre foncière «clé en main» récemment développée répond aux exigences d'anticipation et de facilitation de l'installation de nouveaux chargeurs. Si ce produit foncier s'avère être une condition nécessaire pour attirer promoteurs et chargeurs logistiques, la question qui se pose est de savoir si elle est suffisante pour créer une forme d'adhérence territoriale, à savoir stabiliser les schémas logistiques des chargeurs et les flux. À ce sujet les avis divergent. La plupart des interlocuteurs rencontrés affichent leur confiance dans cette stratégie spatialiste de développement et dans les mécanismes de marché qui l'accompagnent. Néanmoins, comme sur les territoires de la périurbanisation logistique étudiés par N. Raimbault, l'entrepôt forme une «boîte noire». Bien que conservant la maîtrise des terrains sur lesquels ils sont développés, l'autorité portuaire dispose de peu d'éléments pour en évaluer et maîtriser l'exploitation, le promoteur-gestionnaire formant comme un écran entre elle et le chargeur logistique.

Pour reprendre la notion de ressource proposée précédemment, on peut supposer que la difficulté que rencontrent les autorités portuaires à «fixer» les trafics tient au caractère générique des ressources sur lesquelles elles appuient leur stratégie. Celles-ci ne leur permettent pas de différencier leur offre de celle de leurs concurrents portuaires et non portuaires, alimentant la mobilité des chargeurs. L'une des solutions consiste donc à proposer aux chargeurs des ressources plus spécifiques telles que des services, des équipements spécifiques ou encore une offre multimodale attractive. L'implication des autorités portuaires dans le développement des connexions avec leur hinterland – analysée dans le chapitre 6 – est une réponse à ce constat.

## **5. Implantations industrielles et mobilisation des ressources juridiques, politiques et financières publiques**

### **5.1. Le développement industriel : une acceptabilité politique différenciée par filière**

À propos des implantations logistiques, nous avons concentré notre attention sur la mobilisation des ressources privées détenues par les promoteurs-gestionnaires immobiliers et les chargeurs logistiques.

Dans le cas des implantations industrielles, nous focaliserons notre attention sur la question des ressources publiques. Nous désignons par ce terme les ressources juridiques (le permis de construire en particulier), financières et administratives détenues par les élus locaux, régionaux et les représentants du gouvernement (préfets de département et de région). Dans le cas des implantations logistiques, l'une des principales ressources publiques mobilisées est le permis de construire, dont l'obtention s'avère peu problématique. Aucun des interlocuteurs rencontrés n'a fait l'état de difficultés à ce sujet pour des entrepôts logistiques portuaires. On peut l'expliquer premièrement par le fait que ces activités sont génératrices de peu d'externalités négatives lorsqu'elles sont regroupées en zone portuaire. Deuxièmement, ces procédures administratives sont largement maîtrisées par les opérateurs immobiliers (Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, GPMH, 28/10/14).

À l'inverse, les implantations industrielles tendent à susciter une forte implication de la sphère politique, allant du rejet au soutien selon la nature de la filière considérée et les retombées économiques territoriales qu'elle génère. À ce titre, nous distinguons deux principales catégories de filières, adaptées des travaux de R. Lacoste et E. Gambet [2015] sur les filières industrielles portuaires.

La première catégorie correspond aux filières à fortes plus-values portuaires et faibles plus-values territoriales. Nous les appellerons pour plus de simplicité «filières portuaires». Il s'agit d'activités de stockage et de première transformation reposant sur l'importation de larges volumes de matières premières, sous forme de trafics en vrac liquides ou solides. Ces filières ont connu un essor rapide dans les espaces portuaires avec la création des ZIP. Elles incluent la pétrochimie, les filières agroalimentaires ou encore extractives telles que l'industrie du ciment. Ces activités sont intéressantes pour les établissements portuaires du fait de l'ampleur des trafics et des recettes en droits de port qu'elles génèrent. En revanche, leurs retombées économiques pour le territoire sont restreintes, comme le montrent les travaux sur la valeur ajoutée pondérée des trafics<sup>180</sup>. Elles sont donc susceptibles d'être l'objet d'un rejet de la part des habitants - plus encore lorsqu'elles sont sources d'externalités négatives (nuisances sonores, pollution de l'air, risques industriels). Les élus locaux peuvent ou non se faire les relais de cette opposition. Ils jouent un rôle essentiel dans la structuration et la portée des conflits [Lavaud-Letilleul, 2013].

La seconde catégorie est formée des filières industrielles à faibles plus-values portuaires et fortes plus-values territoriales. Nous les nommerons filières territoriales. Sont concernées les activités ne reposant pas sur des flux massifs de matières premières tout en étant dépendantes de la proximité aux infrastructures portuaires. Il s'agit essentiellement des industries mécaniques dont les chaînes logistiques ne peuvent se passer d'un accès à la voie maritime pour le transport de leurs pièces hors gabarit (dits colis lourds), tout en ayant recours à la voie terrestre pour une importante partie de leurs flux.

Ces filières sont implantées de longue date dans les espaces portuaires à travers la construction navale et l'industrie aéronautique notamment. Leur présence tend actuellement à se renforcer dans le cadre de la politique industrielle nationale en faveur des filières vertes [Lacoste et Gambet, 2015]. Parmi celles-

---

<sup>180</sup> La notion de valeur ajoutée renvoie au «Solde du compte de production. Elle est égale à la valeur de la production diminuée de la consommation intermédiaire.» [Insee, 2016a]. Les travaux d'A. Vigarié [1987] ou encore de J. Charlier [1996] ont permis de montrer que la valeur ajoutée de chaque catégorie de marchandises varie selon sa nature et son conditionnement. Plusieurs modalités de calcul existent (voir l'Annexe 8).

ci plusieurs trouvent un cadre de développement privilégié dans les espaces portuaires dont les filières de l'éolien terrestre, de l'éolien mer et plus généralement des énergies marines. Les ports fournissent à la fois une solution logistique, l'accès à un tissu industriel structuré autour des industries mécaniques préexistantes, et la proximité aux zones marines d'expérimentation et d'installation des équipements pour la filière des énergies marines. Denses en main-d'œuvre et caractérisées par de fortes valeurs ajoutées, ces filières bénéficient généralement d'un appui de la sphère politique prenant des formes variables dans leur implantation et leur développement. En revanche, elles sont moins intéressantes que les premières pour les autorités portuaires du point de vue des volumes de trafics et des recettes en droits de port générés.

**Tableau 5.2. Les catégories de filières industrielles portuaires : critères de distinction**

	<b>Filières portuaires</b>	<b>Filières territoriales</b>
<b>Type de trafics</b>	Vracs solides et liquides	Marchandises diverses
<b>Volume de trafic</b>	+	-
<b>Valeur ajoutée</b>	-	+

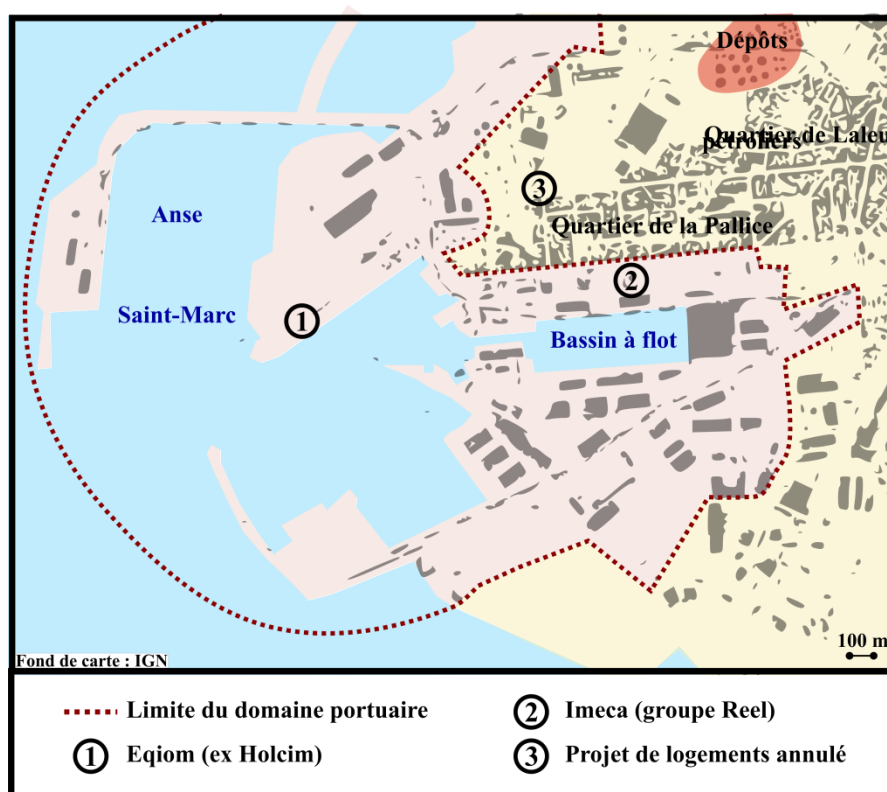
La distinction entre filières portuaires et filières territoriales est synthétisée dans le tableau 5.2. Elle pourrait évidemment être affinée et nuancée. Les dimensions portuaires et territoriales ne sont pas nécessairement antinomiques. Certaines filières telles que la chimie génèrent des trafics importants tout en étant créatrices d'emplois. Nous nous concentrons volontairement dans ce travail sur deux filières emblématiques de chaque catégorie car elles nous permettent de saisir les différentiels de portage politique qui en découlent dans les processus d'implantation industrielle. Que l'implication de la sphère politique prenne la forme d'un rejet ou d'un soutien, elle conditionne l'aboutissement de ces implantations comme nous le démontrerons à partir des cas du centre de broyage de clinker d'Eqiom à La Rochelle et des usines d'assemblage de General Electric à Montoir-de-Bretagne (port de Nantes-Saint-Nazaire). Ce constat nous amène à questionner la capacité des grands ports maritimes à façonner leur trajectoire économique, et plus particulièrement à décider de l'équilibre entre filières portuaires et filières territoriales au sein de leur domaine.

## **5.2. L'implantation du centre de broyage Eqiom à La Rochelle : les filières industrielles portuaires face aux risques de rejet local**

Les filières portuaires sont particulièrement soumises aux risques de rejet local car les externalités négatives qu'elles génèrent ne sont pas compensées par leurs retombées économiques. Toute nouvelle implantation est donc susceptible d'entraîner l'opposition de la société civile (riverains, associations environnementales). Celle-ci peut influencer le positionnement des élus locaux et conduire à un refus de permis de construire, ou plus fréquemment à l'abandon du projet par l'industriel avant le lancement des procédures administratives. Il est peu aisé d'obtenir des informations sur de telles situations. Quelques cas de refus de permis de construire ont pu être identifiés au cours de notre travail. Ils concernent tous des filières industrielles portuaires : le cimentier Holcim a essuyé un refus de permis de construire à Lorient ; les élus de Gonfreville-l'Orcher se sont opposés à l'implantation d'un cimentier sur leur commune (Adjoint au maire de Gonfreville- l'Orcher, membre du conseil de développement du GPMH, 27/05/15) ; l'entreprise de traitement d'huiles de moteur usagées Osilub s'est vu refuser deux permis de construire avant de s'implanter sur le port du Havre.

Dans le cadre de ce type d'implantation, l'enjeu principal pour le chargeur industriel, et éventuellement l'autorité portuaire, consiste donc à assurer l'acceptabilité de l'activité en question auprès des élus afin de sécuriser l'obtention du permis de construire<sup>181</sup>. Nous montrons quelles démarches sont entreprises en ce sens par l'industriel d'une part, et le grand port maritime d'autre part dans le cas de l'implantation du centre de broyage de clinker d'Eqiom à La Rochelle, projet dont le lancement remonte à 2009, lorsque la société appartenait encore au groupe Holcim<sup>182</sup>.

**Figure 5.3. Le port de La Rochelle : un espace industriel inséré dans un territoire urbain dense**



Réalisation : M. Magnan, 2016

Cette implantation intervient dans un contexte spécifique à double titre. Premièrement, le port de La Rochelle se caractérise par sa petite superficie (233 hectares) et sa proximité avec le tissu urbain. Les quartiers d'habitation de La Pallice et de Laleu sont enserrés par le bassin à flot au Nord et des activités de stockage pétrolier au Sud comme le révèle la figure 5.3. Cette situation entraîne un mécontentement de la part des riverains du port vis-à-vis des activités industrielles portuaire existantes et nouvelles. Si ces tensions sont anciennes, elles se cristallisent à la fin des années 2000 dans le cadre de l'élaboration du plan de prévention des risques (PPRT) des cuves de dépôt pétrolier de SDLP<sup>183</sup> et

<sup>181</sup> Les activités industrielles sont également soumises à des demandes d'autorisation d'exploitation. Les enjeux qui s'y rattachent sont essentiellement de nature technique aussi elles ne sont pas prises en compte dans notre propos.

<sup>182</sup> En 2014 les groupes cimentiers Holcim et Lafarge fusionnent. Plusieurs filiales nationales sont alors vendues. C'est le cas de Holcim France, qui intègre le groupe irlandais CRH et prend le nom d'Eqiom. Par souci de cohérence chronologique nous utiliserons le nom Holcim dans le reste du propos, l'implantation du centre de broyage ayant eu lieu avant le changement de propriété de la filiale.

<sup>183</sup> La Société du Dépôt de La Pallice (SDLP) est détenue par SPD (Société Pétrolière de Dépôts) à 48 %, Total France à 34 % et Bolloré Énergie à 18 %

de Picoty<sup>184</sup>, et du projet de ce dernier de construire quatre nouvelles cuves. Les riverains se constituent en 2009 en une association à tonalité environnementale, nommée RESPIRE, afin d'appuyer auprès de la puissance publique leur demande de déplacement des cuves, mettant en avant les risques industriels et les nuisances qu'elles génèrent. Outre les intentions de recours contre le PPRT, l'association s'oppose au renouvellement de l'autorisation d'occupation temporaire éminente de Picoty. Plusieurs actions de sensibilisation à ces enjeux sont entreprises auprès des élus locaux, *via* des pétitions, des manifestations et des lettres ouvertes. Deuxième spécificité donc, le projet d'implantation du centre de broyage du cimentier Holcim intervient dans un contexte de tensions et de remise en question des activités industrielles portuaires par une partie de la population locale cherchant à trouver un écho favorable dans la sphère politique locale.

Le choix d'Holcim de s'implanter sur le port de La Rochelle malgré ce climat résulte de la conjonction de deux facteurs. Implantée historiquement dans le tiers Nord-Est de la France, la société Holcim France cherche à partir du milieu des années 2000 à étendre ses activités à l'ensemble du territoire national, dans un contexte de concurrence exacerbée au sein du secteur cimentier. La société entend s'implanter au sein d'un port de la façade Atlantique pour y construire un centre de broyage de clinker<sup>185</sup>, approvisionné par importation et devant servir de base de production et de distribution de ses produits dans les régions de l'Ouest français. La recherche d'un site nouveau d'implantation s'avère peu aisée. La société rencontre d'une part des oppositions de la part de ses concurrents déjà présents sur le littoral Atlantique, notamment Lafarge, implanté au Havre et à Brest. D'autre part, il fait face au rejet de certains élus locaux, comme à Lorient où la demande de permis de construire lancée en 2005 n'aboutit pas (Directeur de Holcim Atlantique, Holcim, 20/06/14).

À la même époque, l'autorité portuaire de La Rochelle entame le remblaiement de l'anse Saint-Marc. Elle lance en 2008 un appel à projets visant à identifier un exploitant pour les futurs terre-pleins (figure 5.3). Voyant dans ce site une opportunité foncière intéressante doublée de bonnes qualités nautiques, Holcim répond à cet appel en s'associant au manutentionnaire local EVA (Établissement vraquier de l'Atlantique). Ils remportent l'appel au début de l'année 2009, au moment où les oppositions des riverains aux activités industrielles prennent une ampleur jamais atteinte jusqu'alors.

Rapidement, le projet d'implantation d'Holcim pâtit du climat de mécontentement qui s'est installé entre les industriels portuaires d'une part, et les riverains de l'autre. Ces derniers voient dans le futur centre de broyage une source de pollution de l'air et de nuisance paysagère supplémentaire, le projet comprenant la construction de deux silos de plus de 60 mètres chacun comme l'illustre la figure 5.4. Ces derniers devant faire face à l'île de Ré, l'association rochelaise RESPIRE trouve un appui auprès d'une association rétaise avec laquelle plusieurs actions de communication sont organisées pour s'opposer au projet.

---

<sup>184</sup> Picoty est une entreprise familiale, spécialisée dans l'importation, le stockage et la distribution de produits pétroliers.

<sup>185</sup> Le clinker est le matériau de base de la production de ciment. Ces granulats sont issus d'un mélange de calcaire et d'argile cuits à très haute température. Le développement de centres de broyage alimentés par importation est récent en France [James, 2010]. Il permet aux cimentiers de produire le clinker à bas coût dans les pays en développement, où l'exploitation de carrière est par ailleurs moins contrainte sur un plan réglementaire. Ce modèle permet de n'installer que les unités finales de production en France.

**Figure 5.4. Le centre de broyage Eqiom à La Rochelle**



Source : [www.lemarin.fr](http://www.lemarin.fr)

Si la municipalité affiche un soutien historique au développement portuaire comme nous allons le voir par la suite, celui-ci nécessite d'être entretenu et approfondi dans ce contexte peu propice à l'implantation d'Holcim, qui devient rapidement un «dossier compliqué» (Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR, 13/07/16). L'enjeu pour le cimentier et pour l'établissement portuaire, est d'éviter que les oppositions de la société civile ne trouvent un écho suffisant au sein de la sphère politique locale pour remettre en question ce projet. Chacun de ces deux acteurs s'emploie dès lors à activer le soutien des élus à partir des leviers à leur disposition.

Pour le chargeur industriel, la recherche de l'adhésion des élus locaux à son implantation sur le territoire rochelais passe en premier lieu par une prise en charge technique satisfaisante des enjeux d'insertion paysagère et de nuisances. Pour ce faire, la société confie la maîtrise d'œuvre du centre de broyage à un architecte de renom spécialisé dans la création d'équipements industriels et la prise en charge de leur insertion paysagère<sup>186</sup>, initiative à laquelle la municipalité s'avère sensible (Urbaniste, Ville de la Rochelle, 12/08/13). Deuxièmement, la société Holcim adopte une stratégie de communication volontaire auprès des riverains ainsi que du personnel technique et élu de la municipalité. S'appuyant sur son expérience dans l'animation des commissions de suivi de site accompagnant l'exploitation de carrières et de cimenteries<sup>187</sup>, le responsable de l'implantation du centre de broyage organise plusieurs réunions publiques, en coopération avec l'autorité portuaire et la collectivité, à l'attention des riverains.

À travers ces démarches Holcim entend se distinguer de la société Picoty, à laquelle est reproché un manque de communication et de transparence (Directeur de Holcim Atlantique, Holcim, 20/06/14).

---

<sup>186</sup> C'est le cabinet d'architecture Bogaert qui assure la maîtrise d'œuvre du projet.

<sup>187</sup> Les commissions de suivi de sites sont mises en place par le préfet pour les sites industriels présentant des risques ou des inconvénients pour la population. Elles réunissent représentants de l'État, des collectivités territoriales, des riverains, des exploitants et des salariés.

Enfin, face aux oppositions persistantes des riverains vis-à-vis du projet du cimentier, ce dernier organise une visite de son usine rouennaise afin de démontrer l'absence de nuisances sur le voisinage. Si ces démarches s'avèrent sans effet sur la position de l'association RESPIRE, elles trouvent un écho positif auprès du personnel technique et élu de la municipalité (Urbaniste, Ville de la Rochelle, 12/08/13).

Pour l'établissement portuaire, au-delà d'assurer l'aboutissement du projet du cimentier, l'enjeu est de pérenniser le soutien historique de la municipalité au développement des industries portuaires. Comme indiqué dans l'extrait d'entretien suivant, cet appui découle de la situation économique de la ville<sup>188</sup> et de la stabilité du personnel élu<sup>189</sup> :

*«Globalement on a une grande chance, c'est que la Ville - il y a une certaine continuité à La Rochelle dans l'exécutif politique - la Ville a toujours eu une attitude assez ouverte et assez intéressée par rapport à l'activité économique que dégage le port. [...] Parce qu'on est quand même un gros contributeur d'emplois [...]. Donc la ville a toujours poussé de sorte que le port puisse se développer.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Risquant d'être mise à mal par les pressions riveraines, cette relation nécessite d'être entretenue et approfondie : «On fait en sorte de la mériter», précise notre interlocuteur au sein de l'établissement portuaire. L'enjeu est de taille puisque les activités de stockage pétrolier représentent à elles seules 30% des volumes de trafics du port. La stratégie de l'autorité portuaire consiste premièrement à développer ses actions de communication auprès des élus locaux afin de mettre en valeur la contribution du port au développement économique local :

*«On systématise de plus en plus la pratique de l'analyse socio-économique, voilà. On essaye de présenter à chaque fois qu'on a un projet, et ça c'est notre obligation on va dire de dialogue avec le territoire, on essaye de présenter toutes les notions d'emplois, de valeur ajoutée, toutes les contributions économiques au territoire.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

En outre, le grand port maritime s'engage à partir des années 2010 dans une démarche de négociation avec la municipalité sur des sujets plus directement liés à son modèle d'exploitation et aux nuisances qu'il génère vis-à-vis des quartiers résidentiels proches :

*«Ce qu'on ressent de plus en plus, c'est un peu plus perceptible en cette période électorale, c'est une certaine tendance [des élus] à effectivement mettre en avant des demandes riveraines, [...]. Le port n'est pas seul, il est perméable, et il se voit où il y a des circuits de brouettage, des circuits de circulation. [...] On a des élus*

---

<sup>188</sup> La ville de La Rochelle est confrontée à un taux élevé de chômage : il s'établit à près de 20% en 2013 contre une moyenne de 10,5% à l'échelle nationale (source : Insee).

<sup>189</sup> Entre 1999 et 2014 la ville a été dirigée par le socialiste M. Bono, auquel a succédé J.-M. Fontaine (Divers gauche)



*qui sont très concernés par le fait que le port soit [...] un voisin très respectueux [...]. On le voit aussi de notre côté comme une opportunité d'avoir un soutien économique important. »*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Comme le montre l'extrait d'entretien ci-dessus, une démarche conciliatrice est adoptée par l'autorité portuaire. L'objectif est d'une part d'éviter que les externalités générées par les activités portuaires ne prennent une dimension politique et d'autre part de conforter le soutien politique à leur égard. La structuration des échanges entre l'établissement portuaire d'une part, et les élus d'autre part, est favorisée par la création récente d'un poste d'urbaniste spécialisé dans les risques industriels au sein de la municipalité. En charge des relations avec le port, la personne occupant ce poste est aussi un relais privilégié du port auprès des élus (Urbaniste, Ville de la Rochelle, 12/08/13).

En 2010 et 2011, des négociations ont également lieu à propos de l'affectation des espaces aux marges du port dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme. En particulier, la municipalité renonce au projet de création de logements alors envisagé sur un terrain depuis peu vacant, situé à la jonction Nord-Ouest entre le quartier de La Pallice et le port (Urbaniste, Ville de la Rochelle, 12/08/13) (figure 5.3). En contrepartie, sur demande des élus locaux l'autorité portuaire acte le principe selon lequel aucune activité source de nuisances ne sera implantée au Nord du bassin à flot, du fait de la proximité de cette zone avec le quartier résidentiel de La Pallice. Cet accord donne lieu en 2015 à l'installation sur cette zone d'une usine de l'entreprise Imeca (groupe Reel) dédiée à la construction d'équipements de pose de pipelines offshore. Relevant de l'industrie mécanique et d'assemblage, cette activité génère peu de trafics mais est très dense en main-d'œuvre. Elle pourrait générer jusqu'à 200 emplois locaux directs et induits à terme [Sud Ouest, 2012]. Elle appartient donc à la catégorie des filières «territoriales». Son implantation au sein du port s'insère dans la démarche conciliatrice poursuivie par le grand port maritime vis-à-vis des attentes politiques locales :

*«C'est très très spécialisé, c'est assez générateur d'emplois parce que c'est de l'industrie lourde. [...] C'est une activité qui a besoin d'un accès maritime, qui n'est pas particulièrement intéressante d'un point de vue portuaire pur, [...], mais on est aussi ... Un port est un établissement public, on est aussi au service d'un territoire. [...] Donc voilà, ça fait partie des fonctions d'accueil d'un port.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Les démarches entreprises concomitamment par la société Holcim et l'établissement portuaire afin d'assurer le soutien des élus locaux au projet d'implantation du centre de broyage, et plus largement au développement de l'industrie portuaire, portent leurs fruits. Le cimentier obtient son permis de construire en 2011 après un premier refus en 2009, lié à des défauts techniques dans la demande d'autorisation (Directeur de Holcim Atlantique, Holcim, 20/06/14). Les deux permis modificatifs déposés par la suite sont également accordés. Seuls les élus du groupe d'Europe Écologie les Verts – minoritaire au sein de la municipalité – se font l'écho des revendications de l'association RESPIRE en votant contre la délivrance du second permis modificatif. Le cimentier obtient par ailleurs l'autorisation des services de l'État au titre de la réglementation des installations classées (ICPE) en 2010, ainsi que l'autorisation préfectorale d'exploitation. Si ces deux autorisations font actuellement l'objet de recours de la part des associations environnementales locales, elles ne remettent pas en

question l'exploitation du site, entré en service au début de l'année 2015. Par ailleurs, les actions entreprises par l'association RESPIRE contre les dépôts pétroliers n'ont pas abouti à ce jour : le PPRT a été approuvé en 2013 et l'autorisation d'occupation de Picoty reconduite en 2015.

Dans le cas examiné, les oppositions riveraines ne trouvent donc pas d'écho suffisant au sein de la sphère politique locale, qui donne la priorité au développement du port et du tissu industriel local. Les débats qui entourent l'implantation du centre de broyage auraient par ailleurs permis de conforter le dialogue entre l'établissement portuaire, les industriels et la municipalité. Ils aboutissent à une prise en charge politique des enjeux liés aux externalités générées par les activités portuaires, alors que ces derniers constituaient auparavant «un non sujet» pour le personnel élu (Urbaniste, Ville de la Rochelle, 12/08/13).

Toutefois le soutien politique aux activités industrielles portuaires n'est ni intangible, ni systématique. Soumis aux changements de majorité, il dépend également de la nature des activités concernées. Ainsi en 2012 les élus rochelais s'opposent à l'implantation sur le port d'une unité de production de biométhane. Porté par une société néerlandaise, le projet poursuit pour objectif la transformation de déchets agricoles en gaz naturel. Jugée très intéressante par l'autorité portuaire du fait des trafics qu'elle aurait générée – environ 600 000 tonnes par an – cette activité fait l'objet d'un rejet catégorique de la part des élus. Ces derniers le motivent par l'image peu valorisante que cette activité véhicule et le faible nombre d'emplois qu'elle créerait (une vingtaine environ). Le port doit donc se résigner à abandonner le projet, celui ne pouvant aboutir sans leur soutien :

*«C'était une activité de biomasse. De méthanisation par lisier de porc qui venait de Hollande. Donc des messages qui sont mal passés, et peut-être qu'on a mal fait aussi la concertation, mais c'était à l'époque des grosses craintes sur l'environnement olfactif, et puis un aspect d'image qui ne passait pas. [...] Mais c'était un projet portuaire très intéressant [...]. Après c'est notre jugement, ce n'est pas celui qui a été retenu.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Cet exemple montre à quel point le développement de filières génératrices de faibles plus-values territoriales fait l'objet de postures variables de la part de la sphère politique locale. Leur acceptabilité nécessite d'être toujours entretenue comme le montrent le cas des dépôts pétroliers et du centre de broyage. Dans les cas étudiés, les ressources juridiques des élus locaux – soit la délivrance du permis de construire – sont «échangées» contre les ressources économiques (les emplois) générées par les activités portuaires. Par ailleurs, Holcim mobilise ses ressources techniques et financières en faveur de l'insertion des silos de broyage dans leur environnement local, et ses ressources relationnelles pour favoriser l'adhésion des riverains et de la municipalité au projet. L'autorité portuaire, quant à elle, mobilise ses ressources foncières et ses compétences d'aménageur au profit du réaménagement du Nord du bassin à flot et de l'accueil d'une filière industrielle «territoriale» répondant aux attentes des élus.

Le cas du port de La Rochelle est spécifique du fait de sa proximité avec le tissu résidentiel. Néanmoins d'autres établissements portuaires sont actuellement à la recherche d'un équilibre entre la pérennisation voire le développement des filières industrielles portuaires d'une part, et l'accueil de filières territoriales d'autre part. Le cas de l'émergence de la filière des énergies marines renouvelables au sein du port de Nantes-Saint-Nazaire est un exemple représentatif de cette tendance.

### **5.3. Le développement de la filière des énergies marines renouvelables à Nantes-Saint-Nazaire : un portage politique multiscalair**

Nous l'avons montré, les filières industrielles portuaires sont au mieux acceptées, au pire rejetées. Leur acceptabilité doit être sécurisée et entretenue par les industriels et les autorités portuaires auprès des élus locaux. À l'inverse, les filières industrielles territoriales sont généralement convoitées, en raison des emplois qu'elles génèrent et de leur haute valeur ajoutée. Les énergies marines renouvelables font partie de cette seconde catégorie. À ce titre, leur développement fait l'objet d'un accompagnement rapproché par le personnel politique local, régional et national passant par la mise à disposition de ressources publiques financières, politiques ou encore administratives. Dans le cas de l'implantation des usines d'assemblage d'éoliennes marines de General Electric (ex-Alstom<sup>190</sup>) à Montoir-de-Bretagne nous montrerons que cette implication de la sphère politique aboutit pour l'autorité portuaire à une relative perte de maîtrise de sa trajectoire de développement économique.

Les énergies marines renouvelables (EMR) désignent «l'ensemble des technologies permettant de produire de l'électricité à partir des différentes forces ou ressources du milieu marin» [DGEC, 2010]. Parmi ces dernières, l'éolien en mer est actuellement la technologie la plus mature. L'Europe devance les autres régions du monde dans ce secteur avec un total de 80 parcs éoliens offshore<sup>191</sup>, dont la capacité totale de production couvre 1,5% de la consommation de l'Union européenne. Cette filière connaît une forte croissance : en 2015 seulement, quinze nouveaux parcs ont été raccordés, entraînant un doublement des capacités de production par rapport à l'année précédente [Le Marin, 2016]. L'émergence et le développement des énergies marines renouvelables sont le résultat de la politique de transition écologique européenne et de lutte contre le changement climatique. Le paquet dit «énergie-climat», élaboré en 2007 et réactualisé en 2014 promeut l'essor des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, celles-ci devant atteindre 27% des énergies consommées en 2030<sup>192</sup>. Chaque État-membre décline la politique communautaire en objectifs nationaux contraignants, établis en fonction de ses ressources et de sa propre politique énergétique<sup>193</sup>.

En France, la loi de 2010 portant engagement national pour l'environnement (Loi n° 2010-788 dite loi Grenelle 2) établit des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte d'août 2015 (Loi n° 2015-992) s'inscrit dans cette direction en fixant à 32% la part que devront représenter les énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030. Cet objectif est supérieur à la politique européenne, pour

---

<sup>190</sup> Le pôle Énergie d'Alstom (soit environ 70% de son chiffre d'affaires) a été racheté en novembre 2015 par l'américain General Electric. Pour conserver la cohérence chronologique du propos, nous utiliserons le nom Alstom dans la suite du propos.

<sup>191</sup> Le Global Wind Energy Council établit que 91% des parcs éoliens sont localisés en Europe. Les 9% restant sont essentiellement implantés en Chine [Le Marin, 2016].

<sup>192</sup> En 2014, 14% des énergies consommées proviennent d'une source d'énergie renouvelable [Toute l'Europe.ue, 2016].

<sup>193</sup> L'énergie est une compétence partagée entre l'Union européenne et les États-membres.

autant la France est moins avancée que les pays voisins dans le développement des énergies marines renouvelables. Elle ne dispose d'aucun parc éolien offshore à ce jour. Trois appels d'offre ont été lancés par l'État depuis 2011. Deux ont déjà été attribués, recouvrant au total six parcs de 60 à 80 éoliennes chacun, tous situés sur la façade Atlantique et dans la Manche comme le représente la figure 5.5<sup>194</sup>.

Figure 5.5. Parcs éoliens France



Source : [www.lexpansion.lexpress.fr](http://www.lexpansion.lexpress.fr)

L'État est donc un acteur essentiel du développement de la filière de l'éolien en mer par sa politique énergétique, par l'encadrement du développement des parcs éoliens et la mise en place des mécanismes de financement de la filière<sup>195</sup>. Sur un plan industriel, les principaux acteurs du secteur sont les énergéticiens d'une part et les constructeurs d'éoliennes<sup>196</sup>, dits également turbiniens, de

<sup>194</sup> Un troisième appel d'offres sur l'éolien en mer a été lancé sur une zone au large de Dunkerque en avril 2016.

<sup>195</sup> Toutes les énergies ne sont pas produites au même coût. Celui-ci est d'environ 220 euros le mégawatt pour l'éolien marin contre 49,5 pour le nucléaire en France [Le Marin, 2016]. Le développement des énergies éoliennes marines ne peut donc pas être assuré sans financement public. Celui-ci reposera sur l'augmentation de contribution au service public de l'électricité (CSPE), prélèvement fiscal s'appliquant aux consommateurs d'électricité.

<sup>196</sup> Les principaux constructeurs dans la filière sont déjà présents dans la filière de l'éolien terrestre.

l'autre. Ils coopèrent dans le cadre de consortiums formés pour répondre aux appels d'offres nationaux. Pour la construction de chaque parc, les consortiums s'appuient localement sur le tissu industriel local, dans le cadre de relations de sous-traitance.

Les espaces portuaires occupent une position privilégiée dans les circuits de production et les circuits logistiques de la filière de l'éolien offshore. Comme l'aéronautique ou la construction navale, celle-ci s'organise selon une logique multisites dissociant les fonctions de production des composantes (turbines, mâts, pales) et d'assemblage [Lacoste et Gambet, 2015]. Les appels d'offres pour l'éolien en mer se sont accompagnés d'incitations auprès des consortiums candidats, à privilégier l'implantation de leurs unités de production sur le territoire français. À ce titre, les dossiers de réponse aux appels d'offres devaient inclure des informations précises sur leur «programme industriel». Celui-ci comprenait le choix des partenaires industriels et sous-traitants, les ports retenus pour les différentes phases de production ou encore l'estimation du nombre d'emplois créés.

Dès le lancement des premiers appels d'offre en 2011, les industriels engagés dans la filière entament donc un travail de prospection auprès des établissements portuaires situés à proximité des futurs parcs éoliens, des acteurs industriels locaux et des collectivités territoriales concernées. Ces démarches marquent les prémices d'une «course entre territoires» dans laquelle s'engagent en particulier les régions littorales de l'Atlantique et de la Manche. Les élus locaux et régionaux «déballent le tapis rouge» en vue d'attirer les industriels de la filière, en particulier les constructeurs d'éoliennes (Responsable du service Aménagement et Développement territorial, GPMNSN, 13/06/15). La particularité de ces activités est leur caractère «consensuel» sur un plan politique, dû à l'image positive liée à l'innovation qu'elles renvoient et leur potentiel en matière de création d'emplois<sup>197</sup>. La compétition oppose en particulier le territoire haut-normand et l'estuaire ligérien, le port du Havre et celui de Nantes-Saint-Nazaire. En attribuant trois des quatre marchés mis en jeu au consortium formé par les énergéticiens EDF et Dong ainsi que le constructeur Alstom, les résultats du premier appel d'offres dévoilés en avril 2012 entérinent l'implantation de deux usines d'assemblage d'Alstom à Montoir-de-Bretagne (port de Nantes-Saint-Nazaire). L'une est dédiée aux générateurs d'éoliennes et l'autre aux nacelles. Cette décision est le résultat d'un processus complexe de négociation avec le constructeur dans lequel les élus régionaux et l'État, représenté par le préfet, jouent un rôle de premier plan.

Lorsque le premier appel d'offres est lancé, le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire est approché par le constructeur Alstom, qui y voit un site privilégié d'implantation. Outre la proximité avec le parc éolien de Saint-Nazaire, l'industriel est séduit par la présence d'un tissu industriel dense et spécialisé dans les industries lourdes d'assemblage. Le territoire nazairien accueille en effet le chantier naval STX ainsi que le constructeur aéronautique Airbus autour desquels se structurent de nombreux sous-traitants et prestataires de service, dont beaucoup sont réunis au sein du réseau entrepreneurial Neopolia<sup>198</sup>. Les industries aéronautique et spatiale d'une part, navale de l'autre représentent respectivement 6500 et 7500 emplois dans l'estuaire ligérien [Katalyse et Samarcande, 2014]. En s'implantant sur le territoire, le turbinier est donc assuré de trouver des partenaires industriels aux

---

<sup>197</sup> La filière des EMR a créé à ce jour 35 000 emplois à l'échelle de l'Union européenne. Leur nombre pourrait être multiplié par dix d'ici à 2030 [Le Marin, 2016].

<sup>198</sup> Le réseau Neopolia est créé en 1999 à l'initiative de la CCI de Nantes-Saint-Nazaire, de la DATAR et d'industriels locaux. Il fédère aujourd'hui 220 entreprises industrielles dans la région Pays de la Loire autour de cinq «business clusters», dont l'un est consacré aux énergies marines renouvelables. L'une des fonctions du réseau est de coordonner les industriels en vue de formuler des réponses communes à des appels d'offre.

compétences adaptés à ses besoins, ainsi qu'une main-d'œuvre nombreuse et qualifiée. Sur le plan de la recherche et du développement, la présence de l'Institut de recherche technologique Jules Verne, spécialisé entre autres dans les matériaux composites, ainsi que de l'École Centrale à Nantes, contribue à l'attractivité du territoire pour le constructeur (Responsable du service Aménagement et Développement territorial, GPMNSN, 13/06/15).

Enfin, le port de Nantes-Saint-Nazaire dispose d'un site jugé particulièrement intéressant, le Carnet, pour installer et tester son prototype d'éolienne, l'Haliade 150. L'intérêt d'Alstom pour le Carnet s'explique par le caractère très venteux du site et son éloignement des habitations. De plus, un projet de champ d'éoliennes terrestres ayant été pressenti sur le site quelques années plus tôt, il est raccordé au réseau d'électricité et les données techniques liées aux conditions d'expérimentation sont déjà connues. Les éléments nécessaires sont donc réunis pour faciliter l'installation du prototype de l'Haliade 150, celle-ci devant avoir lieu dans des délais courts afin de respecter la temporalité des appels d'offre.

La mise à disposition du site du Carnet auprès d'Alstom est donc rapidement identifiée comme étant un «élément déterminant» pour assurer l'implantation d'Alstom sur le territoire nazairien (Cheffe de projet EMR, Carene, 24/06/15). Or, le règlement d'urbanisme de la commune de Frossay sur laquelle il se situe, ne permet pas d'y implanter des activités industrielles. Pour éviter tout contretemps au constructeur, la situation est rapidement prise en charge directement par le préfet et les élus régionaux. Ils organisent une réunion par mois avec l'ensemble des services techniques concernés, dont ceux du port de Nantes-Saint-Nazaire, permettant l'aboutissement des procédures et la délivrance d'un permis de construire provisoire en quelques mois. Parallèlement, les industriels nazairiens s'organisent pour proposer à Alstom un bâtiment industriel lui permettant de produire et d'assembler ce prototype, démontrant ainsi leur volonté de coopérer avec le constructeur.

L'ensemble de ces démarches contribuent à ce qu'Alstom ait «un premier pied sur le territoire» avant même les résultats du premier appel d'offres (Cheffe de projet EMR, Carene, 24/06/15). Dans cette phase préliminaire, l'établissement portuaire est dans un premier temps en contact direct avec le constructeur, puis le dossier lié à son implantation au Carnet est rapidement repris par la préfecture et la Région, qui en assurent le portage administratif et politique. Le grand port maritime joue donc un rôle exclusivement opérationnel, consistant à fournir les ressources foncières nécessaires à Alstom. Parallèlement, il intervient peu dans la mobilisation des ressources industrielles qui font l'attrait du territoire auprès d'Alstom.

Suite à l'annonce des résultats du premier appel d'offres, l'installation de deux usines au sein du port de Nantes-Saint-Nazaire est confirmée par le turbinier, ouvrant une étape nouvelle dans le processus de son implantation sur le territoire. Le principal enjeu consiste à identifier un site adéquat sur le domaine portuaire, dans un contexte où l'autorité portuaire dispose de peu de réserves foncières rapidement aménageables. Du fait des contraintes de tirant d'air<sup>199</sup> et tirant d'eau auquel il est soumis, le site du Carnet apparaît comme peu propice à l'installation de ces unités de production. L'autorité portuaire propose alors à Alstom un site situé à l'arrière du terminal à conteneurs de Montoir-de-Bretagne, mais le site ne répond pas aux attentes du constructeur qui souhaite bénéficier d'un accès direct aux quais.

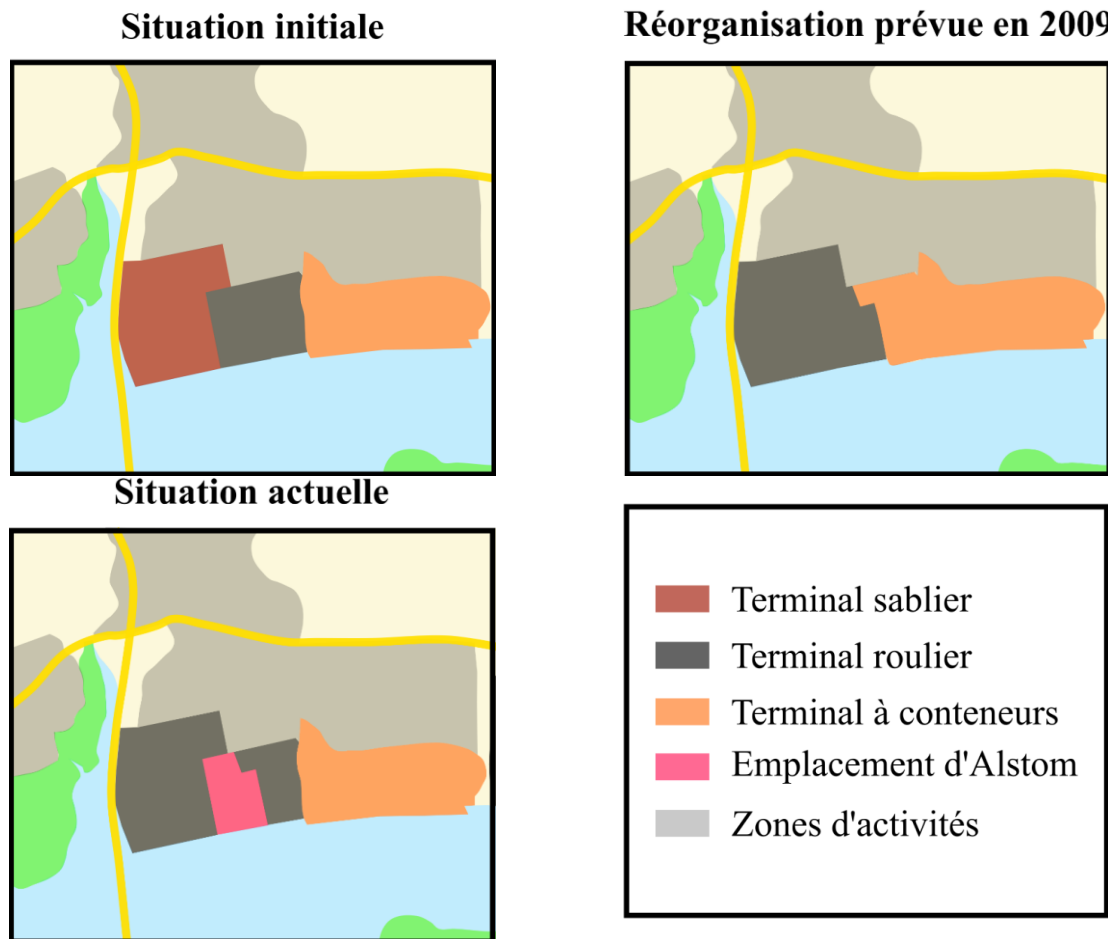
---

<sup>199</sup> Le terme de tirant d'air désigne la hauteur sous pont minimum d'un axe de transport fluvial.

S'engagent alors des négociations serrées entre ces deux acteurs. Alstom d'une part assure que son modèle logistique ne peut être efficace que si ses unités de production sont implantées bord-à-quai, mettant en avant le fait que son principal concurrent Areva a mis en place une organisation similaire à Bremerhaven. L'établissement portuaire d'autre part entend réserver les espaces bord-à-quai du site de Montoir-de-Bretagne aux trafics conteneurisés et rouliers, ceux-ci ayant été placés au centre de sa stratégie de développement dans le cadre du premier projet stratégique (2009-2014). Les trafics rouliers connaissent en effet à cette époque une forte croissance résultant de la mise en place de liaisons régulières avec l'Espagne. Par ailleurs l'autorité portuaire entend renforcer sa position sur le marché des trafics conteneurisés grâce au projet alors en cours d'extension sur 350 mètres de son terminal conteneurs, dont la réalisation a été actée par le contrat de projet État-Région 2007-2013.

Les positions de l'autorité portuaire et du constructeur au sujet de l'emplacement des futures usines étant peu conciliables, les élus régionaux et le préfet interviennent rapidement dans les négociations. Craignant de «perdre Alstom» si ses exigences ne sont pas satisfaites, ils appuient sa demande auprès du grand port maritime (Cheffe de projet EMR, Carene, 24/06/15). Du fait de son statut d'établissement public, celui-ci n'est pas en position de s'opposer à ces pressions politiques. Il l'est d'autant moins qu'il connaît alors une situation financière délicate du fait de la baisse structurelle de ses trafics d'hydrocarbures, de gaz et de charbon, renforçant sa dépendance financière à l'État et à la Région, principaux contributeurs à ses investissements. Rapidement donc l'autorité portuaire accepte de fournir à Alstom un site de 14 hectares localisé bord-à-quai. Cette décision entraîne des perturbations sensibles dans l'exploitation du terminal roulier, qui comprend deux postes à quai séparés par les usines d'éoliennes, comme le montre la figure 5.6. Cette implantation implique par ailleurs une révision à la baisse de l'extension du terminal à conteneurs, qui est passée de 350 à 150 mètres.

**Figure 5.6. Les opérations de dégagement foncier ayant permis l'implantation d'Alstom à Montoir-de-Bretagne : un jeu de chaises musicales**



<sup>1</sup> Le terminal sablier a été déplacé en amont de l'estuaire au niveau du terminal multivrac de Montoir.

<sup>2</sup> La disjonction entre le terminal à conteneurs et le terminal roulier est le résultat d'une courbure de la Loire.

Une fois l'emplacement des deux usines d'assemblage déterminé, il doit encore être libéré des activités de trafics rouliers qu'il accueille, et aménagé conformément aux besoins d'exploitation futurs, l'optique des élus locaux étant de «subventionner tout ce qui pouvait l'être» (Cheffe de projet EMR, Carene, 24/06/15). Les opérations envisagées s'élèvent à un montant de 20 millions d'euros. Il doit être mobilisé dans des délais courts et en dehors du Contrat de Projet État Région, ce qui constitue une démarche inhabituelle. Pour ce faire, une «cellule d'urgence» est mise en place sous l'égide du préfet. D'une durée de vie d'un an, elle réunit les élus régionaux et intercommunaux ainsi que le grand port maritime, sa finalité principale étant de réunir le «tour de table financier» nécessaire à l'aménagement du site. Les négociations aboutissent à la répartition suivante des investissements : l'État, la Région et le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire contribuent chacun à hauteur de 25%, le Département de Loire-Atlantique finance 15%, l'intercommunalité nazairienne (la Carene) prend pour sa part en charge 7,5%, les 2,5% restant revenant à la charge de Nantes Métropole (Chargée de programme, Direction des Transports et des Déplacements, 06/07/16).



La part limitée de l'investissement pris en charge par l'établissement portuaire s'explique par ses difficultés budgétaires et témoigne de sa dépendance financière à la tutelle étatique ainsi qu'aux collectivités territoriales. C'est donc principalement en tant qu'opérateur foncier et aménageur qu'il intervient dans l'implantation d'Alstom. Il prend d'une part en charge le jeu complexe de «chaises musicales» (Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement, GPMNSN, 17/01/14) nécessaire au dégagement foncier du site destiné aux usines d'assemblage. D'autre part, il réalise le renforcement du quai indispensable au traitement de colis lourds sur le site. Ces opérations permettent la construction rapide des unités de production d'Alstom, mises en service au début de l'année 2015.

Pour résumer, l'implantation d'une filière industrielle à forte valeur ajoutée pour le territoire, telle que l'éolien offshore, mobilise une gamme de ressources locales plus diversifiée que les filières industrielles portuaires. Outre les ressources foncières aménagées fournies par l'autorité portuaire et les ressources industrielles locales, les ressources publiques sont sollicitées bien au-delà de la seule demande de permis de construire : les élus locaux, régionaux et l'État interviennent par la mise à disposition de ressources financières, administratives et politiques. Du fait des retombées économiques potentielles et du caractère stratégique de la filière considérée, l'échelon politique local joue un rôle secondaire par rapport aux échelons régional et national, alors que ces derniers ne sont pas impliqués dans l'implantation du centre de broyage à La Rochelle.

La diversité des ressources sollicitées dans l'implantation de la filière des éoliennes marines entraîne une forme d'interdépendance entre l'établissement portuaire et le territoire local et régional. Le premier fournit des ressources foncières et logistiques ainsi que des compétences techniques d'aménagement spécialisées. Les secondes fournissent un ensemble de ressources publiques. Cette interdépendance se poursuit au-delà de la seule phase d'implantation des usines d'assemblage, l'enjeu désormais pour le port comme pour les collectivités étant de pérenniser et d'encourager le développement de cette filière au sein de l'estuaire. L'enjeu est de taille puisque le secteur de l'éolien marin est encore naissant. Les constructeurs sont largement dépendants des appels d'offres qu'ils parviennent ou non à obtenir. Par ailleurs, le secteur pourrait rapidement être soumis à des mouvements de concentration interne qui feraient évoluer la carte des sites d'implantation en Europe [Fabrègues, 2016].

Les collectivités locales et régionales voient dans le grand port maritime un partenaire essentiel de leur politique de développement des EMR (Cheffe de projet EMR, Carene, 24/06/15). Ce rôle est parallèlement approprié l'autorité portuaire, bien qu'il perturbe sa stratégie économique post-réforme initiale :

*«On sera toujours tributaire ou bénéficiaire de décisions politiques d'aménagement, qui ne rentrent peut-être pas forcément dans les objectifs précis qu'on s'était fixés, mais qui concurrencent à implanter de nouvelles activités qui bénéficient à tous. En clair, et ce n'est pas un secret, l'usine de construction d'éoliennes Alstom qui s'est implantée sur notre terminal roulier, ce n'est pas ce qu'on voulait faire sur ce terminal roulier. [...] On a construit une usine, on a accepté de faire ça chez nous, parce que c'était un projet régional important, soutenu par les collectivités, et générateur de richesse à côté par les emplois, par la sous-traitance et tout ça.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Si les projets post-réformes s'avèrent contrecarrés, le changement de trajectoire économique imposé à l'autorité portuaire peut être vu *a posteriori* comme bénéfique, les trafics conteneurisés et rouliers ne connaissant pas la croissance attendue. Les trafics conteneurisés ont connu une baisse entre 2012 et 2014, passant de 185 000 à 177 000 EVP. Ils ont légèrement augmenté en 2015, sans toutefois atteindre le niveau de 2012. Quant au trafic roulier, il a diminué de moitié depuis 2013, passant de plus d'un million de tonnes à moins de 500 000, du fait notamment de l'arrêt de la rotation régulière entre Gijón en Espagne et Montoir de Bretagne. Dans ce contexte, l'implantation d'Alstom est perçue par certains de nos interlocuteurs comme «une bonne affaire» pour l'établissement portuaire. Si les perspectives de recettes en termes de droit de port sont faibles, les revenus domaniaux qu'elle génère ne sont, en revanche, pas négligeables. Ils représentent environ 700 000 euros par an, soit l'équivalent de 3,5% du total des recettes domaniales du port pour l'année 2014<sup>200</sup> (Responsable du service Aménagement et Développement territorial, GPMNSN, 13/06/15).

Plus généralement, le grand port maritime voit dans l'implantation d'Alstom la possibilité d'engager une trajectoire économique de long terme, et de faire émerger une vocation économique nouvelle face à la baisse structurelle des trafics énergétiques à laquelle il est confronté. Prenant acte de ce changement d'orientation, le projet stratégique de l'établissement pour 2014-2019 s'organise autour de la notion de transition énergétique. Celle-ci jouit d'un large consensus au sein de la sphère politique locale et régionale. Elle assure donc à l'autorité portuaire un accès facilité aux ressources financières publiques. L'implantation d'Alstom a donc entraîné un bouleversement complet du projet post-réforme de développement économique du port : initialement centré sur les filières industrielles portuaires, il est aujourd'hui focalisé sur les filières industrielles territoriales. Plusieurs projets inscrits au sein du dernier projet stratégique témoignent de cette orientation récemment engagée. Le développement du site du Carnet en un parc dédié aux écotecnologies marines et la création d'un «hub logistique» destiné aux activités de pré-assemblage des éoliennes du parc de Saint-Nazaire en sont deux exemples.

#### **5.4. Implantations industrielles portuaires : synthèse**

Les études de cas menées sur l'implantation du centre de broyage à La Rochelle et les usines d'assemblage dédiées aux éoliennes marines à Montoir-de-Bretagne ont permis de mettre en évidence la dépendance des chargeurs industriels et des autorités portuaires à une gamme de ressources publiques plus ou moins variées selon les cas. Le niveau d'intervention et les échelons politiques impliqués dépendent de la nature de la filière concernée et de ses retombées économiques.

Cette dépendance est plus favorable au développement des filières industrielles à forte valeur ajoutée pour le territoire qu'à celui des filières simplement génératrices de trafics. L'essor des premières est favorisé par l'émergence récente de la filière des énergies renouvelables, les implantations industrielles correspondantes étant convoitées et soutenues par les élus. Nous l'avons mis en évidence pour le port de Nantes-Saint-Nazaire avec l'implantation d'Alstom et celui de La Rochelle avec l'implantation d'Imeca. D'autres ports sont concernés par ces filières, dont celui du Havre où l'implantation du complexe industriel d'Areva dédié à la production d'éoliennes marines est en attente. À Bordeaux, l'autorité portuaire s'est quant à elle vu demander par la Métropole d'aménager un quai dédié aux transports de colis lourds d'Astrium (filiale d'EADS). Implantée depuis peu au sein du parc d'activités de Blanquefort, la société prévoit d'y produire des pâles d'éoliennes. Son activité

---

<sup>200</sup> Elles se sont élevées à 19,2 millions d'euros.

peine cependant à démarrer et le quai construit par le grand port maritime à Grattequina n'a pas encore été utilisé.

Les filières industrielles territoriales telles que nous les avons définies sont génératrices de moins de trafics que les filières industrielles portuaires et sont, de ce fait, moins rémunératrices pour les établissements portuaires. Malgré le changement de trajectoire économique, plus ou moins marqué, qu'implique leur développement au sein de l'espace portuaire, elles ne font pas l'objet d'un rejet de la part des autorités portuaires dans les deux études de cas que nous avons conduites. L'accueil d'activités contribuant au développement économique local est considéré comme faisant partie de leurs missions par les agents des grands ports maritimes rencontrés, du fait du statut public de ces établissements. Il peut même être considéré comme une opportunité de renouvellement de la trajectoire économique du port, comme c'est le cas à Nantes-Saint-Nazaire.

Le développement des filières industrielles territoriales au sein de l'espace portuaire soulève toutefois la question de leur modèle économique dans la mesure où elles sont moins intéressantes pour les grands ports maritimes que les filières portuaires. Si l'essor de ces filières vient à empiéter sur les filières portuaires, la dépendance des établissements portuaires à la puissance publique pourrait être accrue. Cet enjeu concerne aujourd'hui principalement le port de Nantes-Saint-Nazaire. Il est d'ailleurs clairement posé par les élus régionaux des Pays de Loire face aux difficultés financières que rencontre l'établissement portuaire, et à la contribution régionale croissante à ses investissements (Responsable de la mission Projets et Filières, GPMM, 06/07/16).

Par ailleurs, le soutien des élus locaux et régionaux au développement des énergies marines renouvelables ne protège pas les ports des effets de l'instabilité économique de cette filière encore émergente. La pérennisation des implantations des constructeurs sur les territoires portuaires dépend de facteurs sur lesquels la sphère politique a peu de poids. Les fusions et rachats pourraient avoir des impacts très concrets sur la localisation des unités de production. Le cas de l'hypothétique implantation d'Areva au Havre en est un exemple, le «sort des usines» étant actuellement «suspendu à un jeu de poker international» pour reprendre la formulation de R. Goasguen. La concrétisation de l'implantation des usines d'assemblage en Haute-Normandie dépend de l'issue des négociations liées à la fusion entre le constructeur allemand Siemens et l'espagnol Gamesa. À part égale avec Areva, ce dernier est en effet propriétaire d'Adwen, l'entreprise en charge du potentiel site de production havrais [Goasguen, 2016].

Plus largement donc, ces études de cas soulignent les limites de l'autonomisation des grands ports maritimes en tant qu'échelons à part entière de la traduction de la politique portuaire nationale, dans son volet industriel. Pour reprendre les termes que D. Béhar applique aux territoires locaux, les ports ne sont pas des «îles» indépendantes des systèmes politiques et territoriaux dans lesquels ils s'insèrent. La politique portuaire de l'État repose sur l'idée implicite selon laquelle le développement économique portuaire constitue un objectif non problématique et nécessairement souhaitable en ce qu'il contribue au développement économique national et régional. Les études de cas que nous avons conduites à propos des implantations industrielles portuaires mettent en évidence le fait qu'il existe des divergences entre les intérêts portuaires d'une part, les intérêts des élus locaux et régionaux d'autre part, et la politique nationale en troisième lieu. Les usages du sol sont la traduction matérielle de ces influences multiples et des compromis par lesquels elles sont résolues.

## **6. Conclusion**

En conclusion, les études de cas que nous avons menées sur les implantations portuaires logistiques et industrielles mettent en exergue la portée et les limites des capacités dont dispose le port-aménageur pour façonner les dynamiques du développement économique portuaire. Elles font en ce sens largement écho aux travaux portant sur l'action économique des collectivités locales. La principale ressource proposée par les grands ports maritimes aux chargeurs consiste en leurs réserves foncières et leurs capacités d'aménagement. Or, ces ressources sont insuffisantes pour attirer et maintenir les chargeurs sur le territoire portuaire.

La réponse aux attentes des occupants potentiels de l'espace portuaire – qu'il s'agisse de chargeurs logistiques ou industriels – implique l'intervention d'autres acteurs, disposant de ressources complémentaires. Nous nous sommes en particulier intéressés au rôle des gestionnaires-promoteurs immobiliers. Ils jouent un rôle essentiel dans la sélection des chargeurs logistiques. Nous avons également mis en lumière le poids croissant des acteurs politiques locaux et régionaux. Du fait de leur place au sein des instances de gouvernance du port et plus encore des ressources financières dont ils disposent, ils participent – à des degrés variables – aux choix des usages de l'espace portuaire. Ils influencent ainsi la trajectoire économique du port, le cas de Nantes-Saint-Nazaire étant celui où cette tendance est la plus marquée. Le port est donc aménageur, certes, mais un aménageur sous influences. Cela signifie-t-il pour autant qu'il pourrait à terme, dans ses espaces rétro-portuaires, devenir simple gestionnaire foncier et ingénieur civil au profit de chargeurs volatiles et des collectivités territoriales ? Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse à cette question dans le chapitre 7, à travers l'analyse des pratiques de gestion de l'espace portuaire et de sélection des usagers mises en place par les grands ports maritimes.



## CHAPITRE 6. Vers une « régionalisation » du port-aménageur ? Éclairages français et rotterdamois

---

### 1. Introduction

La conteneurisation est à l'origine d'une intégration croissante des segments maritimes et terrestres de la chaîne logistique. Selon une approche géoéconomique, cette tendance donnerait lieu à une nouvelle étape dans le développement de l'espace portuaire, qualifiée de « régionalisation portuaire » [Notteboom et Rodrigue, 2005], guidée essentiellement par les acteurs du marché du transport et de la logistique. La qualité de la desserte terrestre des ports et de leur insertion dans l'hinterland sont devenues des facteurs primordiaux de compétitivité, dans un environnement où la concurrence interportuaire par ailleurs s'intensifie (chapitre 3). Les travaux portant sur la gouvernance portuaire recommandent que les autorités portuaires prennent activement part à ce mouvement de régionalisation et l'orientent, afin de sécuriser et d'étendre leur aire de marché. Pour ce faire, elles sont encouragées à mobiliser entre autres leurs compétences d'aménageur en intervenant dans la construction de terminaux multimodaux, la production de zones logistiques, ou encore la coordination spatiale du développement logistique de la région portuaire [Slack et Comtois, 2003].

L'objectif de ce chapitre est donc premièrement d'examiner dans quelle mesure la régionalisation portuaire entraîne un changement d'échelle de l'action des autorités portuaires, et deuxièmement de saisir en quoi cet éventuel redéploiement mobilise leurs compétences d'aménageur. Autrement formulé, parmi les moyens mobilisables et mobilisés par les autorités portuaires pour intervenir dans le processus de régionalisation, quelle est la place de ceux qui agissent directement sur la matérialité de l'espace et dans quels périmètres sont-ils utilisés ? Observe-t-on une régionalisation du port-aménageur ? Il s'agit d'identifier les logiques poursuivies par les autorités portuaires, les instruments sur lesquels elles s'appuient, les difficultés rencontrées. Plus largement, cette analyse soulève la question suivante : les mutations récentes des secteurs portuaire et maritime pourraient-elles concourir à faire du port un aménageur « mobile » qui, à l'image des aménageurs privés et dans une moindre mesure des sociétés d'économie mixte, ne serait plus attaché à un périmètre d'action spécifique, défini statutairement, mais investirait un territoire élargi, faisant éventuellement de ses compétences d'aménageur un source de profit ?

Pour répondre à cette question nous nous appuyons en premier lieu sur le cas des grands ports maritimes français. La récente réforme portuaire en France fait de leur insertion dans les réseaux logistiques terrestres un objectif prioritaire. Pour y répondre, les autorités portuaires ont été dotées d'outils nouveaux, dont certains mobilisent leurs compétences d'aménageur et d'autres non. Il s'agit d'examiner la manière dont ils sont mis en œuvre. Du fait du caractère récent de la réforme, la plupart des projets qui s'inscrivent dans cette perspective se trouvent toutefois actuellement encore en phase préparatoire. Aussi notre travail est complété par l'analyse du cas du port de Rotterdam<sup>201</sup>. L'exemple rotterdamois nous intéresse car l'autorité portuaire mène depuis la fin des années 1990 une stratégie dynamique d'insertion du port dans son hinterland et d'extension de celui-ci. Elle s'appuie notamment sur l'acquisition et la construction de terminaux intérieurs, soit une mobilisation poussée de ses

---

<sup>201</sup> Nous présenterons de manière détaillée le port de Rotterdam et la méthodologie d'enquête dans la section consacrée à cette étude de cas.

compétences d'aménageur. L'analyse de cette stratégie ne s'inscrit pas dans une perspective de comparaison avec les ports français mais nous permet d'identifier les mécanismes sur lesquels repose la régionalisation du port-aménageur ainsi que les enjeux qui en découlent.

Pour mener cette double analyse nous reviendrons dans un premier temps sur la notion de régionalisation portuaire en montrant que les autorités portuaires jouent un rôle secondaire dans ce processus. Nous nous intéresserons ensuite au cas français en clarifiant les mutations liées à la réforme de 2008 et en montrant comment sont mobilisés les outils nouveaux dont les grands ports maritimes ont été dotés afin d'améliorer l'insertion des ports dans les réseaux de desserte terrestres. Enfin nos interrogations nous mèneront vers les Pays-Bas : nous reviendrons sur les motivations, les modalités et les limites de la stratégie de l'autorité portuaire de Rotterdam visant à la constitution d'un réseau de terminaux intérieurs.

## **2. Les autorités portuaires : des acteurs secondaires de la régionalisation portuaire**

Dans cette section nous aborderons la notion de régionalisation portuaire sous un angle d'abord géoéconomique puis relationnel à partir de travaux académiques s'inscrivant pour la plupart dans le contexte européen. Il s'agit d'identifier le rôle joué par les autorités portuaires dans ce processus. Nous soulignerons le fait qu'elles sont encouragées à intervenir plus directement qu'elles ne le font actuellement, par la mobilisation de leurs compétences d'aménageurs notamment. Nous proposerons enfin une grille d'analyse devant nous permettre d'examiner les pratiques des ports français et du port de Rotterdam à la lumière de ces recommandations.

### **2.1. L'intégration de la chaîne de transport et ses effets sur l'espace portuaire : la régionalisation portuaire comme notion géo-économique**

L'intensification de la fragmentation spatiale de la production sous l'impulsion des firmes multinationales depuis la fin des années 1970 a eu de fortes répercussions sur le transport de marchandises, alimentées également par l'avènement de la conteneurisation (chapitre 3). Ces mutations entraînent une réorganisation des espaces portuaires. Premièrement ces derniers ainsi que leurs dessertes terrestres font face à un risque croissant de congestion et de saturation sous l'effet de la croissance des trafics maritimes conteneurisés. À l'échelle de l'Europe des 15, ils ont en effet doublé au cours de la période allant de 2000 à 2014, passant d'environ 43 millions conteneurs équivalent 20 pieds (EVP) à près de 87 millions<sup>202</sup>.

Deuxièmement, le caractère intermodal du conteneur implique qu'il devient possible de dissocier spatialement les fonctions de chargement et déchargement de navires d'une part et celles de stockage et de tri des marchandises d'autre part. Ces opérations peuvent être directement réalisées à proximité des bassins de consommation, ce qui permet l'abaissement des coûts d'acheminement de la marchandise vers le client final (magasin ou consommateur). Pour les importations de biens de consommation manufacturés, cette possibilité logistique est avantageuse car les coûts de distribution sont particulièrement élevés [Fleming et Baird, 1999 ; Savy, 2006 ; Dornier et Fender, 2007]. La fragmentation des destinations suppose en effet une fragmentation des flux qui interdit le recours à la massification et renchérit le coût de transport à l'unité. La rapide croissance des entrepôts logistiques dans les aires métropolitaines depuis les années 1990 découle ainsi directement de la volonté des

---

<sup>202</sup> Données Eurostat.

chargeurs et de leurs prestataires logistiques de diminuer ces coûts [Raimbault, 2014 ; Dablanç et Frémont, 2015].

En conséquence, le transport maritime et le transport terrestre ne sont plus deux opérations distinctes mais deux segments d'une même chaîne logistique. Plusieurs facteurs encouragent cette intégration. Tout d'abord la généralisation de la production en flux tendus assujettit les opérations de transport à un impératif de juste-à-temps qui encourage la coordination des différents intervenants de la chaîne. Celle-ci s'appuie sur la modernisation des outils de gestion de l'information et leur diffusion auprès des chargeurs et des acteurs du marché du transport et de la logistique [Paché et Sauvage, 2004 ; Savy, 2006]. Cette intégration de la chaîne logistique est de plus favorisée par l'externalisation croissante des activités logistiques des chargeurs. Il en résulte l'apparition de prestataires dédiés leur proposant une prise en charge complète de leurs flux internes et / ou externes, depuis le fournisseur jusqu'au consommateur final [Savy, 2006]. Le terme de *supply chain management* est utilisé pour désigner ces solutions globales et intégrées qui ont pour objectifs l'optimisation des flux et la performance économique de l'ensemble de la chaîne [Paché et Sauvage, 2004].

Prestataires logistiques et chargeurs sont donc à la recherche d'un «système sans rupture de charge» [Comtois et Slack, 2003]. L'accessibilité, la fluidité et la multimodalité sont au centre de leurs attentes. Dans ce contexte, le port devient un maillon parmi d'autres «d'une chaîne logistique destinée à générer de la valeur pour les chargeurs» importateurs ou exportateurs [Robinson, 2002]. La compétition interportuaire se transformerait donc en une compétition entre chaînes logistiques. L'insertion du port au sein de celles-ci dépend entre autres de son niveau d'accessibilité terrestre.

Pour J.-P. Rodrigue et T. Notteboom ces mutations entraînent l'élargissement de l'échelle du développement portuaire. Ils conceptualisent ce phénomène qu'ils nomment «régionalisation portuaire» [2005] en le présentant comme une extension du modèle de géographie économique *Anyport* proposé par J. Bird [1963]. Dans celui-ci trois étapes de développement sont identifiées à savoir l'implantation du port, son expansion en dehors de l'espace urbain puis la spécialisation de ses équipements (chapitre 2). L'étape suivante, celle de la régionalisation, correspond à la formation de réseaux logistiques régionaux portuaires (*regional load center networks*). Reliant le port maritime aux bassins de consommation qu'il alimente, ces réseaux structurent l'arrière-pays sur un périmètre plus ou moins étendu selon les cas. Ce processus d'intégration poussée entre le port et son arrière-pays s'appuie sur des terminaux multimodaux intérieurs connectés à l'espace maritime par des corridors ferroviaires, fluviaux ou routiers de grande capacité. Principalement dédiés à la manutention de conteneurs, maritimes et domestiques, ces terminaux sont eux-mêmes alimentés par des centres de distribution, à savoir des entrepôts où des chargeurs ou leurs prestataires concentrent les trafics d'importation destinés au territoire national, voire européen.

L'identification de cette étape nouvelle qu'est la régionalisation portuaire s'appuie sur le constat du développement rapide des ports intérieurs au cours des vingt dernières années. Ferroviaires et / ou fluviaux, ces nœuds de transport<sup>203</sup> ont fait l'objet de plusieurs typologies, s'appuyant sur des critères fonctionnels [Rodrigue et al., 2010], de distances et de mode de transport [Roso et al., 2009] ou encore

---

<sup>203</sup> Le terme de port sec peut être utilisé pour désigner les terminaux uniquement desservis par le mode ferroviaire. Inversement le terme de port intérieur est parfois réservé aux terminaux fluviaux. Nous l'utilisons dans un sens générique, considérant que la logique de massification et de rabattement est identique pour les modes fluvial et ferroviaire.



des critères institutionnels [Wilmsmeier et al., 2011]. À partir de ces travaux nous adoptons volontairement une grille de lecture simple, adaptée à nos études de cas. Elle comprend deux catégories de ports intérieurs. La première correspond aux terminaux satellites situés dans l'hinterland captif du port. Ils ont une fonction de report modal visant en particulier à la décongestion des accès routiers de l'espace portuaire maritime. Ils peuvent être dédiés à un seul chargeur ou avoir un rôle de massification des flux à partir d'opérations de groupage / dégroupage. La seconde correspond aux terminaux conçus comme des points de pénétration dans l'hinterland concurrentiel [Rodrigue et Notteboom, 2005]. Localisés à proximité de bassins de consommation ou de production, ils permettent la captation de trafics nouveaux, dans une perspective de compétition interportuaire.

## **2.2. Le rôle des autorités portuaires dans le processus de régionalisation : état des lieux et recommandations**

Pour T. Notteboom et J.-P. Rodrigue [2005], la régionalisation portuaire est un phénomène avant tout guidé par le marché, qui «s'impose aux ports». Une grande diversité d'acteurs privés est susceptible d'intervenir dont les opérateurs de terminaux, les armateurs, les opérateurs routiers, ferroviaires ou fluviaux, ou encore les prestataires logistiques, les promoteurs immobiliers et les chargeurs [Rodrigue et al., 2010]. Bien que peu d'études de cas aient été réalisées sur le sujet [Van den Berg et De Langen, 2011], quelques travaux permettent de souligner le rôle précis joué par certains d'entre eux.

P. Franc et M. Van der Horst [2010] se sont intéressés aux stratégies d'intégration verticale des armateurs. Ces derniers créent des filiales de transport ou contractualisent des services réguliers auprès d'opérateurs existants. Ce faisant les compagnies maritimes poursuivent l'objectif de proposer une offre logistique de bout-en-bout aux chargeurs tout en diminuant des coûts de pré et post-acheminement afin d'accroître leurs marges. Les opérateurs de terminaux maritimes développent des stratégies similaires. L'opérateur allemand Eurogate est par exemple devenu actionnaire de l'opérateur ferroviaire BoxXpress, spécialisé dans le transport de conteneurs sur le territoire allemand. D'autres opérateurs choisissent de développer un réseau de terminaux intérieurs, selon une logique de maillage de leur hinterland. C'est notamment la stratégie mise en place par ECT. L'entreprise de manutention historique du port de Rotterdam est propriétaire de trois terminaux fluviaux aux Pays-Bas, en Belgique et en Allemagne à partir desquels elle rabat des trafics vers le port maritime [Wilmsmeier et al., 2011].

L'analyse de la régionalisation portuaire appliquée au territoire métropolitain d'Hambourg menée par H. Flämig et M. Hesse [2011] se penche sur le rôle des promoteurs immobiliers, des chargeurs et des prestataires logistiques. En réponse à la saturation de l'espace portuaire, ces acteurs sont les principaux moteurs de la dispersion des activités d'entrepôt dans l'espace métropolitain, principalement le long des grands axes routiers sur des terrains agricoles. La double logique d'abaissement des coûts et de maximisation de l'accessibilité routière soulève des enjeux de planification non réglés sur lesquels nous reviendrons.

Ces travaux néanmoins ne doivent pas laisser penser que la puissance publique est absente du processus de régionalisation. Le développement de services de transport entre les ports et leur hinterland d'une part et la croissance des zones logistiques dans les régions portuaires d'autre part résultent certes essentiellement d'initiatives privées. En revanche la production des infrastructures linéaires et nodales qui en sont le support implique couramment la puissance publique [Monios, 2011] en raison de l'ampleur des coûts associés et des faibles taux de rentabilité. Les études de cas sur les terminaux intérieurs européens mettent en lumière le poids particulier joué par les collectivités locales dans leur développement récent, aux Pays-Bas [Raimbault et al., 2016], en Suède [Bask et al., 2014],

en Espagne [Monios 2011] ou encore en Italie [Monios et Wilmsmeier, 2012]. Cette tendance générale, marquée toutefois par une diversité de situations, peut s'expliquer par le mouvement de décentralisation que connaissent les politiques d'aménagement Europe depuis les années 1990. Les compétences qu'ont ainsi acquises les collectivités leur permettent d'être à l'initiative de projets de zones logistiques ou de terminaux multimodaux, comme le soulignent M. Van der Horst et al. à propos des Pays-Bas [2013].

La plupart des travaux mentionnés estime toutefois que le niveau d'intégration entre les espaces portuaires et leur arrière-pays est insuffisant. Cette situation serait liée à des offres de transport massifiées trop peu développées et dans certains cas des volumes de marchandises trop faibles. Elle s'expliquerait également par l'absence de coordination entre les initiatives des collectivités locales et celles des acteurs portuaires, publics ou privés.

Ce constat nous amène à questionner la place des autorités portuaires dans le développement et l'exploitation des terminaux intérieurs en Europe. De nombreux auteurs estiment que ces dernières sont amenées à jouer un rôle essentiel dans l'approfondissement du processus de régionalisation. Il s'agit pour elles d'une part d'assurer l'intégration du port aux réseaux de transport terrestre pour assurer sa compétitivité, et d'autre part de limiter les nuisances liées au développement des activités du port dans sa région.

D'un point de vue économique tout d'abord, les autorités portuaires sont perçues comme occupant une position idéale de «coordinateur» [De Langen, 2008] entre les acteurs privés et publics concernés par la performance de la chaîne logistique. Pour R. van der Berg et al. [2011] l'intervention financière des autorités portuaires est nécessaire dans l'amélioration des réseaux terrestres de desserte portuaire. Étant rattachées au secteur public, elles peuvent supporter de plus faibles retours sur investissement que des entreprises privées. Ce statut leur permettrait d'être des acteurs moteurs du développement d'équipements tels que des plateformes multimodales, dont la rentabilité s'inscrit dans le temps long. L'implication financière d'un acteur institutionnel tel qu'un établissement portuaire est par ailleurs souvent nécessaire pour attirer des financeurs privés dans ce type de projets. Elle est perçue par ces derniers comme un gage de sécurité, comme cela a été démontré à propos du cas de la plateforme ferroviaire de Zaragoza en Espagne [Van der Berg et al., 2011].

Ces travaux font écho à ceux de J.-P. Rodrigue et T. Notteboom [2005], pour qui les autorités portuaires doivent intervenir en tant que «facilitateurs» auprès des acteurs du marché du transport et de la logistique qui portent le processus de régionalisation. Leur positionnement fait largement consensus parmi les travaux récents consacrés à cette question [R. van der Berg et De Langen, 2011].

Parallèlement, dans un contexte où les trafics conteneurisés ont cru rapidement jusque récemment<sup>204</sup>, la régionalisation portuaire est considérée comme une solution aux enjeux de saturation des réserves foncières ou des accès terrestres portuaires [Flämig et Hesse, 2011]. Les autorités portuaires ont la possibilité de s'impliquer dans des projets de terminaux et de zones logistiques dans l'hinterland en

---

<sup>204</sup> La croissance des trafics conteneurisés a été très forte en Europe à partir des années 1990 mais connaît un ralentissement depuis la crise économique de 2008. À l'échelle des 20 premiers ports européens, la croissance moyenne annuelle des trafics a été de 3,1% entre 2005 et 2008 puis a chuté de près de 11% entre 2008 et 2009 pour repartir à la hausse les deux années suivantes. Depuis on assiste à une quasi-stagnation des trafics : la hausse annuelle moyenne a été de 0,7% entre 2012 et 2014. À l'échelle de l'ensemble des ports de l'Union européenne l'augmentation des trafics n'a été que de 0,2% sur cette même période [Eurostat, 2016].

vue de disposer de relais de croissance favorisant le désengorgement de l'espace portuaire. Le déplacement vers ces sites «satellites» d'activités logistiques et de transport ne nécessitant pas d'être placées bord-à-quai constitue une solution pour sécuriser des marges d'extension pour les activités proprement portuaires [Slack et Comtois, 2003 ; Monios et Wilmsmeier, 2012].

Enfin, plusieurs auteurs considèrent qu'en tant qu'entreprises ayant vocation à réaliser des profits, les autorités portuaires ont intérêt à élargir leurs parts de marché et capter de nouveaux trafics continentaux [Rodrigue et Notteboom, 2005 ; Van den Berg et De Langen, 2011]. En participant au développement de terminaux intérieurs dans l'hinterland lointain et à la mise en place de services de transport de haute capacité les reliant au port maritime, l'autorité portuaire peut favoriser la captation de parts de marché sur ses concurrents au sein d'aires de desserte concurrentielles [De Langen, 2008].

Selon ces approches économiques, la régionalisation est appréhendée comme une opportunité pour les autorités portuaires d'accroître leurs trafics et leurs revenus. D'autres travaux privilégient une approche centrée sur les enjeux d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Ils soulignent les externalités négatives générées par le développement des équipements portuaires [Lavaud-Letilleul, 2007b] et le foisonnement d'initiatives immobilières ou infrastructurelles d'origine publique ou privée lié à l'essor des activités logistiques dans les régions portuaires. Flämig et M. Hesse [2011] montrent que la saturation du port de Hambourg entraîne un déploiement peu coordonné des zones logistiques sur le territoire métropolitain, dont découlent des enjeux de congestion routière et de mitage foncier. Van der Horst et al. [2013] pointent à propos du cas du delta Rhin-Meuse-Escaut les dangers de surcapacité découlant de la multiplication des ports intérieurs. Le risque qui en résulte est un manque d'adéquation entre les infrastructures aménagées et les besoins du marché [Comtois et Slack, 2003 ; Rodrigue et Notteboom, 2005 ; Rodrigue et al., 2010].

La fragmentation institutionnelle qui caractérise les hinterlands portuaires et les espaces métropolitains logistiques qui s'y rattachent expliquent que la mise en cohérence de ces initiatives demeure insatisfaisante [Lavaud-Letilleul, 2007b ; Flämig et Hesse, 2011 ; Raimbault, 2014]. C. Comtois et B. Slack [2003] proposent que les autorités portuaires mobilisent leur «leadership» pour jouer un rôle de coordinateur de la planification et de l'aménagement logistique à l'échelle des arrière-pays portuaires. Pour ces deux auteurs «Le développement de ports secs représente [...] un énorme potentiel pour devenir une fonction additionnelle des administrations traditionnellement préoccupées par la gestion d'infrastructures maritimes». Le rayonnement spatial du port et les compétences d'aménageurs des autorités portuaires justifieraient une telle intervention. Les autorités portuaires pourraient ainsi «servir de catalyseur[s] à la planification et à l'exploitation des équipements des nouveaux terminaux.».

Pour P. Verhoeven, les autorités portuaires ont intérêt à s'engager dans la diminution des externalités négatives et des effets d'engorgement générés par les activités portuaires. Il s'agit d'en sécuriser l'acceptabilité sociale (ou *licence-to-operate*), celle-ci étant de plus en plus contestée par des collectivités territoriales – élus et techniciens - ainsi que des riverains [Verhoeven, 2010]. Si l'auteur n'aborde pas directement la question de la coordination de l'aménagement logistique dans l'hinterland, on peut penser qu'une telle initiative répond à ces préconisations.

Les recommandations formulées en faveur d'une implication des autorités portuaires dans le processus de régionalisation sont donc fondées sur une double approche économique et de planification spatiale. Souvent prescriptifs, les travaux mentionnés sont en revanche pour la plupart faiblement empiriques. Ceux qui analysent les processus concrets de régionalisation mettent au jour un décalage entre ces préconisations et le rôle effectif des autorités portuaires en Europe.

J.-P. Rodrigue et T. Notteboom en 2005 puis R. Van den Berg et P. De Langen en 2011 soulignent que les autorités portuaires n'apparaissent pas comme moteurs dans le développement des réseaux de transport et de plateformes intérieures reliant les ports maritimes à leur hinterland. Les diverses études de cas européennes menées et recensées par Wilmsmeier et al. [2011] leur permettent de formuler un bilan similaire. Selon les auteurs, les collectivités territoriales et les transporteurs terrestres sont les principaux acteurs des projets de terminaux intérieurs. Lorsqu'elles interviennent, les autorités portuaires auraient une fonction de soutien plus que d'initiatrices [Monios et Wilmsmeier, 2012]. Ces résultats ne peuvent pas être généralisés car ils reposent sur un nombre limité d'études de cas. Ils ne sont pas posés comme des assertions catégoriques par les chercheurs qui les énoncent mais comme des pistes de recherche. Deux études récentes portant sur les ports intérieurs européens tendent néanmoins à les conforter.

L'organisation européenne des ports maritimes (*European seaport organisation* ou ESPO) aborde ce point dans l'enquête qu'elle a réalisée en 2010 sur la gouvernance portuaire. Les résultats montrent que la coopération interportuaire est encore peu développée. Près de la moitié des autorités portuaires ayant répondu au questionnaire affirme ne coopérer avec aucun autre port, qu'ils soient maritimes ou intérieurs. Les actions de coopération interportuaire existantes prennent majoritairement la forme de partenariats. Moins de 5% des autorités portuaires ayant participé à l'enquête déclarent détenir des investissements dans d'autres ports [ESPO, 2011]. Les résultats de cette enquête doivent être maniés avec précaution car les données récoltées sur la coordination interportuaire ne portent pas uniquement sur les relations des autorités portuaires avec les ports intérieurs, terme qui n'est d'ailleurs pas clairement défini dans le questionnaire. En outre les taux de réponse, très variables d'un pays à l'autre, peuvent biaiser les résultats<sup>205</sup>. Ces résultats ne peuvent donc être considérés que comme des ordres de grandeur. Ils nous intéressent néanmoins parce qu'ils constituent une confirmation supplémentaire du rôle secondaire que jouent les autorités portuaires en Europe dans l'approfondissement du processus de régionalisation portuaire.

Les résultats du travail de recensement et d'analyse des ports fluviaux intérieurs sur le territoire du delta du Rhin conduit par Van der Horst et al. [2013] s'inscrivent dans une même perspective. Ils mettent en avant le faible niveau d'intervention financière directe des autorités portuaires dans les terminaux intérieurs. Sur les 138 ports intérieurs inventoriés, seuls trois ont une autorité portuaire maritime pour propriétaire. Dans les trois cas il s'agit d'une propriété partagée, avec un opérateur de terminal, un opérateur de transport terrestre ou une collectivité locale.

Les recherches portant sur le développement des ports intérieurs en Europe tendent donc à confirmer que les autorités portuaires ne jouent qu'un rôle secondaire dans le processus en cours de régionalisation portuaire. Ces résultats s'inscrivent en faux contre les recommandations rappelées précédemment. Deux explications peuvent être avancées pour éclaircir ce décalage.

Premièrement comme nous l'avons évoqué plus haut, les travaux académiques mentionnés se penchent peu sur le volet instrumental de la régionalisation. Plus particulièrement les moyens juridiques dont les autorités portuaires bénéficient pour intervenir en tant que maîtres d'ouvrages ou

---

<sup>205</sup> De plus leur exactitude peut être questionnée. L'enquête a été réalisée il y a plus de six ans, or la rapide montée en puissance des questions liées à l'hinterland au sein des établissements portuaires ces dernières années peut avoir entraîné des évolutions notables depuis. Les premiers résultats récemment parus de l'enquête renouvelée en 2016 ne fournissent pas d'information à ce sujet [ESPO, 2016].

coordinateurs de projets d'aménagement infrastructurels ou immobiliers dans l'hinterland ne sont pas toujours interrogés. Or il apparaît que le mandat public dont disposent les autorités portuaires peut constituer un frein pour agir en dehors de leur périmètre [Slack et Comtois, 2003 ; Monios et Wilmsmeier, 2012]. J. Monios et G. Wilmsmeier soulignent en particulier le fait que les autorités portuaires n'ont pas de pouvoir de décision pour la création d'infrastructures dans l'hinterland. Si elles peuvent influencer les choix de planification des collectivités territoriales, ces dernières demeurent les décisionnaires finaux [Monios et Wilmsmeier, 2013].

Deuxièmement, selon une approche économique et stratégique, J.-P. Rodrigue et T. Notteboom [2005] rappellent que la création d'infrastructures nouvelles rencontre le problème de «passagers clandestins». Pour le dire autrement, dans des arrière-pays portuaires très denses comme en Europe du Nord les autorités portuaires peuvent craindre que leurs investissements ne profitent à leurs concurrents. Les infrastructures multimodales ou encore les zones logistiques qu'elles pourraient financer peuvent en effet être utilisées par des transporteurs ou prestataires logistiques faisant transiter leurs flux par d'autres ports. Ce risque pourrait expliquer pourquoi pour étendre leur hinterland les autorités portuaires s'appuient moins sur des investissements directs que sur des actions partenariales, peu risquées sur un plan commercial [Rodrigue et Notteboom, 2005]. J. Monios et G. Wilmsmeier [2012] formulent un constat proche. Ils rappellent que la création de terminaux satellites dans l'hinterland captif du port ayant pour but son désengorgement est une opération bien distincte d'un investissement dans un terminal localisé plus avant dans l'arrière-pays et destiné à la captation de trafics nouveaux. Le premier type d'opérations est commercialement moins risqué que le second pour l'autorité portuaire et pourrait être amené à se développer plus aisément.

Ces résultats, qui à nouveau doivent être appréhendés comme des pistes de recherche plus que des affirmations stabilisées, nous interrogent sur la place du port-aménageur dans la régionalisation portuaire. Nous mobilisons le cas des grands ports maritimes français et le cas rotterdamois afin de proposer des éléments de réponse et prolonger les pistes de recherche esquissées par les travaux mentionnés. L'analyse de nos matériaux empiriques repose sur une grille de lecture à travers laquelle nous nous proposons de définir le sens que nous donnons à la notion de «régionalisation» du port-aménageur.

### **2.3. La régionalisation du port-aménageur : grille de lecture**

Nous désignons par la notion de «régionalisation» du port-aménageur toute action par laquelle l'autorité portuaire intervient dans son hinterland par une modification directe ou indirecte de la matérialité de l'espace dans le but d'améliorer les performances économiques portuaires. Le principe de transformation de l'espace est un critère essentiel pour circonscrire les actions relevant du rôle d'aménageur de l'autorité portuaire de celles qui n'en relèvent pas. En effet si nous suivons la classification proposée par P. Verhoeven [2010], l'autorité portuaire occupe également des fonctions de régulateur, d'opérateur, et de *community manager*. Cette dernière correspond au rôle de coordinateur et de médiateur que remplirait de plus en plus l'autorité portuaire vis-à-vis des enjeux d'action collective liés aux activités portuaires tels que la congestion, la pollution ou encore la formation. Elle est empruntée à P. de Langen [2004 et 2006]. Suivant P. Verhoeven, nous considérons que toute autorité portuaire occupe les quatre fonctions mentionnées. À chacune d'elle se rattachent des leviers d'actions distincts, plus ou moins mobilisés selon l'environnement dans lequel opère l'autorité portuaire.

Cette classification peut être adaptée aux enjeux spécifiques de l'insertion de l'espace portuaire dans l'hinterland. Les leviers d'action qui correspondent au rôle d'opérateur sont ceux permettant à l'autorité portuaire de réaliser directement ou indirectement des activités de transport terrestre, par exemple par la prise de participation dans un opérateur ferroviaire ou fluvial. Les leviers d'action qui correspondent au rôle de régulateur sont ceux par lesquels l'autorité portuaire incite ou dissuade les usagers du port à accroître leurs interventions dans l'hinterland. La mise en place d'une politique tarifaire propice au développement des services de transport massifié est un exemple. Enfin les leviers d'action qui correspondent au rôle de *community manager* sont ceux qui lui permettent de coordonner l'action de divers acteurs du marché des transports. Le développement de systèmes de communication et d'information partagés ou encore la mise en place de bourse de fret permettant de faire se rencontrer la demande des chargeurs et l'offre des transporteurs en sont des illustrations. En tant que *community manager* l'autorité portuaire peut aussi se faire le relai auprès des acteurs institutionnels des demandes des usagers du port telles que le développement ou la modernisation des infrastructures de desserte terrestre.

Le rôle d'aménageur se décline quant à lui selon quatre caractéristiques présentées dans le chapitre 3 et que nous adaptons ici aux enjeux propres à la régionalisation portuaire.

Premièrement selon une approche que nous avons qualifiée de «matérielle», l'autorité portuaire peut intervenir sur trois types d'objets : les infrastructures linéaires (routes, voies ferrées ou navigables), les infrastructures nodales (gares, terminaux ferroviaires, fluviaux ou multimodaux) et les équipements immobiliers (zones logistiques). D'un point de vue spatial, l'autorité portuaire intervient traditionnellement au sein de son périmètre administratif, mais nous avons vu qu'elle est encouragée à intervenir dans son arrière-pays. Au sein de celui-ci il est essentiel de distinguer les aires de marché captives et celles qui sont concurrentielles. Dans les premières le port dispose d'un quasi-monopole sur les flux d'importation et d'exportation par voie maritime tandis que dans les secondes il est en concurrence avec d'autres ports. Cette distinction nous permet d'aborder l'approche stratégique, à savoir l'identification des objectifs poursuivis par l'autorité portuaire en tant qu'aménageur. Lorsqu'elle intervient dans l'hinterland captif, il s'agit surtout de désengorger l'espace portuaire et ses voies de desserte. Lorsqu'elle intervient dans l'hinterland concurrentiel, l'objectif est de capter des trafics nouveaux, de détourner des flux transitant par des ports concurrents. Cette distinction renvoie à la différence proposée plus haut entre les terminaux satellites et les terminaux conçus comme des points de pénétration vers des aires de marché contestées.

Enfin l'approche «fonctionnelle» du rôle d'aménageur nous permet de distinguer les divers leviers d'action que peut mobiliser l'autorité portuaire. Les deux fonctions les plus classiques sont celles de planificateur et de maître d'ouvrage. La régionalisation fait émerger une troisième fonction : celle de propriétaire ou d'actionnaire. Il s'agit pour l'autorité portuaire d'acquérir ou de prendre une participation dans une infrastructure nodale ou encore un équipement immobilier. Cette position lui permet de maîtriser totalement ou partiellement un espace situé en dehors de son périmètre administratif pour favoriser son insertion à l'arrière-pays portuaire ou consolider les parts de marché du port au sein de celui-ci. Le risque financier et commercial est plus faible que lorsque l'autorité portuaire intervient comme maître d'ouvrage car l'équipement est déjà en service et au moins partiellement amorti et son marché est connu.

Le tableau 6.1 ci-dessous récapitule les quatre caractéristiques qui fondent le rôle d'aménageur de l'autorité portuaire et leurs déclinaisons adaptées aux enjeux qui nous intéressent. Elles constituent la grille de lecture que nous mobilisons pour examiner les initiatives des grands ports maritimes français et de l'autorité portuaire de Rotterdam participant du processus de régionalisation portuaire.

**Tableau 6.1. La régionalisation du port-aménageur : synthèse des critères d'analyse**

Critère matériel	Critère spatial	Critère stratégique	Critère fonctionnel
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastructure <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Linéaire</li> <li>○ Nodale</li> </ul> </li> <li>• Projet immobilier logistique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Domaine portuaire</li> <li>• Hinterland <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Captif</li> <li>○ Concurrentiel</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Décongestion <ul style="list-style-type: none"> <li>○ De l'espace portuaire</li> <li>○ Des voies d'accès terrestres</li> </ul> </li> <li>• Extension de l'aire de marché du port</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planification</li> <li>• Maîtrise d'ouvrage</li> <li>• Propriété <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Acquisition</li> <li>○ Prise de participation</li> </ul> </li> </ul>

### **3. La réforme française de 2008 : les outils de la régionalisation portuaire et leur mise en œuvre par les grands ports maritimes**

Les réflexions concernant la mutation de la place des ports dans les chaînes logistiques globales n'ont pas manqué d'influencer la réforme portuaire française de 2008 comme nous le montrerons à travers l'analyse des rapports institutionnels préparatoires. La loi de réforme est de ce fait imprégnée d'une volonté forte d'inciter les autorités portuaires à prendre en charge plus largement qu'elles ne le faisaient auparavant la question de l'intégration des ports dans la chaîne logistique. Les grands ports maritimes sont dotés de prérogatives et d'outils nouveaux. Nous examinerons comment ils sont mis en œuvre et quelles limites ils rencontrent.

#### **3.1. Un contexte institutionnel en mutation**

Les rapports institutionnels d'expertise et d'évaluation qui encadrent la réforme portuaire de 2008 sont caractérisés par la montée en puissance de deux thématiques liées. Dès le début des années 1990 ils signalent un développement jugé insatisfaisant des hinterlands des principaux ports français. A partir de la fin de cette même décennie ils pointent la nécessité pour les autorités portuaires d'intervenir au-delà de leur périmètre administratif pour prendre en charge ce problème.

Pour les observateurs et commentateurs de la politique portuaire française, la faiblesse des arrière-pays des ports autonomes s'explique par un niveau d'accessibilité insuffisant. Les infrastructures desservant les ports seraient sous-capacitaires par rapport aux besoins. Les réseaux routiers et ferroviaires seraient aussi insuffisamment maillés [CES, 1993 ; Marini, 1998]. Cette situation est attribuée à la politique de transport de l'État, qualifiée d'incohérente [Cour des comptes, 1990]. Depuis la décennie 1990 ces éléments sont considérés comme une explication majeure du manque de compétitivité et d'attractivité des ports français vis-à-vis de leurs concurrents, en particulier sur le segment des trafics conteneurisés. Le tableau 6.2 montre qu'au milieu des années 2000 les modes massifiés occupent encore une faible place dans la desserte des principaux ports français pour le transport des conteneurs par rapport à leurs concurrents de la Rangée Nord. Face à ce constat, le sénateur Claude Gressier rappelle en 2007 que «La bataille des ports se gagne à terre» [IGF et CGPC, 2007].

**Tableau 6.2. Répartition modale des trafics terrestres des conteneurs dans les principaux ports français et de la Rangée Nord (en % du nombre de conteneurs en 2007)**

	Hambourg	Rotterdam	Anvers	Le Havre	Marseille
<b>Fluvial</b>	2	30	32	9	5
<b>Ferroviaire</b>	34	11	8	5	14
<b>Routier</b>	64	59	60	86	81

*Source : Blum, 2010*

Au-delà des difficultés liées à l'offre de transport, les ports français sont pénalisés par des hinterlands proches moins denses et étendus que les ports concurrents belges, néerlandais ou encore italiens desservant directement la dorsale européenne [Marini, 1998 ; Cour des comptes, 2006]. Or la proximité entre le port et des bassins de consommation et de production dynamiques constitue un critère essentiel du choix de desserte des armateurs. Cet environnement économique constitue un argument de plus en faveur d'une amélioration de l'accessibilité des ports français et d'une extension de leurs réseaux terrestres au-delà de leur hinterland captif.

En réponse aux difficultés et déficiences mentionnées les rapports consultés privilégient une approche infrastructurelle consistant en la modernisation et le développement des réseaux de desserte portuaire terrestres. L'État est considéré comme principal responsable de cette démarche. Il lui revient de «définir des infrastructures pertinentes de transport terrestre nécessaires et suffisante à la desserte des ports» [Marini, 1998, p. 102]. Le développement des objectifs de report modal vers les modes massifiés dans le contexte de la mise à l'agenda des problématiques environnementales vient confirmer cette responsabilité [IGF et CGPC, 2007]. Si l'accent est dans un premier temps mis sur le mode ferroviaire, le mode fluvial fait l'objet d'une attention croissante à partir du milieu des années 2000. La Seine et le Rhône en particulier sont considérés comme des réserves de capacité de transport à ne pas négliger en raison de la croissance attendue des trafics conteneurisés. Cette évolution s'inscrit dans le contexte de la mise en service des terminaux à conteneurs Port 2000 (2006) et Fos 2XL (2012) respectivement au Havre et à Fos-sur-Mer [Cour des comptes, 2006].

Parmi les solutions proposées en réponse aux faiblesses des arrière-pays portuaires français, on observe trois évolutions dans les rapports récents. Premièrement, apparaît progressivement l'idée selon laquelle les autorités portuaires ont un rôle à jouer aux côtés de l'État dans l'insertion des ports dans les chaînes de transport globales. Ce dernier reste «le premier acteur de l'intermodalité [...] auxquels les ports autonomes ne peuvent ni ne doivent se substituer» [IGF et CGPC, 2007, p. 21]. Mais le port constituant une interface de transport structurante entre mer et terre, il relève de la responsabilité des autorités portuaires d'intervenir sur leurs réseaux de dessertes internes en vue de faciliter le recours aux modes massifiés. Dans cette optique elles deviennent d'ailleurs progressivement gestionnaires et propriétaires des réseaux ferroviaires puis navigables portuaires (chapitre 3).

Parallèlement émerge l'idée selon laquelle l'implication des autorités portuaires ne doit pas se concentrer sur le domaine du port. La notion d'avant-port comme levier d'amélioration des performances logistiques des ports français s'impose graduellement. Dès 1998 le sénateur M. Massion souligne le fait que l'«excellence logistique» des ports du Benelux s'appuie sur l'établissement par les autorités portuaires de nœuds intérieurs, structurant l'hinterland portuaire [Massion, 1998]. L'idée est développée par la Cour des comptes, rappelant que les «avant-ports» constituent des «lieux de rabattement et de diffusion des conteneurs en liaison directe avec un port maritime». À ce titre ils



peuvent être mobilisés comme leviers d'intégration des espaces portuaires dans les chaînes de transport [Cour des comptes, 2006].

Le principe selon lequel les autorités portuaires devraient intervenir au-delà de leur périmètre administratif prend de l'ampleur lorsqu'en 2007 le rapport consacré à la modernisation des ports autonomes énonce la préconisation suivante : «On ne peut considérer que la mission des ports s'arrête aux limites de leur circonscription. Il est aujourd'hui nécessaire qu'ils s'impliquent dans le développement de terminaux terrestres («ports secs») situés dans leur hinterland, au-delà même de la circonscription portuaire, et qu'ils renforcent leurs partenariats avec les ports fluviaux [...]» [IGP et CGPC, 2007, p. 21]. Ces terminaux permettraient de fixer et de développer les trafics conteneurisés tout en servant de réserves foncières pour l'entreposage et les activités connexes. Partant de ces constats les auteurs préconisent que les autorités portuaires françaises soient explicitement autorisées et encouragées à participer au développement de ce type d'équipements. Ils recommandent pour cela de faciliter leur prise de participation dans des entreprises publiques ou privées<sup>206</sup>. Ils appuient leur demande en soulignant que les autorités portuaires espagnoles et celles de la Rangée Nord seraient déjà largement investies dans la création de ports intérieurs, ce qui mérite d'être nuancé comme nous l'avons vu précédemment [IGP et CGPC, 2007].

Troisième évolution notable, si les leviers d'action relevant du rôle d'aménageur des autorités portuaires demeurent dominants parmi les solutions visant à renforcer l'insertion des espaces portuaires à leur hinterland, d'autres leviers sont aussi progressivement identifiés. Les autorités portuaires sont encouragées à mettre en place des mesures incitatives au report modal *via* les règles tarifaires d'accès aux réseaux portuaires, à développer des outils d'information, ou encore à proposer des aides au démarrage pour les nouveaux services de desserte massifiée [IGP et CGPC, 2007]. Pour reprendre la classification proposée plus haut [Verhoeven, 2010] les rapports pré-réformes traitant des enjeux liés à l'hinterland insistent non seulement le rôle d'aménageur des autorités portuaires, mais aussi celui de régulateur, de *community manager* et d'opérateur.

Bien que n'étant pas explicitement mentionné dans les rapports consultés, le modèle de la régionalisation portuaire proposé par T. Notteboom et J.-P. Rodrigue est donc inscrit en filigrane dans les préceptes que nous venons d'énoncer. Dans la réforme, les enjeux liés à l'hinterland portuaire recourent deux principaux objectifs. D'une part les grands ports maritimes doivent participer à la politique de report modal de l'État, donc «concentrer leurs moyens sur [...] le développement des dessertes terrestres, dans l'objectif fixé par le Grenelle<sup>207</sup> de l'environnement d'un doublement de la part de marché du transport ferroviaire et du transport fluvial dans leur desserte.» [Loi n°2008-660, exposé des motifs]. D'autre part ils sont encouragés à faire de leur offre de desserte terrestre un levier de compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents. La *Stratégie nationale de relance portuaire* publiée en 2013 établit que «Pour renforcer leur attractivité et fidéliser les opérateurs et les clients, les ports français doivent devenir des «architectes» de solutions logistiques maritimes et terrestres, sur un hinterland projeté à l'échelle européenne.» Les autorités portuaires sont à ce titre encouragées à se

---

<sup>206</sup> Avant la réforme portuaire de 2008 les ports autonomes ne font face à aucune interdiction concernant la prise de participation mais la complexité des procédures tend à freiner leurs initiatives [IGP et CGPC, 2007].

<sup>207</sup> Suite aux consultations ayant eu lieu en 2007, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement fixe pour objectif dans le secteur des transports de faire évoluer la part modale du non routier et du non aérien de 14% à 25% à l'échéance 2022.

positionner en coordinateurs de «chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les moyens massifiés.» [MEDDE, 2013].

À ce double objectif correspondent quatre principaux leviers d'action<sup>208</sup>, nouveaux, faisant appel à leur rôle d'aménageur selon des modalités matérielles, spatiales, stratégiques et fonctionnelles diverses. Premièrement les grands ports maritimes se voient remettre en pleine propriété les voies fluviales situées au sein du domaine portuaire. Cette décision s'inscrit dans le sillage du transfert de propriété des voies ferrées portuaires dont elles ont bénéficié en 2005 (Ordonnance n° 2005-898). L'objectif poursuivi par ces mesures est de «rationaliser et de fluidifier les circulations» [Blum, 2010], en agissant sur la qualité des infrastructures mais aussi la gestion des trafics internes. Cette disposition fait appel à leur rôle d'aménageur, et plus précisément à leurs compétences en matière de maîtrise d'ouvrage infrastructurelle, à une échelle qui reste celle du périmètre portuaire administratif.

Deuxième leviers, le volet 5 du projet stratégique, s'inscrit en support de l'activité précédente. A travers cet instrument de planification les grands ports maritimes établissent pour une période de cinq ans les actions qu'ils comptent entreprendre vis-à-vis des dessertes du port et plus largement «en faveur de l'intermodalité». Le document traite «notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial.» (Décret 2008-1032, Art. R. 103-1) Cet outil s'appuie sur la fonction de planificateur des autorités portuaires, l'échelle considérée étant toujours celle du domaine portuaire.

Les deux autres leviers mis en place par la loi de réforme de 2008 s'inscrivent dans un périmètre d'action plus étendu. Tout d'abord sont créées des instances de coopération nommées conseil de coordination interportuaire. Elles ont pour but d'«assurer la cohérence des actions de grands ports maritimes et, le cas échéant, de ports autonomes fluviaux, s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou situés sur un même axe fluvial» (Loi 2008-660, Art. L. 102-7). Elles renvoient aux compétences de *community manager* des autorités portuaires. Créées pour «faciliter la politique commerciale et permettre une meilleure gestion des investissements» à l'échelle interportuaire (Loi 2008-660, exposé des motifs), elles n'ont pas pour objectif principal l'insertion des ports dans leur hinterland. Nous verrons qu'elles ont néanmoins favorisé l'émergence de structures de coopération *ad hoc* se saisissant pleinement de ces questions.

Enfin, en application des recommandations formulées par C. Gressier en 2007, la loi de réforme autorise explicitement la prise de participation dans des opérateurs de transport ou encore dans des sociétés d'aménagement en vue de réaliser des infrastructures ou zones logistiques sur leur domaine ou en dehors *via* son article L.101-3-III, comme exposé au chapitre 3. L'article permet par ailleurs aux autorités portuaires de procéder à des acquisitions foncières en dehors de leur circonscription, c'est-à-dire au-delà des seuls espaces littoraux ou bord-à-voie d'eau dont elles ont la charge<sup>209</sup>. L'article L.

---

<sup>208</sup> Contrairement aux chapitres précédents, nous ne mobilisons pas ici la notion d'instrument d'action public. Nous privilégions de terme plus englobant de levier d'action car il permet de faire référence à l'ensemble des dispositifs mis en place par la loi de réforme portuaire de 2008 en vue de l'amélioration de l'insertion des ports français dans leurs réseaux de desserte terrestre. Certains de ces dispositifs ne constituent pas des instruments mais plutôt des prérogatives (la propriété et la gestion des voies navigables et ferroviaires) ou des droits nouveaux (l'article L.101-3-III).

<sup>209</sup> La circonscription de chaque autorité portuaire est définie par décret. Elle englobe les espaces terrestres et maritimes constituant «la zone d'action potentielle de l'établissement public portuaire» [Guerlet, 2013, p. 184]. La circonscription est plus large que le domaine, elle ne comprend pas uniquement des terrains dont l'autorité portuaire est gestionnaire et propriétaire. Non définie par le code des Transports, cette notion tend à être interprétée différemment d'un port à l'autre.

L.101-3-III constitue en ce sens un levier essentiel de la régionalisation du port-aménageur, en tant que maître d'ouvrage, propriétaire ou actionnaire.

Pour résumer, l'État demeure le principal responsable de la desserte des ports au sens du maintien et du développement des infrastructures linéaires qui les relie à l'hinterland. Son regain d'intervention dans l'amélioration des dessertes portuaires est d'ailleurs affirmé au moment de la réforme<sup>210</sup>. Dans le cadre de l'attribution des crédits exceptionnels associés à la réforme portuaire les projets de desserte ferroviaire et fluviale sont présentés comme prioritaires (Loi 2008-660, exposé des motifs). Par ailleurs le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) [MEDTL, 2011] puis le rapport de la Commission de mobilité 21 chargée d'en faire l'évaluation [Commission Mobilité 21, 2013] s'accordent sur le fait de faire des dessertes massifiées une priorité des investissements de l'État en matière d'infrastructures de transport.

Toutefois la mise en place des leviers mentionnés acte un renforcement des responsabilités, des prérogatives et des compétences des autorités portuaires concernant l'amélioration de l'insertion des espaces portuaires aux réseaux de desserte terrestre. Cette ambition se décline en deux objectifs que sont d'une part le soutien au report modal et d'autre part la mise en place de chaînes logistiques intégrées et compétitives. Cette dualité se traduit dans les leviers d'action dont sont dotées les autorités portuaires, synthétisés dans le tableau 6.3 ci-dessous : deux d'entre eux s'inscrivent dans le seul périmètre du domaine portuaire, deux autres permettent d'agir à l'échelle de l'hinterland. Parmi ces derniers, et comme nous l'avons précisé, le conseil de coordination interportuaire ne s'appuie pas directement sur les compétences d'aménageur des autorités portuaires. En définitive, la régionalisation potentielle du port-aménageur repose essentiellement sur l'article L.101-3-III. Il permet aux autorités portuaires d'étendre leurs fonctions de maîtres d'ouvrage et / ou de propriétaires en dehors de l'espace portuaire administratif, dans le cadre de projets infrastructurels ou immobiliers logistiques.

La dualité des principes qui guident la réforme et des leviers d'action qu'elle instaure crée une ambiguïté dans la manière dont les enjeux de transport terrestre sont abordés par les grands ports maritimes. Nous verrons dans la section suivante que le développement de la multimodalité n'est pas systématiquement rattaché à un objectif de consolidation ou d'extension de l'hinterland portuaire. Pour cette raison, la dimension stratégique des leviers d'action institués par la réforme n'est pas représentée dans le tableau de synthèse 6.3.

---

<sup>210</sup> Dans le cadre de l'attribution des crédits exceptionnels associés à la réforme portuaire les projets de desserte ferroviaire et fluviale sont présentés comme prioritaires [Loi 2008-660, exposé des motifs]. Par ailleurs le Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) [MEDTL, 2011] puis le rapport de la Commission de mobilité 21 chargée d'en faire l'évaluation [Commission Mobilité 21, 2013] s'accordent sur le fait de faire des dessertes massifiées une priorité des investissements de l'État en matière d'infrastructures de transport.

**Tableau 6.3. L'insertion des grands ports maritimes aux réseaux logistiques terrestres : les leviers d'action instaurés par la réforme portuaire de 2008**

	Rôle mobilisé		Modalités d'intervention du port-aménageur						
			Périmètre fonctionnel			Périmètre matériel		Périmètre spatial	
	Aménageur	Autre	Planification	Maîtrise d'ouvrage	Propriété	Infrastructure	Projet immobilier	Domaine portuaire	Hinterland
<b>Propriété et gestion des voies fluviales et ferroviaires portuaires</b>	X	X		X	X	X		X	
<b>Volet 5 du projet stratégique</b>	X		X			X		X	
<b>Conseil de coordination interportuaire</b>		X							
<b>Article L.101-3-III de la loi de réforme portuaire de 2008</b>	X	X		X	X	X	X	X	X

### 3.2. La régionalisation embryonnaire du port-aménageur

Si les autorités des ports maritimes ne se désintéressaient pas de leur insertion à l'hinterland avant la réforme de 2008 [Debrie, 2004], cet enjeu s'est vu renforcé par la récente réforme portuaire. Aussi nous examinons dans cette section la manière dont les leviers d'action nouveaux sont mobilisés par les autorités portuaires. L'analyse consiste en un panorama et une catégorisation des actions entreprises à ce jour par les grands ports maritimes plus qu'en des études de cas approfondies. Ce parti pris est justifié par le fait que les initiatives mobilisant leur rôle d'aménageur en dehors du domaine portuaire sont encore peu nombreuses. Lorsqu'elles existent, elles sont encore à l'état de projet. Deux types de matériaux sont convoqués pour cette analyse. Les projets stratégiques de chaque grand port maritime pour la période allant de 2014 à 2019 ont été examinés<sup>211</sup> en vue de recenser les actions entreprises ou devant l'être prochainement. Ces éléments ont été complétés par des entretiens ciblés.

Avant d'exposer les résultats de cette démarche, une remarque préalable s'impose. Comme précisé en introduction de la thèse, les sept grands ports maritimes se caractérisent par des arrière-pays très variables en taille et en densité économique [Guerrero et Debrie, 2008]. Près de 60% des pré- et post-acheminements des ports du Havre et de Marseille-Fos sont effectués à plus de 500 km du littoral [CGDD, 2014] comme le montrent les graphiques en annexe 9, ce qui s'explique par leur position privilégiée sur le marché des trafics conteneurisés. À l'opposé, les ports situés sur la façade atlantique se distinguent par des hinterlands peu étendus du fait du caractère faiblement industriel du tissu économique de l'Ouest français et de leur éloignement aux grands bassins de consommation français et européens. La grande majorité de leurs pré- et post-acheminement ont lieu dans un rayon de 250

<sup>211</sup> Comme nous l'avons vu dans le chapitre 4, la première génération de projets stratégiques a été élaborée dans l'urgence. Ces documents se sont révélés pour beaucoup peu opérationnels. Il ne nous a donc pas semblé pertinent ni utile d'en faire une analyse détaillée.

kilomètres autour du port. Le port de Dunkerque occupe une position intermédiaire, du fait des liens historiques qu'il entretient avec les régions de l'Est de la France.

La diversité des situations mentionnées n'interdit pas une analyse transversale des sept grands ports maritimes. En effet les principes et leviers d'action établis par la réforme de 2008 en vue d'approfondir l'intégration des espaces portuaires à leur hinterland sont communs à l'ensemble des grands ports maritimes. Cette diversité constitue néanmoins un élément de compréhension des divergences de stratégies mises en place par les grands ports maritimes.

### **3.2.1. La rénovation des réseaux ferroviaires et navigables portuaires : une priorité des projets stratégiques 2014-2019**

La rénovation des réseaux ferroviaires et navigables dont les grands ports maritimes sont récemment devenus propriétaires et gestionnaires s'affirme comme une priorité du volet 5 des projets stratégiques pour 2014-2019. L'importance que prennent ces programmes de modernisation dans les projets portuaires s'explique par l'état jugé insatisfaisant de ces infrastructures, en raison du peu d'investissements dont elles ont fait l'objet lorsqu'elles étaient sous la gestion des opérateurs nationaux. Leur régénération est considérée comme étant indispensable pour assurer la fluidité des trafics au sein du périmètre portuaire. Les ports d'estuaires de Bordeaux et de Nantes-Saint-Nazaire sont les plus dynamiques dans ces projets, ces réseaux assurant la connexion entre les différents sites qu'ils gèrent le long de leur estuaire.

La mise en œuvre de ces programmes ambitieux est dans certains territoires stimulée par le soutien du Conseil régional. Les Régions sont en effet devenues autorités organisatrices du transport régional de voyageurs en 2002 et ont développé depuis de fortes compétences dans le secteur du transport ferroviaire. Elles s'articulent dans le cadre des contrats de projets État-Régions (CPER) avec des programmes de rénovation du réseau ferroviaire régional. Certaines Régions s'intéressent également de plus en plus aux enjeux liés au fret ferroviaire et encouragent financièrement les initiatives des autorités portuaires comme c'est le cas dans le Nord-Pas-de-Calais (Adjoint au responsable du service Déplacements, Intermodalité, Infrastructures, DREAL Nord-Pas-de-Calais, 11/08/15) ou encore dans les Pays de la Loire (Chargée de programme, Direction des Transports et des Déplacements, 06/07/16).

Dans l'optique de favoriser le recours aux modes massifiés, les autorités portuaires s'impliquent également dans le développement de terminaux multimodaux dédiés au transbordement de conteneurs depuis la route vers le rail et / ou la voie fluviale et inversement. Les deux ports les plus avancés dans ces projets sont Le Havre et Marseille, soit les deux premiers ports à conteneurs français. Au Havre une plateforme trimodale a été mise en service en 2015. L'autorité portuaire a participé à sa réalisation non pas en tant que maître d'ouvrage mais en tant que gestionnaire foncier et investisseur<sup>212</sup>. Le grand port maritime de Marseille annonce quant à lui dans son dernier projet stratégique la mise à l'étude de

---

<sup>212</sup> L'aménagement et le financement de la plateforme du Havre ont été réalisés par la société d'investissement et de maîtrise d'ouvrage LH2T, créée à cette occasion, dont le grand port maritime du Havre était l'un des actionnaires. En raison des difficultés rencontrées lors de la mise en service du terminal, LH2T a cessé son activité et le grand port maritime est devenu propriétaire et gestionnaire de l'infrastructure. Une société d'exploitation formée de plusieurs transporteurs fluviaux et ferroviaires a vu le jour mais peine aujourd'hui à trouver sa pertinence économique. Son avenir est incertain.

deux projets de terminaux multimodaux rail-route, destinés au bassin de Marseille pour l'un et celui de Fos-sur-Mer pour l'autre.

La rénovation des réseaux de transport massifié s'accompagne de diverses formes d'incitations de la part des grands ports maritimes auprès de leurs usagers en faveur des modes ferroviaire et fluvial. Ces mesures sollicitent d'autres compétences que celles qui se rattachent à leur rôle d'aménageur. Le grand port maritime de La Rochelle a par exemple instauré la gratuité de l'accès au réseau portuaire pour les entreprises ferroviaires, après en être devenu propriétaire en 2008. C'est à son rôle de régulateur que renvoie cette mesure. En tant que *community managers* plusieurs autorités portuaires soutiennent institutionnellement les initiatives entreprises par les usagers du port en vue de simplifier les procédures douanières et de dématérialiser les procédures administratives. Elles encouragent ainsi la fluidification du passage des marchandises et l'amélioration des échanges entre chargeurs et transporteurs terrestres. Toujours dans leur rôle de *community managers*, les grands ports maritimes de Marseille et de La Rochelle prévoient l'organisation d'«assemblées du fret ferroviaire». Rassemblant les usagers portuaires utilisateurs du mode ferroviaire, elles auront pour but de «caractériser les besoins à relayer auprès de RFF en national et dans les instances des corridors pour les parcours européens» [GPMM, 2014, p. 37]. C'est donc dans son rôle d'instance coordinatrice entre intérêts privés et publics que l'autorité portuaire cherche à intervenir en faveur de l'essor du recours au mode ferroviaire.

Enfin les grands ports maritimes sont nombreux à intervenir ou prévoir d'intervenir directement en tant qu'opérateurs de transport. Les grands ports maritimes de Bordeaux et de Nantes-Saint-Nazaire inscrivent par exemple dans leur projet stratégique respectif la volonté de mettre en place des navettes fluviales et ferroviaires entre les sites portuaires disséminés le long de l'estuaire girondin pour l'un et ligérien pour l'autre. De tels projets pourraient s'appuyer sur la prise de participation au sein d'un opérateur existant ou la création d'un opérateur dédié dans le cadre de l'article L.101-3-III de la loi de réforme portuaire.

Pour récapituler, il ressort de l'analyse de la deuxième génération des projets stratégiques portuaires une forte priorité accordée par les autorités portuaires à la rénovation de leurs réseaux ferroviaires et dans une moindre mesure navigables, ainsi qu'à la promotion du report modal. De ce fait, qu'elles se rattachent à leur rôle d'aménageur ou non, les principales actions menées ou envisagées par les grands ports maritimes s'inscrivent dans un périmètre de référence qui reste le domaine portuaire. Les initiatives qui sortent de ce cadre sont peu nombreuses. L'opérateur ferroviaire de proximité (OFP)<sup>213</sup> Atlantique en est une. Créé en 2008 par le grand port maritime de La Rochelle en coopération avec Euro Cargo Rail, il s'inscrit dans une optique affirmée d'élargissement de l'hinterland du port. Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire est entré à son actionariat en 2013. Dans une perspective proche et complémentaire, l'autorité portuaire de La Rochelle envisage actuellement de développer une activité de commissionnaire de transport<sup>214</sup>, étendant ainsi son influence au sein de la chaîne logistique terrestre. Dans ces deux exemples, l'autorité portuaire fait appel à son rôle d'opérateur.

---

<sup>213</sup> Nés dans le sillage de la libéralisation du marché du fret ferroviaire en France, les opérateurs ferroviaires de proximité sont des entreprises de transport intervenant au sein d'un territoire restreint et spécialisées dans le groupage et le dégroupage de lots.

<sup>214</sup> Les commissionnaires de transport sont les personnes qui organisent et font exécuter sous leur responsabilité et en leur propre nom un transport pour le compte d'un chargeur.

### **3.2.2. Les grands ports maritimes, acteurs du développement des terminaux multimodaux intérieurs ?**

Les constats énoncés précédemment nous conduisent à poser la question suivante : en quoi les grands ports maritimes en tant qu'aménageurs peuvent-ils contribuer au développement des réseaux terrestres de desserte portuaire au-delà de leur périmètre administratif ? Les infrastructures linéaires en dehors du domaine portuaire relèvent de la responsabilité des gestionnaires d'infrastructures nationaux et de l'État. Les établissements portuaires n'interviennent pas dans leur développement en dehors d'actions de lobbying en faveur de projets spécifiques<sup>215</sup>. De ce fait, les interventions potentielles des grands ports maritimes se concentrent sur les terminaux intérieurs multimodaux, comme les y enjoignent d'ailleurs les rapports préparatoires à la réforme. Trois projets sont à ce jour en phase d'étude. L'un est un terminal satellite destiné au groupage et dégroupage de lots ferroviaires dans l'hinterland proche du port de Nantes-Saint-Nazaire. Deux sont conçus pour capter de nouveaux trafics dans l'hinterland concurrentiel de Marseille-Fos et de La Rochelle. Leur mise en œuvre rencontre plusieurs difficultés.

Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire annonce dans son projet stratégique pour la période 2009-2013 la création d'un terminal multimodal rail-route au sein même de son domaine. Il est destiné à accueillir les trafics du terminal à conteneurs dont l'allongement vient alors d'être acté (chapitre 5). Il doit permettre d'étendre l'hinterland du port pour les trafics conteneurisés, notamment vers la Bretagne, l'Île-de-France et la région Rhône-Alpes. Néanmoins les travaux préparatoires montrent rapidement que le projet n'est pas économiquement viable : les volumes de trafics générés par le port sont trop faibles pour justifier la création d'un tel équipement. Ces résultats connus, l'autorité portuaire envisage la construction d'un terminal situé en dehors du port, permettant de capter des flux maritimes mais aussi terrestres. L'objectif est d'atteindre des volumes de trafics suffisants pour justifier la création de services ferroviaires à destination de territoires jusqu'alors non desservis. L'extrait d'entretien suivant revient sur ce principe de mutualisation :

*«(1) : Il y avait un projet, dans le projet stratégique, le premier, 2008-2009, de plateforme multimodale sur le port en lui-même. [...] Les études ont montré que le volume qu'on a actuellement, [...] est insuffisant pour amorcer un système ... un service qui va bien. [...]*

*(2) : On n'est pas Port 2000 quoi en gros. [...]*

*(1) : Donc l'idée c'était de la [la plateforme multimodale] mettre sur la gare de Montoir... [...] Ce qui permettrait [...] de mutualiser avec des trafics qui sont générés par le territoire. Et ça, voilà, du coup avec un portage qui est Carene<sup>216</sup> – port, au moins, et je pense qu'il doit y avoir aussi la Région qui baigne là-dedans. [...] Là il y a espoir d'essayer d'amorcer en tout cas un service comme ça. »*

(Responsable Grands projets (1), Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement (2), GPMNSN, 17/01/14)

---

<sup>215</sup> Les ports de l'axe Seine ont par exemple joué un rôle décisif dans l'inscription au Schéma national des infrastructures de transport puis au rapport de la Commission Mobilité 21 du projet de rénovation de la ligne ferroviaire reliant Serqueux en Seine-Maritime à Gisors dans l'Eure. Celle-ci doit permettre de créer un itinéraire ferroviaire fret alternatif à celui existant – et congestionné – pour la desserte du bassin parisien par le Nord-Est.

<sup>216</sup> Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire

Suite à l'évolution du projet, un site pouvant accueillir le terminal multimodal est identifié à Montoir-de-Bretagne à proximité de la gare de voyageurs. Dès 2009 le projet est formellement initié dans le cadre du protocole de collaboration signé entre l'établissement portuaire et RFF, propriétaire du site<sup>217</sup>. Outre le fait de pouvoir réunir des volumes de trafics plus importants, déplacer le projet en dehors de l'espace portuaire comporte l'avantage pour l'autorité portuaire de justifier une participation financière accrue de la part des collectivités territoriales. L'attitude de la Communauté d'agglomération nazairienne (la Carene) dont Montoir-de-Bretagne fait partie est néanmoins restée prudente à ce sujet jusqu'à présent. Dans le cadre du contrat de projet État-Région pour 2015-2020 elle participe au financement des études préparatoires : elle contribue à hauteur de 0,2 million d'euros sur un total de 1,1 million<sup>218</sup>. Concernant le projet en lui-même elle, s'engage à ce jour à créer les dessertes routières entre le terminal multimodal et la zone d'activités économiques située à proximité [Carene, 2013].

Si la pertinence économique du projet venait à être formellement actée par les études préparatoires, des questions essentielles resteraient à régler dont le choix du maître d'ouvrage et la répartition du financement. Elles entraîneraient sans nul doute de lourdes négociations entre le grand port maritime, la Carene et la Région.

Du fait de ses trafics conteneurisés restreints et de ses capacités financières limitées, l'établissement portuaire de Nantes-Saint-Nazaire ne peut donc pas porter seul un projet d'aménagement d'équipement multimodal. Son aboutissement dépend largement de la volonté des collectivités territoriales – ici la communauté d'agglomération et la Région – d'accompagner ou non le projet, ce qui n'est pas sans rappeler les processus d'implantation industrielle analysés au chapitre précédent. Si une telle coopération a pour avantage pour l'autorité portuaire de favoriser le partage du portage financier, elle génère aussi des incertitudes d'origine politique, un changement de mandat pouvant par exemple entraîner la remise en cause voire l'abandon du projet.

Les projets menés par les grands ports maritimes de La Rochelle et de Marseille s'inscrivent dans une démarche distincte de celle que nous venons de présenter. Ils poursuivent l'objectif de disposer de points de pénétration vers des aires de marché concurrentielles. Ils projettent pour cela d'intervenir non pas par la création – du moins dans un premier temps – de terminaux mais par la prise de participation dans des infrastructures existantes. L'impact financier et le risque commercial sont donc plus faibles et les collectivités territoriales n'ont pas été sollicitées.

Le grand port maritime de La Rochelle indique dans son projet stratégique 2014-2019 qu'il «examinera l'opportunité et la faisabilité d'investir dans des plateformes multimodales avancées, dans des zones présentant un potentiel de marché suffisant pour justifier des flux ferroviaires massifiés.» [GPMLR, 2015, p. 113]. L'autorité portuaire envisage de s'implanter quelque peu au-delà de son hinterland captif sur un site multimodal à partir duquel serait établie une liaison de transport ferroviaire régulière avec le port. L'objectif est d'étendre son aire de marché naturelle jugée trop restreinte. L'extrait d'entretien suivant précise les principes de ce projet :

*«Alors nous, on n'a pas de fleuve, contrairement à l'axe Haropa [...].Notre hinterland, [...] il est un peu limité par le camion et par une desserte routière, qui n'est pas mauvaise mais qui n'est pas folichonne non plus. Notre seule solution*

---

<sup>217</sup> Le protocole de collaboration ne porte pas uniquement sur le projet de terminal multimodal. Celui-ci donne par la suite lieu à l'établissement d'une convention de partenariat entre les deux établissements.

<sup>218</sup> Les autres contributeurs sont l'État, la Région, le Département de Loire Atlantique, et le grand port maritime.



*on va dire, pour aller un peu plus loin, c'est le fret ferroviaire. C'est pour ça qu'on ne s'est pas trompé, on a investi dedans [...] parce que ça permettait de rentrer plus loin dans l'hinterland, et ça c'est une certitude. Donc notre logique c'est de dire : est-ce qu'on ne peut pas se positionner un peu à proximité, avec des plateformes en limite de notre hinterland, un tout petit peu après notre hinterland naturel on va dire, bien connectées, à proximité de flux logistiques. [...] Est-ce qu'on ne pourrait pas détourner des flux ?»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

L'autorité portuaire de La Rochelle s'intéresse en particulier à la région Rhône-Alpes, soit l'un des principaux bassins de consommation et de production français. Elle entend dans un premier temps s'implanter sur un site existant, et dans un second temps créer son propre équipement si le trafic le justifie et le modèle économique le permet (Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR, 13/07/16). Il s'agirait de capter des flux de marchandises conventionnelles<sup>219</sup> dans lesquels le port de La Rochelle est spécialisé. Ce projet est complémentaire de la création de l'OFP et du développement envisagé d'une activité de commissionnaire de transport. L'autorité portuaire déploie une démarche entrepreneuriale visant à élargir l'aire de marché du port, mettant à profit les leviers d'action mis en place par la réforme de 2008, tels que la facilitation des prises de participation :

*«Dans la stratégie de relance portuaire, il y avait un axe qui est fort et sur lequel on a été assez précurseur, c'est d'être acteur de la logistique.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR,  
20/02/14)

Si le grand port maritime joue effectivement un rôle de précurseur vis-à-vis des autres ports français quant à son implication dans la chaîne logistique, le projet de développement d'un terminal intérieur connaît du retard par rapport au calendrier initial. Plusieurs sites d'implantation potentiels jugés adéquats ont été présélectionnés par l'autorité portuaire en Rhône-Alpes. Les flux dont les volumes sont suffisants pour justifier la mise en place d'une desserte ferroviaire depuis le port jusqu'à cette région ont été identifiés. En revanche l'autorité portuaire n'a pas encore identifié les «flux retour» - depuis le territoire lyonnais vers La Rochelle- qui permettraient de sécuriser la viabilité économique du projet, ce qui explique qu'il reste à ce jour en phase d'étude (Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR, 13/07/16). Si le montage financier et juridique de la structure d'exploitation du futur terminal n'est pas encore arrêté, l'autorité portuaire privilégie la solution d'une filiale, dont elle pourrait être actionnaire aux côtés d'un ou plusieurs opérateur(s) de terminaux portuaires (Responsable de la mission Stratégie, aménagement, développement, GPMLR, 13/07/16).

À notre connaissance, seul le port de Marseille-Fos poursuit aujourd'hui une initiative similaire. Son action dans l'hinterland est relativement ancienne. Depuis 1999 l'autorité portuaire est actionnaire de Lyon Terminal, la société d'exploitation des deux terminaux à conteneurs du port fluvial de Lyon. Son action s'élève à hauteur de 16%. En 2009 elle a renforcé sa présence sur l'axe fluvial en devenant

---

<sup>219</sup> Les marchandises conventionnelles correspondent aux produits sidérurgiques, forestiers, papetiers, colis lourds, etc. Elles ne sont pas conteneurisées, et elles ne se présentent pas sous la forme de vrac.

actionnaire à hauteur de 10% dans la société d'exploitation du port de Pagny-le-Château, situé en Bourgogne le long de la Saône (voir la figure 6.2 ci-dessous). Cette position doit lui permettre de capter les flux conteneurisés de la région urbaine de Dijon, la plupart transitant à ce jour vers les ports de la Rangée Nord. Les trafics conteneurisés restent encore marginaux par rapport aux trafics en vrac et aux produits conventionnels, mais l'autorité portuaire se place dans une position d'attente et d'anticipation vis-à-vis de la concurrence (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16).

Au-delà de ces deux investissements, qui s'ancrent le long de l'axe de desserte historique du port, l'autorité portuaire entend accroître sa présence au sein d'aires de marché nouvelles. Cet objectif est clairement affiché dans le projet stratégique 2014-2019 : «La politique du GPMM en faveur de l'intermodalité s'inscrit nécessairement dans une échelle géographique qui dépasse ses limites administratives. Elle vise à intégrer les chaînes logistiques de bout en bout dans lesquelles le port n'est qu'un maillon.» [GPMM, 2014, p. 28] La prise de participation dans des terminaux multimodaux rail-route est envisagée comme le levier d'action prioritaire pour mener à bien ce projet. En devenant actionnaire de la société d'exploitation d'un terminal intérieur, l'autorité portuaire entend être en position de négociier avec les opérateurs de transport présents sur le site la mise en place de services réguliers avec le port de Marseille-Fos.

Par ailleurs, l'institutionnalisation de la présence de l'établissement portuaire au sein du territoire à travers une telle prise de participation doit lui permettre d'accroître ses contacts avec les chargeurs locaux, mais aussi éventuellement de les «rassurer» quant à la pérennité du service mis en place à destination du port. Plus largement, son implication financière permet de lancer «un signal fort pour les acteurs économiques du coin», lui permettant de devenir «un partenaire incontournable». Le dernier argument avancé en faveur de ce type d'opérations est qu'elles permettraient de «neutraliser les [ports] concurrents», en asseyant formellement l'emprise du port sur le territoire concerné (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). Dans cette perspective, les deux territoires visés à ce jour sont l'Alsace-Lorraine et la région Midi-Pyrénées. Le premier procurerait au port une ouverture vers les territoires suisse et allemand tandis que le second lui permettrait de se rapprocher des marchés de production et de consommation du Sud-Ouest de la France et de l'Espagne.

Ces projets restent néanmoins aujourd'hui au stade des «bonnes intentions» (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). Les difficultés rencontrées ne sont pas d'ordre financier car les investissements nécessaires à de telles prises de participation sont peu élevés au regard du budget de l'établissement portuaire<sup>220</sup>. Ils sont par ailleurs peu risqués lorsque le terminal est déjà en fonction au moment de la prise de participation. Les freins sont en réalité d'ordre opérationnel et juridique.

En effet la mise en place d'une nouvelle rotation ferroviaire à fréquence régulière est très coûteuse. Elle s'élèverait à environ quatre millions d'euros par an pour un service de trois allers-retours par semaine depuis un port intérieur depuis l'une des deux régions mentionnées vers Marseille-Fos

---

<sup>220</sup> Pour ne citer qu'un exemple, la prise de participation à hauteur de 10% dans le port de Pagny a représenté pour le grand port maritime de Marseille un investissement d'environ 40 000 euros (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). À titre de comparaison, entre 2012 et 2014 le budget d'investissement de l'établissement a été de 35 à 40 millions d'euros selon les années.

(Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). Or peu d'opérateurs de transport sont en capacité d'assumer de telles dépenses, d'autant plus que la rentabilité d'une nouvelle liaison ferroviaire est rarement immédiate.

La difficulté pour le grand port maritime consiste donc à définir les outils dont il disposerait en tant qu'actionnaire de la plateforme pour soutenir financièrement l'opérateur qui accepterait de lancer une offre de service à destination du port. En tant qu'établissement public et selon le droit européen de la concurrence, son intervention financière est limitée à 200 000 euros sur une période de trois ans. Cette aide au démarrage garantit à l'opérateur que l'autorité portuaire s'investira dans une promotion active de son offre de transport. Mais elle s'avère insuffisante au regard des sommes totales nécessaires (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). À ce jour la réponse à cet obstacle n'a pas été trouvée et l'autorité portuaire s'intéresse à des solutions alternatives telles que la création d'un opérateur ferroviaire de proximité.

Pour résumer, plusieurs grands ports maritimes voient leur implication dans le développement et la gestion de terminaux intérieurs comme un levier d'insertion de l'espace portuaire à son hinterland. Dans le cas de Nantes-Saint-Nazaire l'objectif est de massifier les flux de conteneurs continentaux et maritimes à proximité du port afin de créer un volume de trafic suffisant au développement de nouveaux services ferroviaires, permettant l'élargissement de son hinterland. Les ports de La Rochelle et de Marseille-Fos souhaitent quant à eux intervenir directement dans l'hinterland distant dans le but de capter de nouveaux trafics, en s'affirmant comme un partenaire économique de premier plan auprès des chargeurs et transporteurs des territoires ciblés. Aucun de ces trois projets n'est actuellement entré dans une phase opérationnelle.

Cette situation traduit le caractère récent de la réforme portuaire de 2008 et des leviers d'action dont elle a doté les autorités portuaires. Elle résulte également de freins de nature structurelle. Concernant la création du terminal rail-route de Montoir-de-Bretagne, les difficultés tiennent à la faiblesse des moyens financiers du grand port maritime. Pour les projets des ports La Rochelle et de Marseille-Fos, les freins mis au jour sont d'ordre commercial et économique. Le premier souhaite identifier les trafics permettant d'assurer la viabilité économique du service ferroviaire avant que celui-ci ne soit lancé. Le second au contraire est à la recherche d'un montage juridique qui lui permettrait d'aider l'opérateur en charge du service à destination du port à supporter les pertes financières au cours de sa phase de lancement. Les leviers d'action mis en place par la réforme portuaire de 2008 ne modifient pas la structure économique de l'hinterland français. Or celle-ci semble insuffisamment solide pour assurer la pérennité de nouveaux services de transport massifiés en dehors des arrière-pays historiques des ports.

### **3.2.3. La coordination interportuaire comme levier de consolidation de l'hinterland : les cas d'Haropa et de Medlink Ports**

Si l'aboutissement des initiatives individuelles que nous venons d'examiner s'avère encore incertain, on observe en revanche depuis la réforme de 2008 un essor rapide des projets menés dans le cadre de groupements interportuaires.

Nous l'avons évoqué précédemment, la réforme de 2008 prévoit la création de conseils de coordination interportuaires. Deux sont instaurés : le conseil de l'Atlantique, qui réunit les ports de Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux et le conseil de la Seine qui rassemble les ports du Havre, de Rouen et de Paris. Si ces instances peinent à trouver leur place dans le paysage institutionnel [Lacoste et Gallais Bouchet, 2012], elles stimulent la création d'instances interportuaires *ad hoc*. Nous

faisons référence à deux organisations : le groupement d'intérêt public (GIE) Haropa formé par les autorités portuaires du Havre, de Rouen et de Paris d'une part ; et le partenariat Medlink Ports regroupant le grand port maritime de Marseille-Fos, le port décentralisé de Sète et neuf ports fluviaux le long du Rhône et de la Saône d'autre part<sup>221</sup>.

Ces deux groupements centrent clairement leurs objectifs sur la structuration et la consolidation des hinterlands dans lesquels ils s'ancrent. Ces initiatives font intervenir les grands ports maritimes concernés au-delà de leurs périmètres administratifs respectifs. Elles contribuent en cela à la régionalisation de l'action portuaire. Nous montrerons que les compétences d'aménageur des autorités portuaires sont toutefois peu sollicitées.

Le GIE Haropa est né en 2012, peu de temps après la réforme. On peut imaginer que cette structure est constituée en réaction au conseil de coordination interportuaire de la Seine, jugé peu opérationnel<sup>222</sup>. La formule souple du groupement d'intérêt économique, à mi-chemin entre l'association et la société, permet à plusieurs établissements de mener des actions économiques et commerciales conjointes. Les éventuels bénéfices sont répartis entre les membres du GIE. Dans le cas d'Haropa les actions communes portent essentiellement sur le développement commercial et la mise en place de services logistiques (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16)<sup>223</sup>. L'objectif poursuivi par le GIE est de fluidifier la chaîne de transport et d'améliorer l'attractivité du corridor de transport séquanien auprès des exportateurs et importateurs dans une perspective de concurrence avec les ports de la Rangée Nord. La stratégie commerciale consiste en une activité promotionnelle s'appuyant sur la participation à des salons professionnels en France et à l'étranger ainsi que sur la mise en place d'un réseau de représentants internationaux.

L'objectif d'Haropa est de se positionner en interlocuteur unique auprès de clients potentiels souhaitant s'implanter sur le territoire de l'axe Seine ou accéder à un service de transport, afin de proposer une offre complète de prestations. Parallèlement, la structure encourage le développement d'une offre de transport et logistique attractive à l'échelle du corridor fluvial. Elle accompagne techniquement et financièrement le développement de services de transport fluviaux et ferroviaires desservant les ports membres du GIE. Elle participe aussi à la création de services annexes ou à leur amélioration. La modernisation en cours du système informatique permet par exemple le dédouanement automatisé des marchandises.

Le GIE fait peu appel aux compétences d'aménageur des autorités portuaires qui le composent. La participation conjointe à des projets de terminaux fluviaux ou de zones logistiques a été envisagée au moment du lancement du projet du canal Seine Nord Europe reliant la Seine à l'Escaut, alors que la création d'Haropa était encore au stade du projet (Chargée de mission, service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR, 04/12/12 ; Chargé de mission, service Développement, GPMH, 21/12/12).

---

<sup>221</sup> Aucun groupement de ce type ne s'est encore mis en place entre les ports de la façade Atlantique. L'absence de corridor fluvial peut être avancée pour expliquer cette situation.

<sup>222</sup> Nous n'avons pas pu collecter d'information sur les relations entre le conseil de coordination interportuaire de la Seine et Haropa. Celles-ci sont considérées comme «un sujet assez politique» par les parties prenantes (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16).

<sup>223</sup> L'organigramme le confirme : les quatre directions qui composent le GIE traitent de la Stratégie et du Développement ; des Réseaux ; de l'action Commerciale et Marketing ; de la Communication et Relations institutionnelles.

*«Le fantasme de 2008 c'était de dire : on va investir dans des plateformes à l'intérieur en partenariat avec d'autres... [...]Donc c'était ça en gros. C'était investir dans une plateforme intérieure. On va acheter des participations : soit acheter des terrains, soit dans des sociétés d'exploitation. Finalement faire une offre quoi.»*

(Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du Territoire,  
GPMH, 17/03/14)

Aujourd'hui ces interventions ne sont plus à l'agenda du groupement interportuaire, ce qui peut être expliqué entre autres par les incertitudes et les oppositions qui entourent le projet du canal Seine Nord Europe. Plus largement le groupement Haropa n'a pas été conçu pour réaliser des investissements lourds communs, que ce soit au sein des espaces portuaires ou en dehors. Comme le souligne l'extrait d'entretien suivant, chaque établissement portuaire reste autonome dans ce domaine :

*«(1) : Et pour les investissements, enfin je ne sais pas, les gros investissements...*

*(2) : Sont uniquement gérés par port. Donc il y a un budget, mais qui est lié à la promotion, à la communication, voilà. Mais [...] chaque port, reste autonome et maître de son budget.»*

(Enquêtrice (1) ; Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces  
(2), GPMR, 28/02/14)

D'un point de vue organisationnel, le choix des autorités portuaires de se regrouper sous la forme d'un GIE entérine ce fonctionnement car il s'avère peu propice à la conduite conjointe de projets d'aménagement (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16). En effet, si un GIE peut constituer des bénéfices financiers et commerciaux, ceux-ci doivent être redistribués à ses membres. La structure n'est donc pas appropriée pour porter les lourdes dépenses de fonctionnement et d'investissement que supposent par exemple la création et la gestion d'un terminal de transport ou d'une zone logistique. Les projets d'aménagement promus sous le label d'Haropa, dont la plateforme multimodale d'Achères est un exemple<sup>224</sup>, sont dans les faits financièrement et techniquement portés par une seule des trois autorités portuaires, Ports de Paris dans le cas mentionné (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16). Il n'y a donc pas de maîtrise d'ouvrage commune, seule la promotion commerciale est mutualisée.

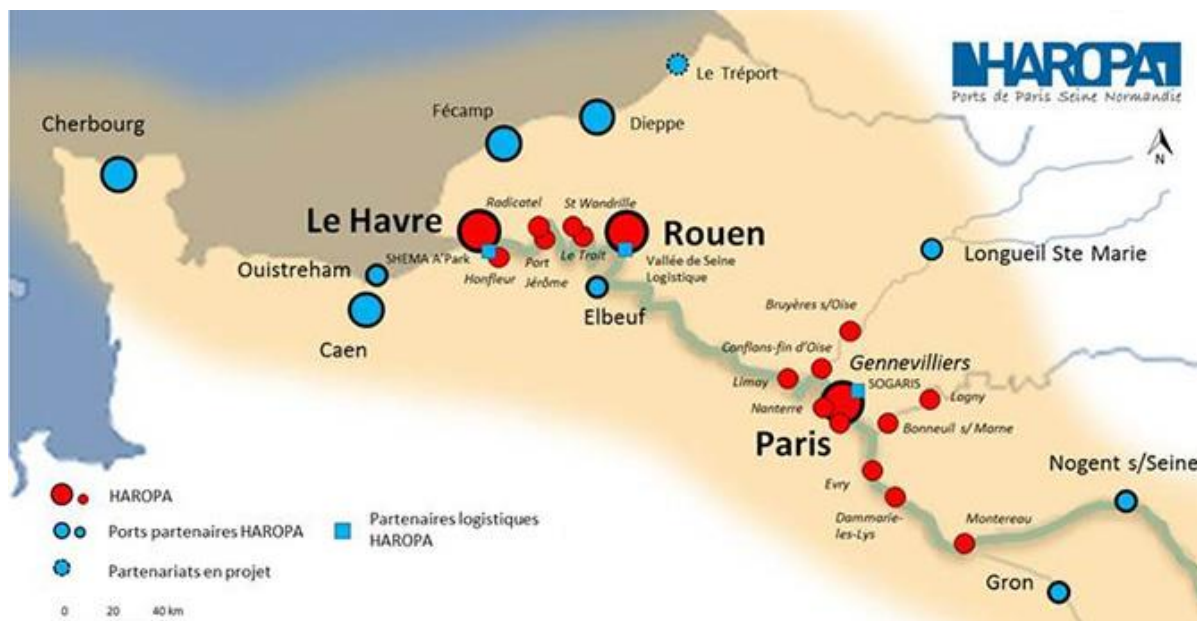
Un fonctionnement proche a d'ailleurs été mis en place pour les zones logistiques et les terminaux portuaires situés sur l'axe de la Seine mais en dehors des domaines portuaires du Havre, de Rouen et de Ports de Paris. Comme l'illustre la figure 6.1 Haropa a constitué un réseau de «partenaires» dont elle promeut l'offre foncière et logistique, ce qui lui permet de disposer «dans une même escarcelle commerciale» d'une large gamme de produits pouvant être proposés aux clients et prospects (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16). Le réseau comprend les principaux ports de commerce maritimes normands décentralisés (Dieppe, Cherbourg, Caen, Fécamp), des exploitants de ports fluviaux situés en amont de Paris (port de l'Aube, port de Gron) et en aval (port

---

<sup>224</sup> Situé au confluent de la Seine et de l'Oise le projet de plateforme multimodale d'Achères a été initié par Ports de Paris. Ce site devait être dédié aux trafics fluviaux conteneurisés. Il a été conçu pour être alimenté par les trafics transitant par le futur canal Seine Nord Europe. Du fait des oppositions locales qu'il provoque, le projet d'Achères s'est vu reporté dans le cadre du débat public le concernant, mené en 2014. Dans un premier temps le site sera uniquement dédié aux activités de BTP.

Angot à Elbeuf), et la société d'économie mixte normande SHEMA. Celle-ci est en charge de la maîtrise d'ouvrage du parc d'activités Calvados Honfleur, dont une partie est située à l'arrière des terminaux portuaires d'Honfleur et s'est vue à ce titre dédiée aux activités logistiques. À nouveau l'activité promotionnelle est mutualisée mais chaque partenaire reste autonome dans la gestion de ses équipements et la maîtrise d'ouvrage de ses projets.

**Figure 6.1. Le réseau Haropa et ses partenaires**



Source : <http://www.haropaports.com>

Si à ce jour le lien entre Haropa et ses partenaires est de nature uniquement promotionnelle, on peut imaginer qu'il évolue vers une coopération plus opérationnelle. Cette approche est du moins celle proposée par le responsable commercial de la SHEMA :

*« Les ports ont aussi leurs services aménagement. Mais les ports savent très bien que leur foncier [...] n'est pas toujours accessible, et qu'ils ont besoin d'un partenaire qui crée des zones d'activités à vocation logistique sur la vallée de la Seine. Je crois que c'est ça la réflexion préalable [...] fait qu'on soit partenaire d'Haropa.»*

(Responsable Commercial, SHEMA, 27/10/14)

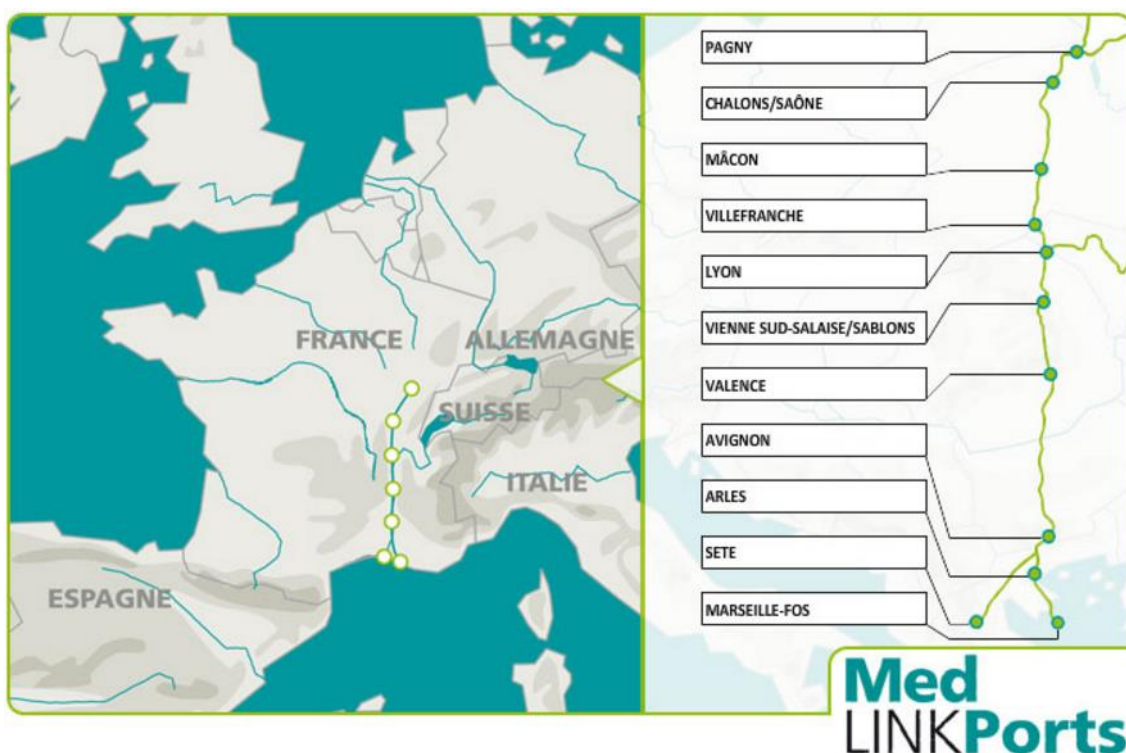
Pour notre interlocuteur, on peut donc imaginer qu'à l'avenir les autorités portuaires de l'axe Seine cherchent à s'associer à un aménageur capable de créer des zones d'activités en dehors du domaine public portuaire afin de diversifier leur offre foncière logistique. Ces propos doivent être nuancés toutefois. La formalisation de partenariats avec des structures d'aménagement dans le cadre de projets d'aménagement logistique en dehors de l'espace portuaire n'est pas présentée comme un projet de la part d'Haropa (Responsable du Développement multimodal, Haropa, 29/06/16). Qu'en serait-il si les trafics conteneurisés venaient à croître rapidement, rendant l'offre foncière logistique portuaire insuffisante ? Suivant les préconisations des travaux académiques mentionnés plus haut [Comtois et Slack, 2003], le GIE Haropa pourrait-il être amené à jouer un rôle de coordinateur de l'aménagement logistique à l'échelle du corridor logistique de la Seine ? Le développement de contrats d'aménagement avec des structures extérieures aux autorités portuaires pourrait-il être l'outil de cette

coordination ? Ces questions restent ouvertes mais il convient de souligner que de tels projets ne figurent pas à l'agenda du GIE à ce jour.

Si l'aménagement n'est pas une thématique majeure du champ d'action du GIE Haropa, elle l'est encore moins au sein du groupement Medlink Ports. Ce dernier est un réseau partenarial créé en décembre 2008 à l'initiative du grand port maritime de Marseille<sup>225</sup>. Composé de huit ports fluviaux à l'origine, neuf aujourd'hui, le partenariat a par ailleurs intégré le port maritime de Sète en 2012 (figure 6.2). La structure de Medlink Ports est très différente de celle d'Haropa sur un plan institutionnel. Premièrement, jusque récemment l'organisation n'a pas eu d'existence juridique formelle. Elle reposait sur une convention de partenariat temporaire. C'est en janvier 2015 qu'elle a pris la forme d'une association, devenant une personne morale au sens du droit.

De plus, alors qu'Haropa comprend trois ports d'envergure nationale, il existe un fort déséquilibre économique entre les différents membres du réseau Medlink Ports. Celui-ci se compose du premier port national - Marseille-Fos -, d'un port maritime au rayonnement régional – Sète-, et d'une multitude de plateformes fluviales, parmi lesquelles seule celle de Lyon dispose d'une aire de marché dépassant l'échelle locale. Ces caractéristiques tendent à conférer un rôle prépondérant au grand port maritime, tant dans le financement de Medlink Ports - l'établissement portuaire national contribuant à hauteur de 70% de son budget annuel - que dans son animation. En effet jusqu'à la création de l'association le réseau n'a pas disposé de salarié propre (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16).

**Figure 6.2. Le réseau Medlink Ports**



Source : <http://www.medlinkports.fr>

<sup>225</sup> Medlink Ports étant déjà en place au moment de la promulgation des décrets de loi instituant les conseils de coordination interportuaire (mai 2009), les ports de l'axe Rhône-Saône n'ont pas été concernés par cette mesure.

En dépit de ces divergences institutionnelles, les objectifs poursuivis par Medlink Ports sont proches de ceux d'Haropa. Par la création de ce réseau, l'autorité portuaire de Marseille-Fos cherche à sécuriser et à étendre ses parts de marché au sein du grand bassin de consommation et de production que constitue la région Rhône-Alpes, en s'appuyant sur le corridor fluvial qui les relie. 550 kilomètres de voies navigables à grand gabarit connectent en effet Fos-sur-Mer à Pagny en Bourgogne, traversant la région lyonnaise. Bien que formant l'arrière-pays naturel du port de Marseille-Fos, ces territoires sont très convoités par d'autres ports des rangées Sud et Nord. La création de Medlink Ports répond donc à la nécessité de :

*«Faire face à une pression croissante des concurrents (Anvers, Le Havre et Barcelone) à [vouloir] occuper la région Rhône Alpes qui est une région riche en termes de fret.»*

(Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 20/09/13).

Par ailleurs, la constitution du réseau doit permettre au port maritime de gagner en attractivité car :

*«Un port isolé n'est pas attractif, il consiste en un simple passage portuaire ; ce qui est primordial c'est le réseau logistique que l'on est capable de développer dans l'arrière-pays.»*

(Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 20/09/13).

Aussi, le champ d'intervention de Medlink Ports se concentre comme celui d'Haropa sur des activités promotionnelles et la mise en place de services logistiques. L'organisation déploie une stratégie de *branding* ayant pour but de renforcer la visibilité des ports de l'axe Rhône-Saône. Elle repose sur la participation commune à des salons professionnels et la diffusion de supports de communication, dont une newsletter, auprès des acteurs du marché des transports et des chargeurs des territoires traversés. Parallèlement les membres du réseau ont pour objectif de développer la desserte massifiée, principalement fluviale, et d'encourager les chargeurs à y avoir recours. Medlink Ports propose ainsi des services complémentaires aux offres de transport fluvial existantes. Une offre de conseil logistique gratuite<sup>226</sup> auprès des chargeurs intéressés par la voie fluviale a été mise en place, ainsi qu'un accompagnement spécifique pour l'expédition des marchandises dangereuses. Par ailleurs la dématérialisation des procédures douanières à l'échelle de l'ensemble du corridor est en cours.

On le voit, les compétences d'aménageurs des autorités portuaires sont très peu sollicitées dans le cadre de ce partenariat. Comme le résume la responsable du département Hinterland du port de Marseille-Fos :

*«Je pense qu'il y a une attention croissante [à la question des dessertes terrestres], mais pas que sur la question de l'aménagement. Parce que dans la loi de la réforme, le port doit construire les infrastructures en améliorant les dessertes terrestres, mais il doit aussi contribuer à promouvoir l'offre avec les opérateurs de ces modes. Donc on a aussi une palette de moyens d'intervention au-delà de l'aspect politique d'offre.»*

(Responsable du département Hinterland, GPMM, 13/01/14)

---

<sup>226</sup> Cette offre a initialement été mise en place dans le cadre du Comité des Ports du Bassin Rhône Saône établi par le préfet en 2011 suite au Grenelle de l'Environnement. Cette structure a fusionné avec Medlink Ports lors de sa transformation en association en 2015.



Plusieurs explications peuvent être avancées. L'absence de statut formalisé jusqu'en 2015 interdisait tout investissement conjoint. Le statut d'association adopté depuis n'y est pas non plus propice. Enfin les différentiels de poids économique et de ressources financières qui caractérisent les membres du réseau constituent un obstacle supplémentaire (Responsable de l'activité Report modal et Plateformes, GPMM, 05/06/16). Ces facteurs peuvent aussi expliquer le fait que le grand port maritime de Marseille porte seul, et non à travers le réseau, le projet d'investir dans des plateformes multimodales intérieures.

Pour conclure, l'analyse de la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008 dans les aspects qui touchent à l'insertion des espaces maritimes dans l'hinterland montre que le processus de régionalisation du port-aménageur est embryonnaire et incertain à ce jour. Il pourrait être attendu que les groupements interportuaires jouent un rôle moteur dans l'aménagement de ports intérieurs car leur périmètre d'action s'ancre à l'échelle de l'hinterland et la mutualisation de leurs moyens financiers pourrait faciliter l'investissement de départ. Pourtant nous avons montré que les enjeux d'aménagement n'entrent pas dans leurs champs d'action. Quelques éléments d'explication à cette situation ont été apportés. Les initiatives allant dans le sens d'une régionalisation du port-aménageur sont portées isolément et sont encore à l'état de projet, voire de déclaration d'intentions. Il faut souligner que la faible mobilisation de leurs compétences d'aménageur en dehors de l'espace portuaire ne signifie pas toutefois que les grands ports maritimes négligent les objectifs contenus par la réforme de 2008. Elle renvoie au fait que leur mise en œuvre s'appuie pour l'essentiel sur des compétences qui relèvent d'autres rôles que celui d'aménageur : celui de régulateur, d'opérateur, et plus encore celui de *community manager*.

Comme nous allons le montrer dans la section suivante, le grand port maritimes de Rouen est celui qui à ce jour a le plus mobilisé les leviers d'action mis en place par la réforme de 2008. Il a largement eu recours à l'article L.101-3-III lui permettant d'intervenir en tant qu'aménageur et acquéreur foncier en dehors de sa circonscription. Paradoxalement ces opérations n'ont pas pour but principal d'approfondir son insertion aux chaînes logistiques terrestres. Elles sont conçues pour sécuriser des capacités d'extension portuaire, dans un périmètre proche voire contigu au domaine portuaire existant.

### **3.3. Rouen : port-aménageur entrepreneur**

Le grand port maritime de Rouen se caractérise par son environnement foncier très contraint. Du fait de la dispersion de ses sites le long de l'estuaire, de leur faible profondeur et de la proximité de plusieurs d'entre eux avec les espaces urbanisés, le port de Rouen est celui dont les ressources sont les plus restreintes après La Rochelle. Les réserves aménageables disponibles représentent 180 hectares, soit moins de 5% de la superficie totale du domaine portuaire (Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR, 28/02/14).

Dans ce contexte les capacités de croissance du port de Rouen en matière d'implantations et de trafics nouveaux sont soumises à de fortes pressions, d'où une démarche d'extension foncière de la part de l'autorité portuaire. Instaurée avant 2008, elle a pris de l'ampleur avec la réforme : d'une stratégie opportuniste, l'autorité portuaire serait passée à une stratégie «offensive» d'expansion (Chargée de mission, service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR, 04/12/12). En 2008 un poste dédié au développement du domaine portuaire est d'ailleurs créé au sein du service Aménagement et Gestion des Espaces. La personne recrutée vient de l'Établissement public foncier de Normandie et est

sélectionnée pour son expérience dans les montages fonciers complexes. Par cette montée en compétences<sup>227</sup>, le grand port maritime de Rouen poursuit l'objectif de mettre à profit au mieux les prérogatives et outils nouveaux dont l'a doté la récente réforme, comme en témoigne l'extrait d'entretien suivant :

*«On peut parler de rareté foncière. [...] Néanmoins, le port est aidé par la loi de réforme portuaire qui dit que le port peut faire des acquisitions en dehors de sa circonscription.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR,  
31/01/14)

Deux stratégies d'expansion sont poursuivies en parallèle. Elles correspondent aux deux volets de l'article L.101-3-III de la réforme de 2008, soit la prise de participation d'une part et l'autorisation faite aux autorités portuaires de réaliser des acquisitions foncières en dehors de leur circonscription d'autre part.

Premièrement le grand port maritime de Rouen est investi en tant qu'actionnaire ou membre d'association dans deux projets d'aménagement de zones d'activités sur des sites contigus à ses terminaux mais ne lui appartenant pas. Dès 2005 il devient actionnaire à hauteur de 10% du syndicat d'économie mixte créé dans le cadre du projet, en cours, d'aménagement du parc d'activité Calvados Honfleur évoqué plus haut. Celui-ci comprend une zone logistique de près de 30 hectares contigüe au terminal portuaire de Honfleur comme l'illustre la figure 6.3. L'actionnariat est apparu comme un levier adéquat pour assurer une coordination des usages entre ces deux sites. Elle permet à l'autorité portuaire d'émettre un avis formel concernant le choix des entreprises qui occuperont la partie logistique du site lorsque les terrains seront commercialisés<sup>228</sup> (Chargée de mission, service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR, 04/12/12).

Dans le sillage de la réforme de 2008 le grand port maritime de Rouen s'implique dans un second projet d'aménagement de zone d'activités économiques : la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Port-Jérôme 2. Celle-ci se trouve en dehors de l'emprise portuaire mais est contigüe aux terminaux de Port-Jérôme et de Radicatel. Elle est destinée à accueillir des activités industrielles susceptibles d'avoir recours à la voie d'eau. L'agence de développement économique Caux Seine Développement créée en 2008 est chargée de la commercialisation des terrains disponibles soit 140 hectares sur un total de 400. Du fait de la proximité de la zone avec son propre domaine, le grand port maritime est membre fondateur de l'agence. Celle-ci n'est pas une société mais une association, toutefois le principe est proche du montage évoqué précédemment. En tant que cotisant, comme l'y autorise la loi de 2008<sup>229</sup>, l'autorité portuaire intervient dans le choix des occupants de la zone et entend ainsi favoriser l'attribution des terrains à des chargeurs utilisateurs de la voie d'eau.

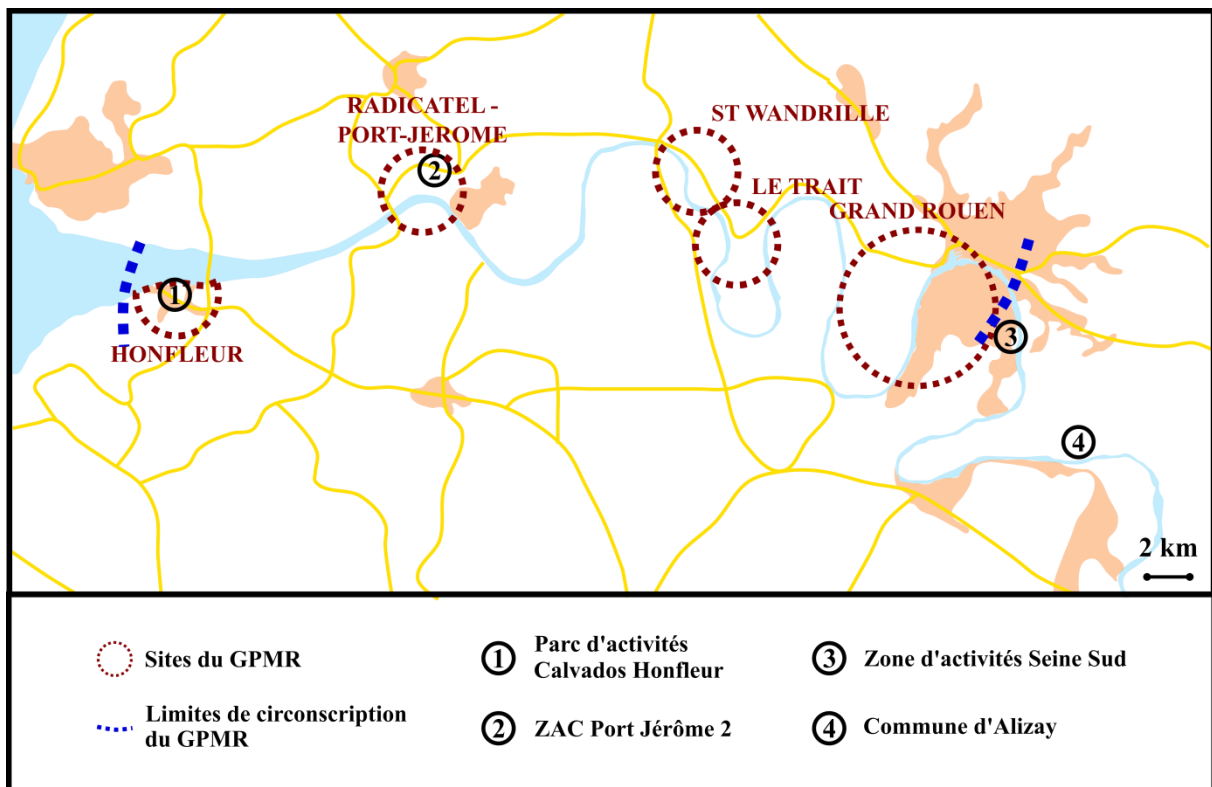
---

<sup>227</sup> Les ports autonomes ayant été dotés de larges réserves foncières au moment de leur création, l'acquisition foncière n'est pas au cœur de leurs activités d'aménagement. Ils ont été amenés à acheter des terrains selon une logique opportuniste mais n'ont pas développé de compétences spécifiques dans ce champ.

<sup>228</sup> Une partie du parc d'activités est déjà aménagée mais aucun terrain n'a encore été commercialisé.

<sup>229</sup> Avant 2008 la participation à des associations était déjà possible pour les établissements portuaires. La loi de réforme l'autorise explicitement. Dans l'optique d'une démarche commerciale et entrepreneuriale elle tend à encourager l'implication des grands ports maritimes dans des projets de développement aux côtés d'autres partenaires.

Figure 6.3. Rouen : l'expansion du port-aménageur



Réalisation : M. Magnan, 2016

Par sa participation à des structures porteuses de projets de zones d'activités proches de la voie d'eau, le port de Rouen tente donc de sécuriser des réserves foncières en dehors de son domaine pour l'implantation d'activités industrialo-portuaires ou de logistique fluviale. Parallèlement, dans une perspective proche, l'autorité portuaire développe des projets d'acquisition foncière au-delà des limites de sa circonscription. Ils s'ancrent dans une volonté annoncée dès son premier projet stratégique (2009-2013) d'étendre son rôle d'aménageur en amont de Rouen, qui constitue la limite Sud de sa circonscription. Le port de Rouen ne peut étendre sa circonscription portuaire vers l'aval puisqu'elle est bornée par celle du port du Havre. À l'amont de Rouen, la voie d'eau et les berges sont sous la gestion de VNF. L'établissement ayant une logique de transfert du réseau auprès des collectivités territoriales, il a peu de motif de s'opposer à une extension de la circonscription du port de Rouen sur son périmètre, lui permettant de se défaire de ses responsabilités sur la portion de voie concernée.

En vue de favoriser l'extension de son périmètre d'action, l'autorité portuaire se présente auprès des collectivités territoriales comme un partenaire du développement économique local et des politiques d'aménagement, pour les projets de zones d'activités bord-à-voie d'eau. Il invoque le potentiel logistique de l'axe Seine dans le contexte de la mise en service récente du terminal à conteneurs Port 2000 au Havre et du lancement du projet de canal Seine Nord Europe : «Le développement de plateformes en amont du site maritime permettrait de favoriser le développement d'activités logistiques et industrielles orientées sur le fleuve et d'anticiper l'aménagement du canal Seine Nord Europe afin que ce territoire bénéficie de ce projet mais également des retombées de « Port 2000 » au Havre. La volonté du port de Rouen est ainsi d'accompagner les collectivités locales concernées [...]» [GPMR, 2009, p. 30]. Ces orientations prennent corps dans deux projets en cours.

Tout d'abord sur le territoire de la commune d'Alizay (voir la figure 6.3) le grand port maritime de Rouen est associé à la reconversion du site de la papeterie M-Réal ayant cessé son activité en 2011. Les terrains, situés bord-à-voie d'eau, ont été repris en 2013 par le papetier thaïlandais Double A, souhaitant en faire un site de production de papier et de pâte à papier. Pour cette seconde activité l'industriel affirme sa volonté d'être approvisionné en matières premières par la voie fluviale. Les collectivités territoriales en charge du dossier - soit la communauté de communes (CASE) et le Conseil général – font alors appel à VNF et au grand port maritime de Rouen. Ce dernier se montre particulièrement intéressé par le projet, qui participe de sa stratégie d'expansion. Il acquiert quatre hectares de terrain au printemps 2015 et établit un transfert de gestion du plan d'eau avec VNF<sup>230</sup>.

L'objectif établi en concertation avec les collectivités territoriales et Double A est dans un premier temps de réactiver l'apportement existant dans le but d'accueillir les trafics de l'industriel, soit entre 120 000 et 400 000 tonnes par an. Dans un second temps la construction de terre-pleins et d'un quai en vue d'accueillir d'autres trafics, notamment ceux générés par les activités d'exploitation de carrières situées à proximité pourrait être envisagée (Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR, 28/02/14 ; Adjoint au directeur général, EPF Normandie<sup>231</sup>, 28/05/14). À ce jour toutefois le projet portuaire est mis en attente en raison des incertitudes entretenues par Double A concernant la relance de l'activité de production de pâte à papier et ses échéances<sup>232</sup>.

En dépit de ces contingences, ce projet témoigne de la volonté de l'établissement portuaire de mettre à profit les instruments d'acquisition foncière mis en place par la réforme. Ils lui permettent d'intervenir en tant que maître d'ouvrage et gestionnaire d'infrastructures sur des terrains localisés en dehors de sa circonscription. L'intérêt est d'une part de capter des trafics nouveaux, qui sans accès à la voie d'eau pourraient se reporter vers la route. D'autre part le grand port maritime s'affirme ainsi comme un interlocuteur privilégié auprès des collectivités territoriales situées en amont de son territoire d'action historique. Il tente d'y établir sa légitimité en tant qu'aménageur sur les espaces bord-à-voie d'eau.

Le second projet d'acquisition foncière de l'établissement portuaire en dehors de sa circonscription fait partie de la future zone d'activités dite Seine Sud, située le long de la Seine sur un territoire industriel en déclin localisé en amont de Rouen<sup>233</sup> (voir la figure 6.3). La Métropole Rouen Normandie porte depuis le milieu des années 2000 le projet de réhabilitation de ce secteur de près de 800 hectares qui s'étend sur quatre communes. Il a été décidé dans le cadre de ce projet que 60 hectares seraient réservés au grand port maritime de Rouen :

*«On n'a pas écrit beaucoup de choses, mais clairement dans la tête de tout le monde, dans les réunions, dans les Copil, c'est clair que le port est identifié comme le partenaire qui va réaliser le port fluvial, avec derrière des acquisitions. Et ça aussi VNF a intégré...»*

---

<sup>230</sup> Par le transfert de gestion l'autorité portuaire devient gestionnaire pour une période donnée d'une partie définie de la voie d'eau en lieu et place de VNF.

<sup>231</sup> L'Établissement public foncier de Normandie est intervenu dans le projet pour effectuer le portage foncier pour le compte du Conseil général entre le moment où M-Réal a cessé son activité et vendu les terrains et la reprise de l'activité par Double A.

<sup>232</sup> Il convient de distinguer les activités de production de papier et celles de pâte à papier. Si les premières ont été relancées en 2013, les secondes sont toujours en attente. Or ce sont ces dernières qui justifient la réactivation des équipements portuaires.

<sup>233</sup> Le projet Seine Sud s'étend sur près de 800 hectares répartis entre les communes de Oissel, Saint-Étienne-du-Rouvray, Sotteville-lès-Rouen et Amfreville-la-Mivoie.

(Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR,  
28/02/14).

Il est prévu que le grand port maritime acquière les terrains concernés auprès de Total, qui y a cessé ses activités, afin d'aménager puis de gérer un terminal fluvial devant permettre une desserte du site par la voie d'eau. Les négociations avec le propriétaire ont été entamées mais sont suspendues, le projet de zone d'activités étant encore à ce jour en phase pré-opérationnelle<sup>234</sup>.

Les quatre projets que nous venons d'évoquer témoignent de la volonté du grand port maritime de Rouen de s'affirmer comme un partenaire essentiel du développement économique local et de l'aménagement bord-à-quai :

*«Il y a vraiment un partenariat avec les collectivités. Le port étant légitime sur les terrains bord à quai. Donc voilà, pour vraiment dynamiser et augmenter les parts d'utilisation de la voie d'eau, à chaque fois on met en place des partenariats avec la collectivité.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, GPMR,  
31/01/14)

Le rôle de partenaire évoqué dans l'extrait d'entretien ci-dessus est reconnu par les collectivités territoriales. Le fait que le Conseil général de l'Eure et la Métropole Rouen Normandie aient sollicité à l'établissement portuaire dans le cadre respectivement des projets de réhabilitation des équipements portuaires d'Alizay et du développement du parc d'activités Seine Sud le confirme.

Ces projets constituent une forme de régionalisation du port-aménageur dans le sens où l'autorité portuaire intervient en tant qu'actionnaire ou maître d'ouvrage et gestionnaire sur des espaces situés en dehors de son domaine, voire de sa circonscription. Néanmoins ces initiatives sont conçues comme une réponse aux contraintes foncières et spatiales auxquelles l'autorité portuaire fait face et non comme un levier d'approfondissement de l'insertion du port dans son réseau de desserte terrestre. On observe donc une déconnexion entre la régionalisation des compétences d'aménageur du grand port maritime et les préconisations mentionnées selon lesquelles les autorités portuaires doivent devenir des facilitateurs voire des partenaires économiques à part entière des chaînes logistiques terrestres. Ce dernier objectif mobilise d'autres compétences, comme présenté plus haut.

### **3.4. Synthèse**

En réponse à notre questionnement initial concernant l'impact de la réforme portuaire de 2008 sur une possible régionalisation des activités d'aménageurs exercées par les autorités portuaires française, nous proposons de classer les initiatives observées en trois catégories.

Premièrement le développement des instances de coopération interportuaire – Haropa et Medlink Ports - suscite une réelle régionalisation de l'action des autorités portuaires, à l'échelle des corridors fluvio-maritimes au sein desquels elles s'ancrent. Pour les autorités portuaires concernées, il s'agit de

---

<sup>234</sup> Plusieurs incertitudes pèsent sur le projet. Premièrement le tracé de la voie de contournement de l'agglomération rouennaise dont l'État est maître d'ouvrage n'est pas encore connu. L'infrastructure pourrait traverser le parc d'activités. Par ailleurs l'ampleur du site implique de lourds investissements de la part des collectivités territoriales. Les difficultés qu'elles rencontrent à sécuriser les crédits nécessaires expliquent également que le projet ne soit pas encore entré en phase opérationnelle.

sécuriser voire d'accroître leurs parts de marché au sein des deux principaux bassins de consommation et de production français que sont l'Île-de-France et la région Rhône-Alpes. Les actions menées dans le cadre de ces instances sont caractérisées par le fait qu'elles ne s'appuient pas, ou très peu, sur les compétences d'aménageurs des autorités portuaires. Il n'est pas prévu qu'elles soient mobilisées davantage dans un avenir proche.

Deuxièmement, trois grands ports maritimes sont individuellement porteurs de projets de création de terminaux multimodaux ou de prise de participation dans des terminaux existant situés dans l'hinterland plus ou moins distant selon les cas. Les projets de cette nature existaient avant 2008 mais ont été encouragés par la réforme. Ils font clairement appel à leurs compétences d'aménageur. Leur mise en œuvre rencontre des freins d'ordre financier et juridique mais surtout commercial. La mise en place de nouveaux leviers d'action ne permet pas de surmonter les difficultés liées à la structure économique de l'hinterland des ports français, moins dense que celui d'une partie de leurs concurrents.

Enfin, dans le cas particulier du grand port maritime de Rouen nous avons vu que la régionalisation des compétences d'aménageur reste circonscrite à l'arrière-pays proche. L'autorité portuaire a pour objectif principal de sécuriser des capacités de croissance et non de capter des trafics concurrentiels.

En conclusion, le travail empirique mené à l'échelle des sept grands ports maritimes par le recoupement de leurs projets stratégiques et d'entretiens ciblés révèle que le programme dessiné pour les autorités portuaires «du 21<sup>ème</sup> siècle» [Comtois et Slack, 2003], relayé par les rapports préparatoires de la réforme de 2008, est loin d'être opérationnel. Si les grands ports maritimes déploient des stratégies commerciales consistant à étendre leur rayonnement terrestre et capter de nouveaux trafics, celles-ci utilisent faiblement leurs compétences d'aménageur. Les fortes contraintes budgétaires qu'ils rencontrent et le temps nécessaire d'appropriation des prérogatives et instruments dont ils ont été dotés par la réforme peuvent constituer deux explications conjoncturelles à cette situation. Le délai relativement court écoulé depuis la réforme ne nous permet pas d'identifier d'éventuels freins structurels, sur un plan organisationnel, à la régionalisation du port-aménageur. De ce fait l'analyse du cas rotterdamois est utile car elle nous apporte un éclairage complémentaire. L'autorité portuaire poursuit en effet depuis les années 1990 une stratégie active de développement de son hinterland, s'appuyant entre autres sur l'acquisition et la construction de terminaux fluviaux intérieurs.

#### **4. Du port-aménageur au port facilitateur : l'implication de l'autorité portuaire de Rotterdam dans l'hinterland**

Ce détour néerlandais repose sur un ensemble de matériaux recueillis lors d'un séjour de recherche de quatre semaines à Rotterdam en janvier et février de l'année 2015. Lors de celui-ci nous avons été accueillie à l'université Erasmus au sein du laboratoire de recherche RHV (*Regionale Economie, Haven- en Vervoerseconomie*) spécialisé dans l'économie régionale, portuaire et logistique. Onze entretiens ont été réalisés au cours du séjour, auprès d'acteurs portuaires institutionnels et privés. Certains concernent directement les enjeux liés à l'hinterland et à son développement, d'autres nous ont permis d'établir un cadrage général. L'analyse repose par ailleurs sur un travail documentaire mobilisant la presse anglophone et une lecture détaillée des rapports annuels du port depuis l'année 2000. Enfin, les échanges informels avec les chercheurs de notre équipe d'accueil – dont plusieurs travaillent en étroite coopération avec l'autorité portuaire de Rotterdam – ont été essentiels pour approfondir notre approche du sujet.

#### 4.1. Rotterdam : un hub portuaire international inséré à un arrière-pays dense et contesté

L'environnement géoéconomique et institutionnel qui caractérise le port de Rotterdam diffère largement de celui des grands ports maritimes français. Premier port européen, Rotterdam est aussi un hub portuaire mondial. En 2014 il est le septième port en tonnages au classement mondial avec un trafic total de 444,7 millions de tonnes [AAPA, 2016] et le onzième sur le seul segment des trafics conteneurisés [Le Marin, 2015], avec plus de 12 millions de conteneurs équivalents vingt pieds (EVP). Ces trafics ont connu une forte croissance ces 35 dernières années, passant de 1,9 millions d'EVP en 1980, à 3,7 en 1990. Puis entre l'année 2000 – 6,3 millions d'EVP – et 2014, les trafics ont presque doublé. Cette croissance est à l'origine du projet d'extension Maasvlakte 2 à travers lequel le port a gagné 1000 hectares de terrains à vocation logistique et industrielle. Cette extension gagnée sur la mer grâce à la technique de polderisation accueille trois terminaux à conteneurs mis en service progressivement depuis 2015, comme le montre la figure 6.4. D'après l'autorité portuaire, la création de ce nouveau port pourrait entraîner un quasi-doublement des trafics conteneurisés à l'horizon 2034 [Port de Rotterdam, 2010]. Ces chiffres sont à appréhender avec prudence mais soulèvent la question de l'évacuation des trafics vers l'hinterland, comme nous le verrons par la suite.

**Figure 6.4. Maasvlakte 2 : une extension portuaire sur la mer**



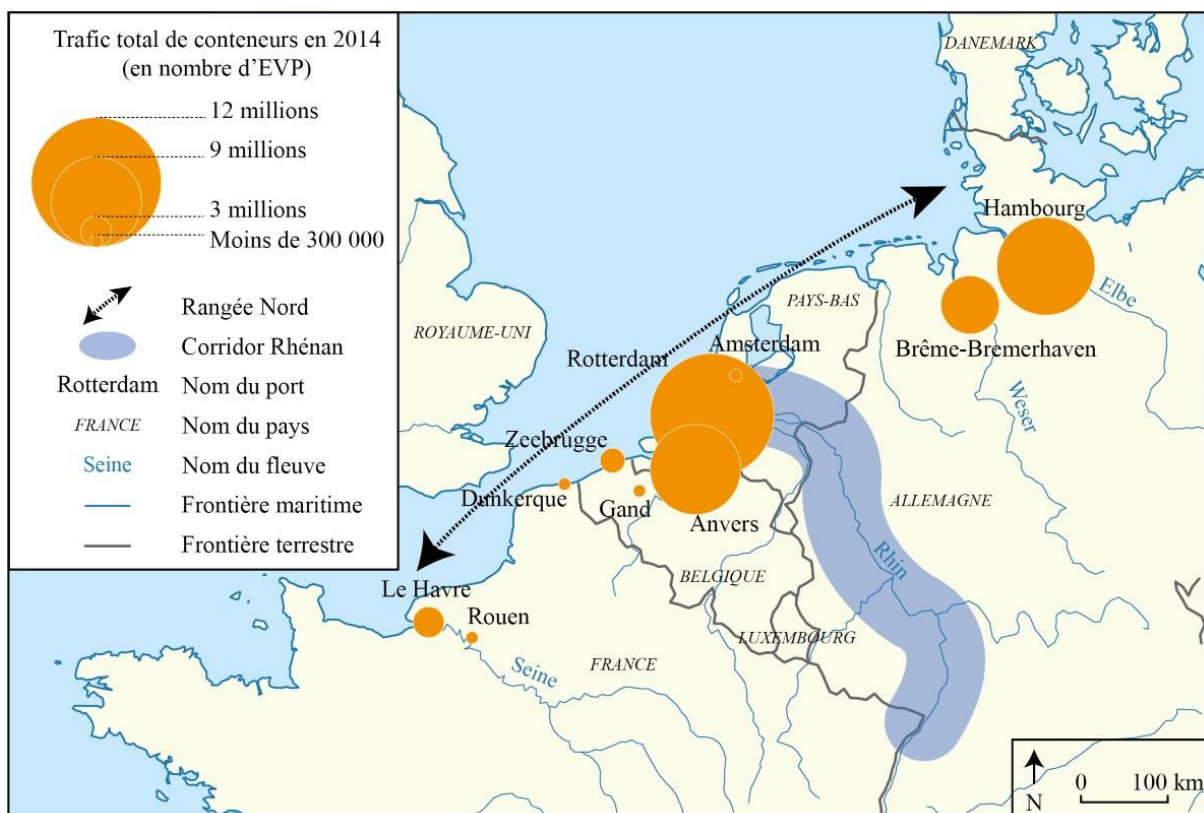
Source : <http://www.ikgo.nl>

L'arrière-pays de Rotterdam correspond à la dorsale européenne et plus particulièrement au corridor rhénan, région démographiquement et économiquement dense [Brunet, 2002]. Cet environnement explique la forte hausse des trafics conteneurisés que le port a enregistrée au cours des dernières décennies.

Le port de Rotterdam fait partie de la Rangée Nord, soit le système portuaire ouest-européen allant du Havre à Hambourg, comme l'illustre la figure 6.5. En 2008, 48% des trafics maritimes conteneurisés européens seraient entrés sur le continent par l'un des ports de cette rangée [Rodrigue et Notteboom, 2010]. Un tel niveau de concentration des trafics implique une intense compétition entre les ports de cette façade maritime. Outre les faibles distances qui les séparent, la compétition entre ces derniers est

accentuée par la densité du réseau de transport<sup>235</sup> et l'absence de barrière douanière. Les aires de marché des principaux ports se superposent donc largement et l'hinterland captif de chacun est très réduit par rapport aux régions moins denses en dessertes portuaires. Comme l'expriment J.-P. Rodrigue et T. Notteboom [2010], on observe une forte déconnexion entre le pays d'entrée de la marchandise et le pays dans lequel se trouve son destinataire final. Rotterdam est principalement en concurrence avec Hambourg, deuxième port européen pour les conteneurs, et plus frontalement encore avec Anvers, troisième dans le classement [Le Marin, 2015]. Situés sur le delta de la Meuse et du Rhin, ou «delta de l'or», les ports d'Anvers et de Rotterdam sont distants de moins de 100 kilomètres (distance euclidienne) et desservent le même arrière-pays [Charlier, 2003 ; Lavaud-Letilleul, 2007b]. Ils seraient de plus en plus substituables aux yeux des armateurs de lignes conteneurisées [Notteboom, 2009].

**Figure 6.5. Rotterdam : premier port de la Rangée Nord**



Source : ESPO, 2014. Réalisation : B. Conti ; F. Bacchus, 2016

Dans ce contexte particulièrement concurrentiel, le niveau d'accessibilité du port de Rotterdam et l'étendue de ses réseaux de desserte constituent des atouts indispensables pour conserver et accroître ses parts de marché. Si le port jouit d'une accessibilité fluviale considérée comme très satisfaisante du fait de sa localisation sur le delta de la Meuse, son accessibilité routière et ferroviaire est considérée par l'autorité portuaire comme étant insuffisante. Pour ce qui est de la route, la principale voie autoroutière desservant le port, l'A15, connaît une congestion structurelle [Van der Horst et De

<sup>235</sup> La Belgique, les Pays-Bas et le Nord-Ouest de l'Allemagne font partie des régions où la densité du maillage autoroutier est la plus élevée en Europe : elle est supérieure à 50 kilomètres pour 1000 mètres carrés [Eurostat, 2015].



Langen, 2008]. Quant au réseau de desserte ferroviaire, il est considéré comme insuffisamment maillé et insuffisamment utilisé par les usagers du port. La mise en service en 2008 de la Betuweroute, une ligne dédiée au transport de fret reliant le port de Rotterdam à la frontière allemande, est considérée comme une avancée majeure. Mais l'usage du rail reste proportionnellement peu développé par rapport aux autres modes. La répartition modale des trafics de pré- et post-acheminement de conteneurs reflète ce déséquilibre : en 2012, 44% étaient acheminés par la route, 33% par la voie d'eau, et 13% par voie ferroviaire [Port de Rotterdam, 2016].

De ce fait l'autorité portuaire s'implique depuis les années 1990 dans le développement de l'accessibilité terrestre du port, cherchant à améliorer son niveau d'insertion dans les chaînes logistiques européennes en mobilisant divers outils. L'importance de ces enjeux dans la stratégie générale du port a été confirmée lors du changement de gouvernance intervenu en 2004. Alors que l'autorité portuaire était jusqu'alors un service de la municipalité de Rotterdam, elle est devenue une entreprise dont l'État et la municipalité sont actionnaires à hauteur respective de 30 % et 70 %. Cette mutation institutionnelle s'est inscrite dans le cadre du projet de développement de Maasvlakte 2. L'entrée de l'État au capital de l'établissement portuaire a été conçue pour lui permettre de sécuriser plus facilement les emprunts nécessaires (Policy advisor, Ministère des Infrastructures et de l'Environnement, 28/01/15). La transformation du port en société, ou *corporatisation*, a quant à elle permis de ne pas faire peser directement le risque commercial de l'opération sur la municipalité. Elle a parallèlement favorisé l'autonomisation de l'autorité portuaire en matière de stratégie commerciale et dans le choix de ses projets d'investissement vis-à-vis de la puissance publique.

#### **4.2. La stratégie d'insertion du port dans l'hinterland : objectifs et leviers d'action**

Les enjeux liés à l'insertion du port dans les réseaux de transport terrestre émergent au sein de l'autorité portuaire de Rotterdam à partir des années 1990 :

*«Je pense qu'à peu près vers la fin des années 1990 nous avons déjà des idées sur la manière de prendre ça [la stratégie d'hinterland] en charge, et nous savions que c'était important et nécessaire d'avoir une bonne connexion terrestre, par différents modes.»<sup>236 237</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Comme mentionné plus haut, dans le contexte de la rapide croissance des trafics conteneurisés et de la mise en place du Marché commun européen qui marquent les années 1990, l'accessibilité terrestre est perçue comme un facteur grandissant de différenciation face aux ports concurrents de la Rangée Nord. L'extension des parts de marché du port au sein de l'arrière-pays concurrentiel est donc un vecteur majeur de la mise en place de la stratégie d'hinterland du port. Celle-ci vise par ailleurs à éviter l'encombrement de l'espace portuaire que risque d'entraîner la hausse des trafics conteneurisés, en facilitant leur évacuation vers l'intérieur du territoire.

À ces enjeux de nature économique et commerciale s'ajoutent depuis la fin des années 2000 le souci d'atténuer les externalités négatives générées par les activités portuaires et plus particulièrement les

---

<sup>236</sup> Les entretiens réalisés aux Pays-Bas ont été effectués en anglais. Ils sont traduits par l'auteure. L'extrait original est inséré en note de bas de page.

<sup>237</sup> "I think from around the end of the 1990s we already had some ideas about how to approach that [hinterland strategy], and that it was important and necessary to have a good inland connection on different ways."

nuisances associées au transport routier (Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15). La congestion de l'A15, principale voie de desserte du port et de l'aire urbaine, et les risques de mécontentements locaux qu'elle génère deviennent en effet à cette époque une problématique pressante en raison de la mise en service prochaine des terminaux de Maasvlakte 2. L'accroissement de l'utilisation des modes massifiés – fer et voie navigable – par les usagers du port est considéré comme le principal levier d'action pour atteindre ces objectifs<sup>238</sup>. L'extrait d'entretien ci-dessous synthétise les enjeux liés à l'accessibilité terrestre du port :

*«Nous pensons qu'une part plus large d'intermodalité améliore l'accessibilité du portuaire, mais a aussi un effet sur l'environnement, ici à Rotterdam, et dans l'arrière-pays bien sûr. Et nous pensons aussi que le transport intermodal permet d'être plus compétitif dans l'hinterland.»<sup>239</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

L'autorité portuaire considère qu'elle occupe une position privilégiée pour assurer la mise en œuvre de ces orientations. Elle mobilise pour ce faire ses quatre rôles de *community manager*, régulateur, opérateur et aménageur.

Tout d'abord en tant que *community manager* l'autorité portuaire cherche à jouer un rôle de relai entre la demande et l'offre de transport terrestre fluviale et ferroviaire :

*«Pour qu'un service [de transport] puisse être mis en place vous avez besoin de marchandises, vous avez besoin d'avoir des lots qui doivent être groupés. Un chargeur ou un transporteur n'a généralement pas assez de volume à lui seul. Donc vous avez besoin de stimuler ce processus.»<sup>240</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

L'autorité portuaire met également en place une action promotionnelle des modes fluvial et ferroviaire auprès des usagers du port :

*«On peut aussi promouvoir le transport intermodal, et d'un point de vue plus neutre. Ce n'est pas comme si le chargeur était démarché par un prestataire de service logistique, qui veut lui vendre quelque chose vous voyez. On peut montrer quelles sont les différentes options, et le chargeur peut décider par lui-même de choisir celle-ci ou non.»<sup>241</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

---

<sup>238</sup> Ces réflexions relèvent la prise en compte croissante des enjeux environnementaux, au sens large, dans l'aménagement portuaire, dont témoigne l'analyse des grands projets récents [Lavaud-Letilleul, 2005 et 2013].

<sup>239</sup> *“We think that a larger share of intermodality improves the accessibility of the port, but also has an effect on the environment, here in Rotterdam and in the hinterland of course. And we also believe that with the intermodal transport you can also become more competitive in the hinterland.”*

<sup>240</sup> *“For connection to become feasible you need to have cargo, you need to have volume that needs to be bundled. One shipper or one carrier by itself generally doesn't have enough cargo. Then you need to stimulate that process.”*

<sup>241</sup> *“We can also promote intermodal transport, and from a more neutral stand-point. So it is not that the shipper is approached by a logistics service provider and you know that he wants to sell something. We can show what the options are, and the shipper can decide by himself to use it or not.”*

L'implication promotionnelle du Port de Rotterdam<sup>242</sup> en faveur du transport intermodal est jugée complémentaire aux actions des opérateurs, car plus neutre. Elle tendrait même à s'y substituer, ces derniers n'ayant pas toujours de réelle démarche de prospective commerciale :

*«Donc vous pouvez influencer, aider sur la partie développement commercial, parce qu'on s'est rendu compte aussi que c'est un enjeu important qui pourrait être amélioré. Parce que la plupart des opérateurs se concentrent sur la partie opérationnelle et pas vraiment sur la partie développement commercial.»<sup>243</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Concernant le transport ferroviaire, l'autorité portuaire a mis en place ce qu'elle nomme le *Rail incubator*, label à travers lequel elle prend en charge la promotion de l'offre globale de desserte ferroviaire depuis le port. À travers cet outil marketing, développé depuis 2012, le port cherche à accroître la visibilité des services de desserte ferroviaire du port. Il s'adresse à la fois aux usagers, dont il entend faciliter les démarches de report modal, et aux opérateurs ferroviaire, auxquels il apporte un soutien commercial. Quant au transport fluvial, le Port de Rotterdam a développé en 2011 le système d'informations Inland Links permettant le partage d'informations avec les opérateurs de terminaux fluviaux et les transporteurs. Cette plateforme génère automatiquement des itinéraires de transport pour les bateliers en fonction des caractéristiques de leur demande. Il permet en particulier de localiser les services spécialisés implantés le long de la voie d'eau : équipements d'entreposage adaptés aux marchandises dangereuses ; dépôts de conteneurs réfrigérés ; etc.

L'autorité portuaire fait aussi appel à son rôle de régulateur. Depuis 2007, elle a introduit des clauses de report modal dans les concessions de terminaux, devant encourager le recours aux modes ferroviaire et fluvial. Par ailleurs, depuis 2011 elle accorde des remises sur les droits de port fluviaux aux opérateurs dont les barges ont obtenu une certification environnementale, encourageant ainsi la modernisation de la flotte.

Par ailleurs, elle intervient en tant qu'opérateur. Elle a été actionnaire de 2007 à 2015 de Keyrail, le consortium créé pour l'exploitation de la Betuweroute réunissant les autorités portuaires de Rotterdam, Amsterdam et l'opérateur ferroviaire national ProRail. Ce dernier a récemment repris entièrement l'exploitation de la ligne et Keyrail a cessé son activité. Le Port de Rotterdam cherche actuellement à soutenir d'autres opérateurs. Il envisage pour ce faire d'intervenir à nouveau en tant qu'actionnaire. Ce levier d'action permet de partager les risques commerciaux entre l'opérateur de transport et l'autorité portuaire. Il doit stimuler la création d'offres nouvelles :

*«Et en plus de cela, cela stimule aussi le développement des services de transport, car ce qu'on remarque maintenant c'est qu'il faut un taux de remplissage du train d'environ 85% pour atteindre un seuil de rentabilité. Donc ça freine un peu l'exploitation. Parce que l'exploitant ne veut démarrer que s'il a assez de volume, sinon ses pertes seront énormes. Alors on dit : «si on investit*

---

<sup>242</sup> L'utilisation de la lettre majuscule dans l'expression «Port de Rotterdam» renvoie à l'autorité portuaire en tant qu'entreprise publique (Port of Rotterdam). Sans lettre majuscule, l'expression renvoie au port en tant que lieu.

<sup>243</sup> "So you can also influence, help to do the business development, because we also saw that this is a big issue that could be improved. Because most operators focus on the operational side and not so much on the business development side."

*aussi, peut-être pouvez-vous démarrer plus tôt, pour montrer que l'entreprise fonctionne. Et ensuite des clients commenceront à réserver». Mais il faut partager le risque, sinon l'opérateur ne démarrera pas. Donc c'est ce que nous faisons en ce moment.»<sup>244</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Cette forme d'intervention est proche de celle mise en œuvre par le grand port maritime de La Rochelle avec la création de l'OFP Atlantique. Elle constitue un axe prioritaire de la stratégie d'extension de l'hinterland ferroviaire mise en œuvre par le port de Rotterdam.

Enfin, l'autorité portuaire mobilise ses fonctions d'aménageur, à diverses échelles. Au sein du domaine portuaire, le développement d'équipements et d'infrastructures dédiées a amélioré les opérations de transport terrestre. Les terminaux fluviaux ont fait l'objet d'une modernisation et leurs capacités d'accueil ont été accrues au cours des années 2000, en particulier dans la partie Est du port – la plus anciennes – où elles étaient devenues insuffisantes au regard du développement des trafics. Pour le transport ferroviaire, les capacités des voies internes sont aussi régulièrement augmentées. En 2007 une partie du réseau a été électrifié. Les deux terminaux multimodaux rail-route construits à l'initiative de l'autorité portuaire permettent le transbordement des conteneurs depuis la route vers le rail et inversement. S'il n'est pas possible à partir de nos entretiens ni des matériaux documentaires récoltés de chiffrer ces investissements, leur régularité et l'ampleur des opérations menées témoignent de la dimension infrastructurelle de la réponse apportée par l'autorité portuaire à l'enjeu d'insertion du port dans les réseaux logistiques terrestres.

Parallèlement à ses interventions sur le domaine portuaire, le Port de Rotterdam s'implique dans des opérations d'aménagement de terminaux dans son arrière-pays :

*«Vous avez aussi besoin d'infrastructures. S'il n'y a pas d'infrastructures, vous ne pouvez pas utiliser ce mode de transport [ferroviaire ou fluvial]. [...] Par exemple on investit dans des infrastructures, dans des sites intérieurs, où vous voyez qu'il y a un besoin mais par exemple pas assez d'argent pour réaliser l'investissement. Et donc on peut organiser les choses de manière à ce que ce soit faisable pour eux [l'opérateur].»<sup>245</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

L'extrait d'entretien ci-dessus montre qu'au-delà de la fonction de maître d'ouvrage, c'est aussi celle d'investisseur que l'autorité portuaire est susceptible de mobiliser dans le cadre de ses interventions dans l'hinterland. Elle peut soutenir financièrement l'extension de terminaux lorsque leurs opérateurs ne disposent pas de moyens suffisants pour le faire. Le Port de Rotterdam peut également être sollicité

---

<sup>244</sup> “And next to that, it also stimulates the development of the connections, because what you see right now is that we need approximately 85% of utilization of the train to break an even point. So that will limit the operator a bit because the operator only wants to start when he has enough cargo, otherwise he has a huge amount of losses. So we said “if we also invest, maybe you can start earlier, to show that the company is running and then they will start booking after a while”. But you need some splitting of the risk, otherwise the operator won't start. So that's what we do right now, based also on the experiences of the past and analyses of the market.”

<sup>245</sup> “You also need infrastructure. If there is no infrastructure you cannot use this mode of transport. [...] For example we invest in infrastructures, in inland locations, where you see there was a need but for example not enough money to make the investment. And then we can organize it in a way that it is feasible for them.”

pour apporter une caution institutionnelle à ces projets d'aménagement, permettant de faciliter leur aboutissement :

*«Vous voyez aussi parfois que les entreprises ont de l'argent mais veulent nous avoir comme appui, comme ça c'est plus facile pour eux de parler avec les collectivités, de faire un peu de lobbying. C'est ce qu'on peut faire dans ce domaine.»<sup>246</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Comme en France, des leviers d'action de natures diverses sont mobilisés pour favoriser l'insertion du port à son hinterland. L'implication de l'autorité portuaire en tant qu'aménageur en dehors de son périmètre administratif est néanmoins plus prégnante qu'en France. Les investissements du Port de Rotterdam dans l'hinterland méritent donc une attention particulière, d'autant plus qu'ils contrastent les résultats des enquêtes de l'ESPO et de Van der Horst et al. [2013] mentionnées plus haut. Celles-ci soulignent le rôle secondaire joué par les autorités portuaires maritimes dans le développement des terminaux intérieurs en Europe. Dans la section suivante, nous identifierons les objectifs poursuivis par le Port de Rotterdam dans le cadre de ses interventions dans l'hinterland, le rôle précis qu'il joue et l'évaluation faite *a posteriori* de ces projets.

### **4.3. L'autorité portuaire de Rotterdam : propriétaire et aménageur de terminaux fluviaux**

#### **4.3.1. La constitution d'un portfolio européen de ports intérieurs comme objectif**

Les interventions du Port de Rotterdam dans son arrière-pays s'insèrent dans une stratégie mise en place dans les années 1990, visant à la constitution d'un réseau européen de terminaux intérieurs nommé *Europe Inland Terminals*. En étant physiquement présente dans la chaîne logistique, l'autorité portuaire entend diriger plus facilement les flux de marchandises depuis l'arrière-pays vers le port de Rotterdam. Le choix d'investir financièrement plutôt que d'axer son intervention sur des actions partenariales repose sur l'idée selon laquelle cette forme d'implication manifesterait plus solidement l'engagement de l'autorité portuaire auprès des acteurs locaux, à savoir les chargeurs mais aussi les collectivités territoriales (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). Par ailleurs cette stratégie est conçue en écho à celles des ports allemands, qui cherchent à la période à investir dans des plateformes intérieures. Dans le cadre de cette concurrence, l'autorité portuaire a pour objectif de constituer un portfolio complet d'implantations dans l'arrière-pays (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15).

Une raison supplémentaire peut être avancée pour expliquer le choix initial du Port de Rotterdam de s'impliquer dans l'hinterland en tant que propriétaire, investisseur voire maître d'ouvrage plutôt que par des partenariats ou encore des prises de participation au sein des sociétés d'exploitation de terminaux :

*«La manière dont je vois les choses, c'est qu'on essaye de faire la même chose dans l'hinterland qu'à Rotterdam, donc... on achète des terrains et on devient propriétaire. On n'aime pas trop prendre des actions dans des opérateurs [de terminaux], car ça n'est pas notre métier. Donc si on veut stimuler la*

---

<sup>246</sup> "You also see sometimes that the companies who do have money may want to have us as a back-off so that it is easier for them to talk with governments, and lobby a bit. That is a bit on what we can add on that area."

*performance ou s'assurer que les choses sont en place, on essaye de le faire à travers des contrats de concession, et pas tellement en prenant des participations dans des sociétés d'exploitation.»<sup>247</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Pour le dire autrement, au moment du lancement de la stratégie d'hinterland, il a semblé naturel à l'autorité portuaire d'intervenir en dehors du domaine portuaire selon les mêmes modalités qu'à l'intérieur de celui-ci, c'est-à-dire en tant qu'aménageur et propriétaire. C'est à travers ces fonctions qu'elle serait le plus à même d'assurer un fonctionnement satisfaisant des terminaux jugés stratégiques et d'orienter les flux vers Rotterdam. Une stratégie alternative consistant à devenir actionnaire d'opérateurs de terminaux intérieurs permettrait certes à l'autorité portuaire de disposer d'une influence accrue sur leur fonctionnement mais nécessiterait qu'elle se dote de compétences éloignées de son cœur de métier<sup>248</sup> :

*«Je pense qu'il y aurait de la valeur ajoutée à être actionnaire d'un exploitant [de terminaux intérieurs], parce qu'alors vous êtes plus proche des clients, vous avez plus d'influence, oui. Mais vous avez aussi besoin de compétences, et de temps et de ressources pour le faire bien. Et on n'est pas très disposés à faire ça.»<sup>249</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

#### **4.3.2. Une stratégie d'expansion européenne peu concluante**

La stratégie de constitution d'un «portfolio» de terminaux intérieurs fluviaux, ayant pour but de capter des trafics nouveaux, devait s'inscrire à une échelle internationale. Le Port de Rotterdam visait en particulier les marchés allemands et ceux des pays enclavés de l'Europe centrale. Ces objectifs l'ont conduit dans les années 1990 à acquérir plusieurs terminaux fluviaux en République Tchèque, en partenariat avec l'opérateur ECT. Ceux-ci ont toutefois été revendus quelques années plus tard, en raison du dynamisme jugé trop faible des trafics conteneurisés. Les informations collectées sur ces opérations sont peu nombreuses, les personnes rencontrées ne travaillant pas au sein de l'autorité portuaire au moment où ces acquisitions ont eu lieu.

En Allemagne, le Port de Rotterdam poursuit actuellement deux projets d'investissement dans des terminaux fluviaux mais rencontre des difficultés pour les faire aboutir. Le premier projet consiste en une prise de participation commune avec le port d'Anvers dans l'établissement portuaire de Duisbourg, à hauteur de un-tiers de son actionnariat. Situé à la confluence du Rhin et de la Rhur, Duisbourg est le premier port fluvial européen. Une telle implantation permettrait aux deux ports du delta rhénan de capter les trafics du territoire westphalien, dense sur un plan démographique comme productif. Elle se heurte toutefois à de nombreux obstacles. Dès 2011 l'autorité portuaire de

---

<sup>247</sup> “What I see is that we tend to do the same in the hinterland as we do in Rotterdam, so... we buy the land and are the landlords. We are not so fond of getting a share in an operator, because it's not our business. So if we want to stimulate performance or make sure that some things are in place, we try to do that via the concession contracts, and not so much via shares in the company, in operators.”

<sup>248</sup> Comme vu dans le chapitre 3, les activités d'exploitation de terminaux ont été confiées au secteur privé dès les années 1960 et 1970 à Rotterdam. Depuis lors l'autorité portuaire se concentre sur son rôle d'aménageur et de régulateur.

<sup>249</sup> “I think it could be of added value to become shareholder in an operator, and because then you are closer to the business, you have more influence, yes. But you also need to have the skills, and time and resources to do that in a good way. And we are not so much focused on doing that.”

Hambourg exprime publiquement son opposition au projet de ses concurrents. Elle est soutenue par le gouvernement allemand [RNW, 2011], actionnaire à hauteur de 33% de l'autorité portuaire<sup>250</sup>. À cela s'ajoutent des difficultés de coopération avec l'autorité portuaire d'Anvers :

*« Il y avait différentes manières de voir les choses, et aussi nous voulions coopérer ou plutôt nous avons coopéré avec le port d'Anvers, et...bon...il y a aussi différentes conceptions ou différentes manières de voir comment faire... Bon, c'est aussi plus difficile que si vous faites les choses tout seul, si vous le faites avec une autre entreprise...»<sup>251</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Parallèlement à cette intervention conjointe avec le port d'Anvers, l'autorité portuaire de Rotterdam cherche à s'implanter en Allemagne par la création d'un terminal fluvial sur le Rhin, dont la localisation ne nous a pas été communiquée. Là aussi le Port de Rotterdam rencontre des difficultés pour mener l'investissement à son terme, en raison notamment de l'absence de connaissance suffisamment fine de l'environnement institutionnel et politique. Le projet est aujourd'hui en phase d'attente :

*« À ce jour...ce n'est pas que nous avons abandonné le projet mais ça ne se passe pas comme nous l'attendions ou comme nous espérions. Donc ce n'est pas comme si on avait déjà les terrains et que nous allions les aménager. [...] Vous devez faire face à différentes cultures, différentes traditions commerciales. Vous devez impliquer les collectivités locales, les élus donc...c'est plus difficile qu'aux Pays-Bas, où vous savez comment fonctionnent les élus.»<sup>252</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

#### **4.3.3. Le repli du port-aménageur sur le territoire national**

Face aux obstacles rencontrés à l'étranger, les investissements du Port de Rotterdam se sont par conséquent concentrés sur le territoire néerlandais, comme l'illustre la figure 6.6. Au cours des années 2000 il acquiert un terminal fluvial (Wanssum) et en construit deux (Alpherium et Transferium), dont il devient propriétaire. Actuellement un troisième projet du même ordre est à l'étude (Markiezaat Terminal). Nous montrerons que ces opérations se caractérisent par des logiques géoéconomiques hétérogènes. Contrairement aux projets initiés à l'étranger, elles ne découlent pas pour la plupart d'une stratégie commerciale portée par l'établissement mais d'une série d'opportunités et de sollicitations.

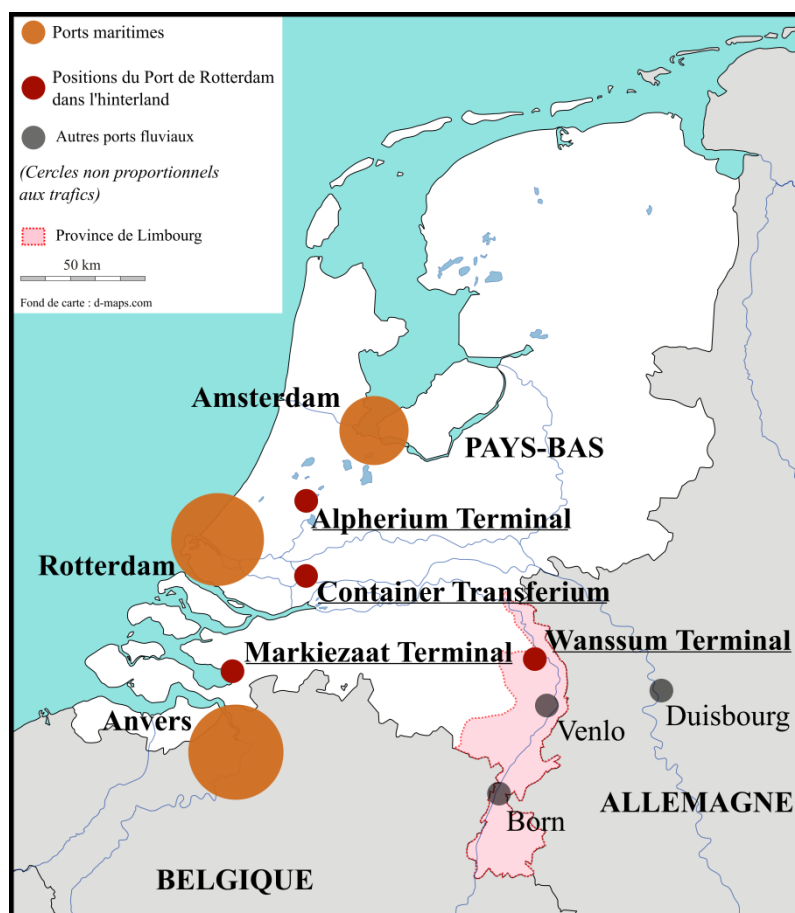
---

<sup>250</sup> Les deux autres actionnaires de l'autorité portuaire sont le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie et la municipalité de Duisbourg

<sup>251</sup> "There were different views on what to do with it, and also we wanted or we cooperated together with the port of Antwerp, and...yeah...there also you have different views and different ways on how to approach that... And well, that is also more difficult than if you just do it by yourself, together with another company project..."

<sup>252</sup> "Now...it is not that we have closed the project but it also not going as we expected or hoped. So it is not that we already have the land and we are going to develop it. [...] You have to deal with different cultures, so with different ways of doing business. You need to involve governments, politics, so that's... it is more difficult than in the Netherlands, where you know how politics work, so that's a little bit more difficult."

**Figure 6.6. Les positions du Port de Rotterdam dans son hinterland**



Réalisation : M. Magnan, 2016

La première intervention du Port de Rotterdam en tant qu'aménageur dans l'hinterland néerlandais concerne le terminal à conteneurs du port fluvial de Wanssum. Situé dans la commune de Venray au Nord de la province de Limbourg, ce territoire connaît un essor logistique très rapide depuis ces quinze dernières années. Il bénéficie de sa proximité avec Venlo, l'un des principaux *hotspots* logistiques du territoire néerlandais [Raimbault et al., 2016]. Directement connecté par voie navigable au port de Rotterdam mais aussi à celui d'Anvers, Wanssum voit ses trafics conteneurisés augmenter rapidement depuis sa construction dans les années 1990 par un entrepreneur local. Ils ont atteint 67 000 EVP en 2014. Le terminal est acheté en 2003 par l'autorité portuaire de Rotterdam. Les raisons officielles de cette acquisition sont doubles. D'une part elle permet au Port de Rotterdam d'être présent un sein d'un territoire considéré comme stratégique sur le plan commercial car connaissant un développement logistique rapide et situé à proximité de la frontière allemande. Cette prise de position s'inscrit dans le contexte de la concurrence avec Anvers, second débouché maritime de la région. D'autre part, le Port de Rotterdam souhaite alors soutenir le projet d'extension porté par l'opérateur du terminal, BCTN, dont l'assiette financière est trop faible pour porter un tel projet (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15)<sup>253</sup>.

<sup>253</sup> Ces arguments officiels doivent être nuancés. Les circonstances dans lesquelles l'acquisition du terminal est intervenue sont plus confuses dans les faits. Il est vraisemblable que l'autorité portuaire ait fait ce choix après avoir découvert que l'entrepreneur initial – avec qui elle était à cette période en partenariat dans d'autres projets



Après avoir été propriétaire du terminal pendant plus de dix ans le Port de Rotterdam a décidé de se retirer, revendant les terrains et le quai à la société exploitante en 2015 alors que le projet d'extension entrera prochainement en phase opérationnelle. Ce choix est justifié de la manière suivante. La municipalité de Venray, sur laquelle le port est implanté, ainsi que la province de Limbourg sont particulièrement investies dans le développement des activités logistiques et du transport fluvial au sein du territoire. Elles ont donc accepté de soutenir financièrement le projet d'extension du terminal à conteneurs de Wanssum, pour lequel elles ont également obtenu des subventions étatiques à travers le programme Quick Wins dédié aux projets infrastructurels. Il faut préciser ici que lorsque le projet d'extension a été lancé dans les années 2000, le soutien de la Province n'était pas assuré. Dans le cadre de sa politique de développement logistique celle-ci avait en effet décidé à la fin des années 1990 de concentrer ses investissements sur deux ports à conteneurs : Venlo et Born. La croissance rapide des trafics conteneurisés à Wanssum a justifié une révision de cette position (Freight policy advisor, Province de Limbourg, 10/02/15).

Le Port de Rotterdam estime dans ce contexte que son investissement n'est plus indispensable à l'aboutissement du projet ni au développement commercial du site, comme en atteste l'extrait d'entretien. En se retirant, elle peut recouvrir son investissement de départ pour éventuellement le mobiliser dans d'autres projets :

*«À Wanssum, on voit qu'il y a un terminal existant, qui fonctionne bien, qui va s'étendre, ou qui veut s'étendre. Il y a assez de trafics, une bonne connexion avec Rotterdam, donc on n'a pas vraiment besoin d'être là-bas. Donc on peut partir et simplement récupérer notre argent.»<sup>254</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Au moment où le Port de Rotterdam décide de se retirer de Wanssum, deux nouveaux terminaux fluviaux entrent en fonction, dont il est propriétaire et a été maître d'ouvrage. Le premier est le terminal Alpherium. Localisé au Sud-Est de Rotterdam dans la province de Hollande-Méridionale le long du Vieux Rhin, le terminal a été construit à l'initiative du chargeur Heineken et de la Province. Le projet est envisagé dès les années 1990 avec pour objectif de reporter de la route vers le fleuve les trafics générés par la brasserie et destinés à l'exportation. Il s'agit de désengorger les axes routiers et d'abaisser pour le chargeur les coûts de pré-acheminement de la marchandise. La Province, qui ne dispose pas des moyens techniques et humains nécessaires pour aménager une infrastructure de ce type, fait appel au milieu des années 2000 au Port de Rotterdam :

*«Notre participation a été sollicitée, par la province de Hollande-Méridionale je crois, pour devenir propriétaire et intervenir dans le projet. [...] Parce que la Province n'avait pas les connaissances, n'était pas compétente et ... et aussi je pense qu'il était plus simple que l'ensemble du processus passe par nous.»<sup>255</sup>*

---

– était en difficulté avec la justice. Elle aurait acheté le terminal dans le but mettre un terme à leurs relations commerciales [NRC, 2004]. Ces éléments restent des hypothèses car aucune information autre que celles révélées par la presse n'a pu être obtenue à ce sujet.

<sup>254</sup> “In Wanssum, we see that there is an existing terminal that it is functioning well, it is going to extend or they want to extend. There is enough business, a good connection with Rotterdam, so there is not really a need for us to be there. So then we can stop and just get our money back.”

<sup>255</sup> “We were asked, I think by the province of Zuid-Holland, to become a landlord and participate in that [...] Because the province was not knowledgeable, not skilled and... and also I guess in the whole process, it was easier to do it via us.”

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Le Port de Rotterdam est également sollicité pour ses ressources. Bien que le projet bénéficie de subventions publiques, les investissements restant à couvrir sont trop élevés pour que le futur opérateur du terminal - la société Van Uden – puisse les supporter seul. La participation de l'autorité portuaire est donc requise en tant qu'investisseur (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). Celle-ci accepte de participer au projet car l'investissement est considéré comme peu risqué : les besoins de transport de Heineken sont élevés et contractualisés sur une période de dix ans auprès de l'exploitant Van Uden. Ce dernier est lié par un contrat de concession de longue durée<sup>256</sup> au Port de Rotterdam, ainsi assuré de bénéficier d'un retour sur investissement positif.

Il faut souligner que ce projet n'est pas conçu comme un jalon de la stratégie d'hinterland du Port de Rotterdam mais s'inscrit uniquement dans une logique d'opportunité :

*«Ce n'était pas [...] comme si nous étions partie prenante du projet dès le départ et qu'on s'était dit «Oui nous voulons le faire !» Oui, on s'est investi à un certain moment, et puis... Bien sûr on est très heureux maintenant parce que c'est un très beau terminal et beaucoup de marchandises arrivent maintenant par barge à Rotterdam, donc ça aide... Mais oui, encore ce n'était pas basé sur une stratégie.»<sup>257</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Mis en service en 2010, Alpherium ne répond pas à l'un des principaux objectifs de la stratégie d'hinterland du Port de Rotterdam qui est de capter des trafics nouveaux depuis les aires de marché concurrentielles. En effet les trafics d'exportation du chargeur Heineken transitaient déjà par Rotterdam avant l'ouverture du terminal. Ils ont donc simplement été transférés de la route vers la voie fluviale. Ce report modal est d'ailleurs la raison principale pour laquelle le Port de Rotterdam a accepté le rôle de maître d'ouvrage et gestionnaire-propriétaire du terminal :

*«Nous voulons transférer les conteneurs depuis la route vers la voie d'eau. Avec un tel volume de production, générant 80 000 conteneurs [par an], évidemment ça aide à réduire la congestion, etc. Donc c'est pour ça qu'on voulait intervenir dans ce projet.»<sup>258</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Dans le cadre du projet d'extension du terminal fluvial Markiezaat à Bergen op Zoom, le Port de Rotterdam s'est également vu sollicité en qualité d'aménageur. Situé à 60 kilomètres par la route du port de Rotterdam et 30 du port d'Anvers, ce terminal à conteneurs a été mis en service en 2008. Il connaît depuis une croissance exponentielle de ses trafics, s'élevant à 100 000 EVP en 2012. Le site sur lequel il est implanté s'avère trop exigü pour accueillir de tels volumes et peut difficilement être

---

<sup>256</sup> L'information concernant la durée précise du contrat n'a pas été obtenue mais classiquement les concessions de terminaux sont établies pour des durées de 15 à 25 ans.

<sup>257</sup> "It was not [...] that we were part of it from the start and that we said "Yes we want to do it!" Yes, we were involved at a certain moment of time, and then... Of course we are very happy now with it because it is a very nice terminal and a lot of cargo is now going by barge to Rotterdam, so that helps... But yes, again it was not based on a strategy."

<sup>258</sup> "We want to shift containers from road to inland waterways. If you have such a big production size, generating 80 000 containers [per year], yeah then, it helps to reduce congestion, etc. So this is why we also wanted to invest in this."

agrandi, étant situé au cœur du tissu urbain. Face aux encombrements que génèrent les trafics portuaires les élus de la commune – propriétaire des terrains -ont par ailleurs fait savoir à l’opérateur Mapevex Logistics que son contrat de concession ne serait pas renouvelé lors de son arrivée à échéance en 2019. Cette situation implique pour ce dernier de déplacer ses activités et de construire un terminal nouveau en dehors de l’espace urbanisé. Un site jugé adéquat a été identifié au Nord de la commune, mais l’opérateur ne dispose pas des moyens financiers nécessaires pour porter un tel projet.

Dans ce contexte Mapevex Logistics a fait appel au Port de Rotterdam, sollicitant l’intervention de ce dernier en tant que maître d’ouvrage, investisseur et propriétaire, dans une démarche proche de celle ayant permis la construction du terminal Alpherium. Mais à la différence de ce dernier, le terminal de Bergen op Zoom n’est pas destiné à un chargeur spécifique auprès de qui l’opérateur de terminal aurait sécurisé un engagement de trafics. Le risque commercial est donc plus grand, mais il s’avère contrebalancé par la croissance rapide et régulière des volumes de trafics au cours des dernières années. La localisation de Bergen op Zoom à mi-chemin entre les deux principaux ports du Delta Rhin-Meuse en fait un site stratégique pour l’autorité portuaire de Rotterdam. Le projet est donc à l’étude et les négociations sont en cours, s’orientant vers un contrat de concession de dix ans, qui permettrait au port de Rotterdam de rentabiliser ses investissements avant de revendre le terminal à son exploitant (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). À ce jour toutefois aucune décision définitive n’a été prise à notre connaissance.

Le terminal Transferium, mis en service en 2015, constitue le quatrième projet dans lequel a investi le Port de Rotterdam. Il est de nature singulière par rapport aux précédents. Il ne découle pas d’un effet d’opportunité mais d’une initiative volontaire de la part de l’autorité portuaire. Situé sur la commune d’Alblasserdam, en amont de Rotterdam sur la Meuse, le terminal Transferium est conçu comme un satellite du port maritime. Il est dédié au transbordement depuis la route vers la voie d’eau (ou inversement) des flux échangés avec l’arrière-pays. L’aménagement de ce terminal, lancé au milieu des années 2000, a pour objectif majeur le désengorgement de l’A15, dans le cadre de la mise en service des terminaux à conteneurs de Maasvlakte 2, distants d’une dizaine de kilomètres :

*«L’idée de ce terminal est d’alléger la pression sur l’infrastructure routière. [...] Ce qu’on s’est dit en 2006 ou 07 c’est «Est-ce que ça ne serait pas super si on avait un point de transbordement pour mettre les conteneurs sur des barges, pour que les camions n’aient pas besoin d’aller jusqu’à Maasvlakte et qu’ils puissent seulement les déposer là et récupérer un autre conteneur. Et ensuite les conteneurs iront par barge jusqu’à Maasvlakte ?»»<sup>259</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

Si à l’origine le site a été uniquement pensé comme un lieu dédié aux activités de transport, la surface des terrains achetés par l’autorité portuaire s’avère supérieure aux besoins du terminal. Des activités logistiques d’entreposage et de distribution pourraient donc être accueillies à proximité. Le Port de Rotterdam ne souhaite cependant pas prendre en charge le développement ni l’exploitation d’un parc

---

<sup>259</sup> “The idea of this terminal is that it relieves the pressure on the road infrastructure. So this is the main highway, the A15, through the port area. [...] What we said in 2006 or 7 is “Wouldn’t it be great that we have here a transfer point for containers to put on a barge so the trucks don’t need to go all the way to the Maasvlakte area and can just drop off containers there and pick up another container and then the containers will go with barge to the Maasvlakte area?”. So, we developed that idea a bit more, and found a company wanting to do the operation, develop a business model, etc. Then we started to find the best location, in the end it was here.”

logistique. Il projette ainsi de vendre les terrains à des logisticiens ou des promoteurs immobiliers (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). Comme sur les autres sites où elle intervient, et comme nous l'avons aussi constaté en France, l'autorité portuaire n'opère qu'en qualité d'aménageur infrastructurel, laissant les acteurs spécialisés prendre en charge l'éventuel volet immobilier des opérations dans lesquelles elle est impliquée.

**Tableau 6.4. L'autorité portuaire de Rotterdam, propriétaire et aménageur de terminaux fluviaux : quatre positions aux Pays-Bas**

Nom du terminal (ville)	Wanssum Intermodal Terminal (Venray)	Alpherium Terminal (Alphen aan den Rijn)	Container Transferium (Alblasserdam)	Markiezaat Container Terminal (Bergen op Zoom)
<b>Dates clés</b>	-2003 : Acquisition -2015 : Revente	2010 : mise en service	2015 : mise en service	2015 : à l'étude
<b>Traffic (EVP / 2014)</b>	67 000	96 000	/	100 000 (approx.)
<b>Initiateur du projet</b>	?	-Chargeur -Province	Port de Rotterdam	Opérateur de terminal
<b>Fonction de l'autorité portuaire</b>	- Propriétaire	-Maître d'ouvrage -Propriétaire	-Maître d'ouvrage -Propriétaire	-Maître d'ouvrage -Propriétaire
<b>Hinterland</b>	Concurrentiel	Concurrentiel	Captif	Concurrentiel
<b>Stratégie de l'autorité portuaire</b>	Préservation des parts de marché face à Anvers	Préservation des parts de marché face à Anvers Décongestion	Décongestion	Préservation des parts de marché face à Anvers

Pour conclure, l'intervention du Port de Rotterdam dans l'arrière-pays néerlandais en tant que propriétaire et / ou aménageur de terminaux intérieurs se caractérise par la forte hétérogénéité géoéconomique et stratégique des sites concernés, que synthétise le tableau 6.4. Sur les quatre projets présentés, trois ne sont pas initiés par l'autorité portuaire de Rotterdam mais découlent de sollicitations de la part d'acteurs institutionnels ou économiques. L'extrait d'entretien suivant met l'accent sur cette logique :

*«Je crois qu'on s'est lancé là-dedans à partir d'opportunités qui se sont présentées. Je pense que dans les cinq dernières années on voulait vraiment être plus actifs et acquérir quelques sites. Mais c'était vraiment très difficile. Donc on voit qu'aux Pays-Bas on a acquis Alpherium par exemple, c'était par opportunité, c'est la collectivité locale qui nous a sollicités, et etc., etc. [...] Donc c'est un peu compliqué et je pense qu'en général c'est plutôt guidé par les opportunités. Et pas vraiment basé sur une stratégie plus large.»<sup>260</sup>*

(Business manager, Logistics Department, Port de Rotterdam, 03/01/15)

<sup>260</sup> "I think we started with that based on opportunities which came by. I think in the last five years we wanted to be really more active in that and really acquire a few positions. But that is very difficult. So what we see in the Netherlands is that we acquired for example Alpherium which was by opportunity, asked by the government to take position, and etc. etc. [...] So it is a bit of a struggle and I think in general it is more opportunity driven. And not much based on a larger strategy."

Le caractère opportuniste des opérations dans lesquelles s'est engagée l'autorité portuaire explique certainement qu'elles ne répondent pas entièrement aux objectifs fixés dans le cadre de sa stratégie d'hinterland, énoncés plus haut. Si les terminaux Alpherium et Transferium apportent une réponse aux enjeux de réduction de la congestion des dessertes routières du port, les enjeux de nature commerciale ne sont que partiellement pris en charge dans le cadre des initiatives présentées. Trois des quatre terminaux sont certes situés dans l'arrière-pays concurrentiel du port, et plus particulièrement dans l'aire d'attraction partagée avec Anvers : Wanssum, Alpherium et Makiezaat. Ils permettent de sécuriser voire de renforcer ses parts de marché au sein d'un hinterland contesté bien que relativement proche. Mais aucun d'entre eux n'est suffisamment éloigné de Rotterdam pour permettre de conquérir de nouveaux marchés et étendre l'aire d'attraction du port.

## **5. Vers une révision du rôle du port-aménageur dans l'hinterland**

Ces constats participent d'une remise en question plus générale des moyens d'intervention de l'autorité portuaire dans l'hinterland.

Au début des années 2010 le département Logistique de l'autorité portuaire de Rotterdam entame une évaluation interne de sa stratégie. Les orientations poursuivies jusqu'alors se voient partiellement remises en cause. Ce bilan met premièrement en évidence le fait que l'implication du Port de Rotterdam dans la gestion de terminaux fluviaux constitue un point très sensible sur le plan commercial. Elle peut être perçue comme une distorsion de concurrence par les opérateurs de terminaux qui ne bénéficient pas d'une telle intervention (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15).

Deuxièmement, il ressort de cette évaluation que la propriété et la gestion de terminaux intérieurs n'est pas aisée à prendre en charge sur un plan organisationnel. Assurer la maintenance de sites dispersés dans l'hinterland est coûteux et demande des moyens humains dédiés qui semblent peu justifiés. Si les trafics traités par chacun de ces terminaux sont considérés comme satisfaisants, ils restent marginaux par rapport au trafic conteneurisé total transitant par le port (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). La capacité d'accueil de trafics des quatre terminaux examinés réunis s'élève à environ 600 000 EVP. On peut mettre ce chiffre en regard des plus de 12 millions d'EVP qui transitent chaque année par le port de Rotterdam.

Sur un plan financier, les opérations réalisées dans l'hinterland ont des taux de rentabilité positifs mais peu élevés puisque l'autorité portuaire y perçoit des revenus de concession mais pas de droits de port. Ces derniers reviennent aux collectivités territoriales propriétaires du plan d'eau. L'argument financier est donc neutre dans l'évaluation de ces projets. Une fois son investissement rentabilisé il apparaît donc peu opportun pour l'autorité portuaire de rester propriétaire de l'infrastructure (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15).

Enfin, le phénomène de «passager clandestin» mis en lumière par la littérature [Notteboom et Rodrigue, 2005] n'a pas été abordé par nos interlocuteurs mais peut participer de la remise en cause de la stratégie d'hinterland de l'autorité portuaire. Nous l'avons vu, plusieurs des terminaux fluviaux dans lesquels le Port de Rotterdam a investi sont situés à proximité du port d'Anvers et y sont connectés par des services réguliers. Dès lors on peut considérer que les investissements du Port de Rotterdam servent les intérêts de son concurrent le plus direct.

Que cet élément ait été pris en compte ou non, le bilan *a posteriori* des projets menés dans l'hinterland par le département Logistique entraîne un renouvellement – en cours - de sa stratégie.

Tout d'abord, le département Logistique de l'autorité portuaire entend développer les actions partenariales avec les acteurs logistiques de l'hinterland. Celles-ci sont considérées comme pouvant constituer un levier performant d'insertion du port dans les chaînes logistiques en raison de la position d'interface qu'occupe l'autorité portuaire entre les multiples acteurs de la chaîne de transport. Elle lui confère une place jugée idéale pour prendre en charge la promotion des sites intérieurs avec lesquels le port est connecté (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15).

Par ailleurs le partenariat et la promotion constituent des leviers d'action moins pesants d'un point de vue organisationnel que la propriété et la gestion : ils sont moins coûteux et mobilisent des moyens humains plus restreints. L'autorité portuaire peut dans ces conditions établir des partenariats promotionnels avec de nombreux sites intérieurs, alors qu'elle n'en peut être propriétaire et gestionnaire que d'un nombre restreint (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). La position de partenaire est en outre plus neutre que celle de propriétaire. Elle permet à l'autorité portuaire d'être plus légitime dans les actions entreprises en vue de promouvoir le report modal auprès des transporteurs et des chargeurs usagers du port. Le partenariat promotionnel noué en 2015 entre le Port de Rotterdam et l'association d'entrepreneurs représentante des entreprises logistiques implantées à Venlo (Smart Logistics Centre Venlo) fait écho à cette réorientation de la stratégie d'hinterland de l'autorité portuaire.

Mais l'intervention de l'autorité portuaire en tant qu'aménageur dans le processus de régionalisation n'est pas entièrement remise en question. L'implication de cette dernière dans des projets de développement de terminaux intérieurs en tant que maître d'ouvrage et investisseur est jugée opportune à condition qu'elle s'inscrive dans des durées courtes. Ce modèle d'intervention permet d'une part à l'autorité portuaire de contribuer techniquement et financièrement au développement des réseaux de desserte terrestre du port. D'autre part, le fait de circonscrire son intervention en tant que propriétaire et gestionnaire à des temporalités d'une dizaine d'années permet de limiter les impacts organisationnels de ces opérations (Business Manager, Container department, Port de Rotterdam, 18/02/15). Cette orientation nouvelle – des interventions ponctuelles et temporaires dans l'hinterland en tant qu'aménageur – correspond à la démarche envisagée dans le cadre de l'éventuelle participation du Port de Rotterdam à la construction du nouveau terminal fluvial à conteneurs de Bergen op Zoom.

Pour résumer, depuis la fin des années 1990 l'autorité portuaire de Rotterdam a largement fait appel à ses compétences d'aménageur en vue d'approfondir l'insertion du port aux réseaux de desserte terrestre. La concurrence puissante qui l'oppose aux autres ports de la Rangée Nord anime cette stratégie. Son bilan s'avère mitigé. L'autorité portuaire n'est à ce jour pas parvenue à constituer le portfolio européen de terminaux intérieurs qu'elle avait imaginé déployer. Sur le territoire néerlandais, ses interventions ont été guidées jusqu'à présent par l'opportunisme plus que par une stratégie commerciale fermement établie. Il en découle la constitution d'un réseau de terminaux faiblement fourni et très hétérogène, ne correspondant pas à l'objectif d'extension de son aire de marché que s'était initialement fixé le Port de Rotterdam. Ce constat, associé à la pesanteur organisationnelle que représente le fait d'être propriétaire d'infrastructures en dehors de son périmètre administratif, a encouragé l'autorité portuaire à réviser sa stratégie d'hinterland. Les compétences dont elle dispose en tant que maître d'ouvrage et investisseur restent considérées comme des leviers d'action pertinents, à condition qu'elles soient mobilisées dans des temporalités courtes. Parallèlement les interlocuteurs

rencontrés mettent en avant la nécessité d'élargir la nature des actions entreprises. Le partenariat promotionnel d'une part et la prise de participation dans des opérateurs ferroviaires tendent à s'affirmer comme des leviers d'action désormais prioritaires.

## **6. Conclusion**

L'étude croisée des terrains français et rotterdamois permet de souligner le décalage entre d'une part les recommandations formulées par les travaux académiques et institutionnels portant sur la participation des autorités portuaires au processus de régionalisation et d'autre part les actions concrètement mises en œuvre par ces dernières. Dans le cas français, nous avons vu que leur intervention dans l'hinterland distant en vue de capter des trafics nouveaux repose faiblement sur leurs compétences d'aménageurs. Celles-ci restent essentiellement mobilisées au sein du domaine portuaire. Elles peuvent l'être également dans l'hinterland proche, comme à Rouen, mais l'objectif est alors de sécuriser des capacités de croissance pour les activités portuaires et logistiques ainsi que les flux qu'elles engendrent, et non d'étendre le rayonnement commercial du port. À Rotterdam, l'autorité portuaire remet en question sa stratégie initiale consistant en l'établissement d'un portfolio européen de ports intérieurs. Celle-ci n'a pas abouti à l'étranger. Plusieurs positions ont été acquises aux Pays-Bas mais l'impact organisationnel s'avère trop élevé vis-à-vis de la valeur ajoutée de ces sites pour le Port de Rotterdam. Ce dernier cherche donc à recentrer son action sur la maîtrise d'ouvrage et l'investissement, ainsi qu'à limiter dans le temps ses interventions en tant que propriétaire et gestionnaire d'infrastructures. Il fait par ailleurs de plus en plus appel à ses compétences d'opérateurs et de *community manager*.

La question posée en filigrane dans le cadre de cette analyse était de savoir en quoi les récentes mutations des industries maritime et portuaire ainsi que les préconisations encourageant les autorités portuaires à intervenir au-delà de leurs limites administratives pourraient entraîner la transformation des établissements portuaires en aménageurs «mobiles». Seraient-ils susceptibles à moyen ou long terme d'investir des aires de marché élargies dans lesquelles ils interviendraient au même titre qu'une firme d'aménagement infrastructurel privée ? À ce jour les stratégies des autorités portuaires étudiées ne s'inscrivent pas dans une telle tendance.

Premièrement, lorsque les autorités portuaires interviennent en tant qu'aménageurs dans l'hinterland, comme à Rotterdam ou à Rouen, l'activité d'aménagement n'est pas considérée comme un marché en soi – bien que le seuil de rentabilité soit généralement recherché. Elle constitue un levier d'action mobilisé pour répondre à des objectifs plus larges de développement logistique et / ou de report modal. Deuxièmement, la régionalisation portuaire a pour principale conséquence le développement d'activités qui ne relèvent pas de l'aménagement. Ce constat fait écho aux travaux de L. van der Lugt et al. [2015] mettant au jour l'élargissement de l'envergure stratégique (*strategic scope*) des autorités portuaires, dont les activités déborderaient de plus en plus du cadre fixé par le modèle du port-propriétaire, comme le traduit entre autres l'essor de leur fonction de *community manager*.

## **CHAPITRE 7. La gestion des espaces portuaires : d'une rémunération par les flux à une rémunération par le patrimoine ?**

---

### **1. Introduction**

Les sept grands ports maritimes français sont gestionnaires et propriétaires d'un domaine de 35 000 hectares au total. La gestion des terrains à vocation logistique et industrielle qui composent ce patrimoine consiste en leur commercialisation auprès des usagers du port sous forme de droits d'occupation temporaires et plus rarement de cessions. Les occupants se divisent en trois groupes principaux, dont les besoins fonciers diffèrent selon les activités qu'ils exercent. Les manutentionnaires chargent et déchargent les navires et occupent directement le bord-à-quai dans le cadre de conventions de terminaux. Les industriels reçoivent et envoient des marchandises qu'ils transforment. Certains sont situés bord-à-quai et disposent de leurs propres équipements portuaires, d'autres occupent les espaces rétro-portuaires. Quant aux logisticiens, ils stockent et distribuent les marchandises transitant par le port. Leurs entrepôts sont implantés à plus ou moins grande distance des quais<sup>261</sup>. Industriels et logisticiens forment la catégorie des chargeurs : ils expédient et / ou reçoivent des marchandises transportées par voie maritime. Les flux qu'ils génèrent alimentent l'activité portuaire.

Traditionnellement, la gestion foncière est conçue par les autorités portuaires comme une activité secondaire. Elle est subordonnée à l'accomplissement de leurs missions initiales, à savoir construire et entretenir les infrastructures portuaires, assurer leur fonctionnement et développer les trafics. Elle relève en ce sens d'une logique de rémunération de l'établissement portuaire par les flux. Mais ce modèle est aujourd'hui déstabilisé. À cette conception traditionnelle s'ajoute une approche nouvelle, consistant pour les autorités portuaires à maximiser les revenus générés par leur patrimoine foncier.

L'objectif de ce chapitre est premièrement de saisir les facteurs de cette transition - qui concerne l'ensemble des gestionnaires d'infrastructures de transport. La littérature scientifique insiste sur l'impact des principes de la Nouvelle gestion publique dans le développement des pratiques de valorisation financière de leur patrimoine. Nous montrerons que dans le cas des grands ports maritimes il doit être relativisé, le principal facteur déclencheur étant la transformation en cours de leur modèle économique. Deuxièmement, ce chapitre vise à appréhender les effets de l'évolution des pratiques de gestion domaniale sur les usages de l'espace portuaire et à interroger son éventuelle banalisation. Pour le dire autrement, comment s'articulent au sein du domaine portuaire les logiques de développement des flux et celles de valorisation du patrimoine, poursuivies concomitamment par l'autorité portuaire ?

Nous rappellerons d'abord brièvement les répercussions de la Nouvelle gestion publique (*New public management*) sur la doctrine domaniale de l'État et de ses gestionnaires d'infrastructures (section 2). Puis nous identifierons les différents facteurs qui expliquent les récentes mutations des pratiques domaniales des autorités portuaires françaises (section 3). Enfin, nous analyserons les modalités

---

<sup>261</sup> À ces trois catégories peuvent être ajoutés deux autres types d'usagers : les sous-traitants des grandes industries et les services au transport maritime (pilotage, lamanage ou encore remorquage). Leurs besoins fonciers étant plus faibles, nous les considérons comme des occupants secondaires de l'espace portuaire.



concrètes de valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers industriels et logistiques d'une part (section 4), urbains de l'autre (section 5).

## **2. La «mise en actif»<sup>262</sup> du patrimoine de l'État comme levier de performance financière**

Les administrations publiques en Europe connaissent depuis la fin des années 1980 un cycle de réformes poursuivant des objectifs non pas sectoriels mais budgétaires, dictées par les ministères transversaux en charge des finances [Bezes, 2015]. La politique budgétaire de l'Union européenne, et plus particulièrement les règles d'encadrement de l'endettement public expliquent en partie ce souci. Selon le traité de Maastricht de 1992, le déficit total des administrations publiques ne doit pas représenter plus du 3% du produit intérieur brut (PIB) national et la dette publique ne doit pas excéder 60% de celui-ci. De ce fait la construction européenne contribue à la diffusion des principes et des pratiques de la Nouvelle gestion publique au sein des administrations publiques. Jugeant que celles-ci sont peu performantes tant d'un point de vue financier qu'au regard de leurs prestations, les théoriciens de ce courant préconisent d'y appliquer les modèles de gestion du secteur privé, jugés plus efficaces. Amélioration du service et de la productivité et réduction des coûts, tels sont les objectifs principaux des réformes de l'administration, que C. Pollitt résume par la formule suivante : «offer (better) value for (less) money» [Pollitt, 2007].

Dans ce contexte, les biens fonciers et immobiliers publics sont perçus comme un levier de performance financière en France comme ailleurs en Europe. Auparavant gérés en autonomie par les administrations dont ils dépendent, ces biens sont identifiés comme relevant d'un enjeu d'action publique unique à partir des années 1990 [Artioli, 2012 ; Adisson, 2015]. En 2003, le rapport d'O. Debains, alors directeur financier de RFF, souligne la surcapacité du patrimoine immobilier des administrations et établissements publics. Il préconise la centralisation de la propriété des biens de l'État au sein d'une agence dédiée qui aurait pour mission la cession des bâtiments inoccupés ou sous-occupés [Debains, 2003]. Dans une optique proche, le député G. Tron deux ans plus tard met en relief le potentiel financier du parc immobilier de l'État - évalué en 2004 à 32,8 milliards d'euros - et préconise une accélération du rythme des cessions [Tron, 2005].

La mise à l'agenda de la gestion des biens publics aboutit à la création de France Domaine en 2007<sup>263</sup>, service de la Direction générale des Finances publiques. Outre l'estimation des biens publics - activité relevant déjà du ministère des Finances avant 2007 - ce service se voit confier la mission de vendre le patrimoine de l'État devenu inutile à ses besoins, selon des objectifs financiers qui lui sont fixés par le Parlement. France Domaine s'affirme donc comme représentant de l'État-propriétaire, en charge de la valorisation de ses biens. Par ailleurs en 2006, la promulgation du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) constitue une évolution sensible du régime de gestion des biens publics, sur lequel nous reviendrons par la suite. Ces deux innovations institutionnelles concomitantes formalisent le changement de paradigme que nous avons décrit, se répercutant sur les administrations publiques, dont les gestionnaires d'infrastructures de transport.

---

<sup>262</sup> L'expression est empruntée à F. Adisson. Elle désigne «le processus par lequel les éléments constitutifs d'un espace [...] sont monétisés et mis en équivalence avec d'autres entités dans un bilan financier.» [Adisson, 2015, p. 200]

<sup>263</sup> Depuis le 19 septembre 2016 France Domaine est devenu la Direction de l'Immobilier de l'État (DIE). Afin de conserver la cohérence chronologique de notre propos, nous n'utiliserons pas cette dénomination.

Les stratégies de captation des valeurs foncières générées par les équipements de transport ne sont ni spécifiques aux opérateurs européens [Aveline, 2015], ni nouvelles [Appold et Kasarda, 2011], mais elles prennent une ampleur particulière dans le fonctionnement des gestionnaires d'infrastructures en Europe depuis les années 1980. Alors que leur modèle financier repose historiquement sur une large contribution des pouvoirs publics, ils se voient progressivement assigner des objectifs de performance et d'indépendance financière (chapitre 1). Conjugés au paradigme nouveau qui entoure la gestion des biens publics, ces impératifs entraînent de la part des gestionnaires d'infrastructures la recherche d'une diversification de leurs activités et de leurs sources de revenus à travers une valorisation financière accrue de leur patrimoine foncier.

Un détour suisse nous permettra d'illustrer ce processus, le cas des chemins de fer fédéraux (CFF) étant emblématique de ce tournant. Depuis qu'ils ont été transformés en société anonyme de droit public en 1999, les CFF se voient imposer par l'État fédéral suisse – leur unique actionnaire – des objectifs financiers précis en vue de leur désendettement. J.-D. Gerber [2008] analyse l'impact de ces exigences financières sur la stratégie foncière de l'opérateur. Traditionnellement les CFF ont appliqué une logique de rétention consistant à former des réserves foncières de «précaution» et à ne vendre que très rarement. Lorsqu'en 1999 ils deviennent propriétaires de plein droit de leur patrimoine foncier, ils prennent conscience de sa valeur financière et leur stratégie de gestion évolue. L'un de leurs objectifs majeurs consiste désormais à générer des recettes nouvelles destinées à soutenir la capacité d'investissements de CFF Infrastructures. À partir de 2006, les recettes foncières doivent aussi servir à rembourser le prêt de 1,5 milliard de francs contracté pour assainir leur Caisse de pensions. Pour atteindre ces objectifs, les CFF se dotent d'un service dédié à la gestion de leur patrimoine foncier et immobilier. Son action repose sur la vente ou la location de terrains n'ayant plus d'utilité pour le développement des activités ferroviaires, valorisés à travers l'implantation de fonctions urbaines (bureaux, commerces, logements).

L'évolution de la stratégie foncière des CFF est un cas typique où le patrimoine foncier dont dispose un gestionnaire d'infrastructures est mis au service de la diversification de ses activités et de ses recettes dans l'optique d'atteindre des objectifs financiers contractualisés. Elle fait écho à la trajectoire de l'opérateur français RFF, devenu SNCF Réseau, analysé par I. Berthier [2012]. L'auteure montre que la recherche accrue de valorisation des ressources foncières coïncide avec la signature en 2008 du contrat de performance par lequel l'établissement public s'engage auprès de l'État à développer ses recettes commerciales. Le contrat implique notamment de dégager 1,2 millions d'euros de recettes foncières pour 2012. Celles-ci doivent participer au financement de la modernisation du réseau ferroviaire et au désendettement de l'établissement.

F. Adisson voit dans ces processus une «mise en actif» du patrimoine ferroviaire. Appuyant son analyse sur les cas de Réseaux ferrés de France (RFF) et de son équivalent italien Rete ferroviaria italiana (filiale de Ferrovie dello Stato), il montre en quoi les biens ferroviaires, en plus d'être des «conditions de production», deviennent progressivement des «actifs financiers». RFF est d'ailleurs conçu comme un «organisme de défaisance» : «l'association entre la dette et le patrimoine ferroviaire se trouve scellée dans les comptes de l'entreprise et dans les représentations des acteurs politiques, administratifs et ferroviaires. Le réseau infrastructurel devient l'envers de la dette ferroviaire.» [Adisson, 2015, p. 209]. Cette «relecture comptable» de l'infrastructure et du foncier ferroviaires sert avant tout un objectif d'autonomisation financière des établissements ferroviaires. Pour ces derniers, la valorisation du patrimoine foncier prend essentiellement la forme de cessions intervenant dans le cadre de projets urbains, comme nous le verrons par la suite [Adisson, 2015 ; Gerber, 2008].

Aéroports de Paris (ADP) a quant à lui développé une stratégie de valorisation de ses ressources foncières qui repose principalement sur la location de terrains. Comme le montre C. Halpern [2011], dès les années 1970 ADP, qui était alors un établissement public, cherche à diversifier ses activités et ses sources de revenus pour faire face à son déficit financier structurel et améliorer sa capacité d'autofinancement. Le projet de construction d'un nouvel aéroport à Roissy lui permet à cette époque d'acquérir des vastes réserves foncières représentant pour le gestionnaire d'infrastructures l'opportunité de valoriser ses actifs foncières à travers l'accueil d'activités non directement liées au transport aéroportuaire. ADP réalise depuis d'importants investissements pour le développement de zones commerciales, de zones logistiques et de bureaux, favorisant l'implantation de nouveaux occupants. Il s'assure ainsi de nouveaux revenus locatifs qui participent à son équilibre financier. Les activités de valorisation ont pris une ampleur nouvelle depuis sa transformation en société anonyme en 2005. Le projet en cours d'aménagement du quartier d'affaire Cœur d'Orly est représentatif de la volonté de l'opérateur d'accroître les revenus tirés de ses activités d'aménageur et de gestionnaire foncier.

La stratégie d'ADP est emblématique de la notion d'*airport cities*, qui désigne le développement d'une gamme d'activités de plus en plus variée au sein des espaces portuaires. Pour ne mentionner que quelques exemples, l'aéroport de Singapour Changi accueille des salles de cinéma, celui de Schiphol une annexe du Rijksmuseum d'Amsterdam. Certains aéroports comprennent même des espaces commerciaux et récréatifs ouverts aux non voyageurs [Appold et Kasarda, 2011]. Les recettes locatives qui en découlent permettent aux gestionnaires aéroportuaires d'accroître la part de leurs revenus non-aéronautiques. Ceux-ci auraient représenté en moyenne 46,5 % de leur chiffre d'affaires à l'échelle mondiale en 2011 [ACI, 2011]. Cette part peut atteindre 70% de leurs recettes, comme c'est le cas d'Amsterdam Schiphol [Appold et Kasarda, 2011]. Les stratégies de diversification mises en place par les opérateurs aéroportuaires répondent d'une part à leur autonomisation financière vis-à-vis de la puissance publique, et d'autre part aux incertitudes pesant sur leurs trafics et recettes aéronautiques suite à la libéralisation du secteur aérien [Peneda et al., 2011 ; Kasarda, 2006].

Sous l'effet de la diffusion des principes de la Nouvelle gestion publique, les gestionnaires d'infrastructures de transport mentionnés voient donc évoluer leur modèle économique. Celui-ci passe d'une logique où la rémunération par les flux domine à une logique où la rémunération par le patrimoine prend une place croissante aux côtés de la première. Peu de travaux ont encore exploré à notre connaissance la stratégie des ports maritimes. Nous nous intéresserons au cas des grands ports français, en soulignant les similitudes et les spécificités de leurs pratiques par rapport à celles des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et aéroportuaires principalement. Préalablement à cette analyse, nous montrerons comment l'objectif de valorisation financière de leur patrimoine foncier s'est progressivement affirmé au sein des établissements portuaires.

### **3. La valorisation du patrimoine foncier portuaire : de l'approche économique à l'approche financière**

Jusqu'à récemment, les ressources foncières portuaires étaient uniquement perçues sous un angle économique, à savoir en tant que facteurs de production, supports d'activités génératrices de trafics maritimes. La problématique dominante était alors celle des règles de protection propres au régime de la domanialité publique, jugées pénalisantes pour l'attractivité de l'espace portuaire. Depuis le milieu des années 2000, la gestion du foncier acquiert aussi une dimension financière. Par ce terme nous entendons le fait que le domaine portuaire est appréhendé comme une source de recettes à part entière

par les autorités portuaires et leurs tutelles. La montée en puissance des principes de la Nouvelle gestion publique constitue un facteur explicatif de cette tendance. Mais l'évolution des pratiques des autorités portuaires, encouragée par la réforme de 2008, découle surtout des mutations en cours de leur modèle économique. La rémunération de l'établissement portuaire par les flux doit désormais se conjuguer avec une rémunération par le patrimoine.

### **3.1. Le domaine portuaire : entre protection et valorisation**

Comme mentionné dans les chapitres précédents, la particularité de l'espace portuaire est le régime de domanialité publique auquel il est soumis. Le domaine de la Couronne (ancêtre du domaine public) créé en 1566 par l'édit de Moulins intègre dès l'origine les rivages, la mer et les «havres», «rades» ou «ports». La particularité de ces biens est que le Roi n'en est pas propriétaire mais dépositaire et administrateur. À ce titre ils ne peuvent pas être vendus [Arzul, 2008]. Un siècle plus tard l'ordonnance de la Marine de Colbert (août 1681) définit précisément les limites du domaine public maritime de la Couronne. Les règles de protection afférentes sont justifiées par les intérêts économiques qui s'attachent à l'espace maritime : «Il n'y a point de peuples, de rois, ni de princes souverains, qui n'aient regardé la navigation et le commerce maritime comme une des principales sources de la richesse et de la félicité de leurs États [...]». Dès le XVII<sup>ème</sup> siècle donc, la protection et la production de richesses sont identifiées comme deux fondements majeurs de la gestion du domaine public maritime.

Ces fondements entrent en tension à partir des années 1950 et 1960, dans le contexte de la création des zones industrialo-portuaires. Depuis, l'histoire de la domanialité publique et celle des ports s'entremêlent. Après avoir rappelé les principes et le fonctionnement du régime domanial, nous montrerons comment la communauté portuaire s'est engagée afin d'obtenir du législateur un assouplissement des règles de protection sur lesquelles il repose. Ces aménagements ont ouvert la voie à une valorisation économique puis financière du domaine portuaire.

#### **3.1.1. Les fondements de la domanialité publique : des biens « hors commerce »**

Comme nous l'avons précisé au chapitre 2, la domanialité publique est un régime juridique relevant du droit administratif appliqué à des biens notamment fonciers et immobiliers dont il est considéré que l'affectation mérite d'être protégée en ce qu'elle sert «l'utilité publique» [Saugez, 2012]. Les biens désignés comme tels sont ceux qui d'une part appartiennent à une personne publique (État, collectivité territoriale, établissement public)<sup>264</sup>, et d'autre part sont affectés soit à un usage public (routes, plages, etc.), soit à un service public (service public ferroviaire, bâtiments de la Police nationale, etc.). La prévention du changement d'affectation du domaine public s'appuie sur deux principes majeurs que sont l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Les biens concernés ne peuvent pas être vendus – sauf en cas de déclassement – et leur mise à disposition auprès d'un tiers ne peut être que précaire et révoquant. Un titre d'occupation peut ainsi être retiré à son détenteur unilatéralement et à tout moment pour motif d'intérêt général, sans indemnité pour l'occupant dans la plupart des cas. Ce titre est d'ailleurs désigné sous le terme d'autorisation d'occupation temporaire (AOT). De plus, en vertu du principe de protection, le titre d'occupation domaniale tel qu'il est conçu à l'origine ne permet pas à

---

<sup>264</sup> Avant la réforme de la domanialité publique datant de 2006, ce régime s'appliquait aux seuls biens de l'État. Ce dernier a été propriétaire du domaine portuaire jusqu'en 2008.

l'occupant de constituer des droits réels. Ce dernier ne peut ni hypothéquer son bien, ni transmettre des droits d'occupation. Ces outils sont conçus pour éviter toute appropriation privative des biens publics.

Pour la juriste C. Mamontoff [2003], la domanialité publique revient à «mettre “hors commerce” un certain nombre de biens, au sens où ceux-ci ne doivent pas disparaître du patrimoine de la collectivité publique en raison de leur utilité publique, et qu'ils ne doivent pas être soumis aux règles de la propriété privée, de son commerce [...]» [p. 18]. Par ailleurs ce statut est lié à une stricte sélection des usages imposée par le principe de compatibilité<sup>265</sup>, l'objectif étant à nouveau d'assurer la pérennité de l'affectation initiale du domaine.

### **3.1.2. L'assouplissement des règles d'occupation privative en vue de favoriser le développement industrialo-portuaire**

En réaction au caractère particulièrement strict de cette doctrine, des voix s'élèvent à partir de la fin des années 1950 en faveur d'une modernisation de la gestion des biens fonciers de l'État. Ils ne sont plus seulement considérés comme un patrimoine à protéger mais sont aussi perçus comme des facteurs de production jouant un rôle essentiel dans la vie économique du pays. Ce constat vaut tout particulièrement pour les zones industrialo-portuaires alors en cours d'aménagement, conçues pour permettre la restructuration de l'appareil productif français (chapitre 2).

Malgré l'essor effectif des espaces industrialo-portuaires, les commentateurs de l'époque estiment que les règles de la domanialité publique ont un effet dissuasif sur les lourds investissements privés devant y permettre l'accélération des implantations industrielles. En 1956, l'arrêt Société Le Béton énonce explicitement l'incorporation des zones industrialo-portuaires au domaine public. À ce sujet, le juriste P. Godfrin déclare : «Le Conseil d'État en classant les zones industrielles portuaires dans le domaine public par la décision Société Le Béton [...] a considérablement compliqué la gestion portuaire. Sans doute les ports sont-ils assurés que leur expansion territoriale ne se trouvera pas entravée, mais les règles de la domanialité publique sont lourdes et bien des industriels, découragés par les lenteurs que nécessitent les autorisations, ont préféré s'installer dans d'autres ports de la Communauté économique européenne.». Il souligne par ailleurs que «le caractère précaire des autorisations s'oppose à l'obtention facile de crédits de la part des sociétés bancaires pour le financement des investissements.» [Observations sous CE, AJDA, 1969, cité par Mamontoff, 2003, p. 29]. Le régime de la domanialité publique est donc considéré comme étant peu compatible avec l'objectif de développement économique et industriel pour lequel les zones industrialo-portuaires ont été conçues.

Malgré les nombreuses critiques qui s'élèvent, la législation reste inchangée pendant plus de trente ans. Si cette inertie peut surprendre, elle rejoint la marginalisation politique et économique que connaît l'espace portuaire entre les années 1970 et 1990, mise en évidence dans le chapitre 3.

Il faut donc attendre le début des années 1990 pour que l'État se saisisse de la question de la domanialité publique portuaire. En 1991 le ministère des Finances met en place un groupe de travail dirigé par le conseiller d'État et ancien administrateur du port de Nantes-Saint-Nazaire Max Querrien. L'objectif est d'identifier des mesures devant faciliter les investissements privés sur le domaine public,

---

<sup>265</sup> Le CGPPP insiste sur la nécessaire compatibilité des usages privatifs du domaine public avec son affectation initiale et ses règles de gestion (Art. L. 2121-1 et L. 2122-1). Des activités autres que celles auxquelles est initialement destiné le domaine en question peuvent y être implantées, à condition qu'elles ne nuisent pas à sa vocation première.

et plus particulièrement dans les ZIP. Dans un contexte de concurrence interportuaire accrue et de restructuration du tissu productif, il s'agit d'encourager les manutentionnaires comme les industriels portuaires à investir dans leurs outils de production. Le rapport de M. Querrien insiste sur la nécessité d'une «conciliation entre prérogatives domaniales et valorisation économique», qui permettrait de protéger les occupants des éventuels «caprices du maître du domaine» [Querrien, 1994]. La sécurisation des investissements privés devient donc un enjeu prioritaire.

Du travail lancé par le ministère des Finances découle en 1994 une réforme du droit d'occupation du domaine public (Loi n° 94-631). La durée légale maximale des titres d'occupation est fixée à 70 ans et peuvent désormais être constitutifs de droits réels. Ceux-ci ne sont pas systématiques et sont accordés à la discrétion de l'autorité portuaire et de son conseil d'administration. Ils sont généralement réservés aux investissements les plus importants. En plus de pouvoir hypothéquer son bien et transmettre son droit d'occupation, le titulaire de droits réels peut être indemnisé en cas d'éviction.

D'autres aménagements de la domanialité publique portuaire succèdent à cette mesure. En 1999, la création des conventions d'exploitation de terminal (CET) permet de concéder les terrains et les outillages d'un terminal portuaire relevant du domaine public à un exploitant privé sans que ce dernier ne soit soumis à une obligation de service public (Décret n° 99-782). Utilisée pour la première fois à Dunkerque pour l'exploitation du Quai à pondéreux Ouest (QPO), la CET est conçue pour favoriser l'investissement privé dans l'exploitation des terminaux portuaires. L'objectif est d'accroître le concours des capitaux privés à la valorisation du domaine public portuaire. Elle doit aussi permettre de transférer une partie des risques commerciaux depuis l'autorité portuaire vers le manutentionnaire privé. Toutefois cet outil n'est pas largement utilisé<sup>266</sup> en raison de la difficulté à mobiliser les investissements privés dans les ports français qui ne cessent alors de perdre de leur part de marché. Malgré les obstacles à sa mise en œuvre, ce dispositif consacre une dissociation entre domaine public et service public. Cette dissociation est confirmée en 2008 par la création de la convention de terminal (CT). Cet outil contractuel unique est mis en place par la réforme portuaire et doit être mobilisé dans le cadre des transferts d'outillages et de personnel (Décret n° 2008-1032, Art. R. 105-1 à R. 105-4). Permettant à nouveau de soustraire les exploitants de terminaux à l'obligation de service public, il entérine une forme de privatisation de l'espace bord-à-quai.

Ces mutations font écho à l'analyse de C. Mamontoff qui souligne le fait que le domaine public est devenu «une propriété exploitable». Il a été «progressivement considéré comme une richesse collective que les personnes publiques propriétaires ont la mission de faire fructifier», en y favorisant l'implantation d'activités économiques [Mamontoff, 2003, p. 21-22]. Cette approche relève d'un retournement de perspective : face au principe de protection, l'enjeu de la valorisation du domaine public comme support d'activités économiques s'impose comme étant prioritaire.

### **3.1.3. D'une valorisation économique à une valorisation financière des ressources foncières portuaires**

En 2006, toutes les dispositions législatives afférentes à la gestion du domaine des personnes publiques sont rassemblées au sein du code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), dont la promulgation marque un tournant dans le droit domanial. D'une part, il intègre les droits réels

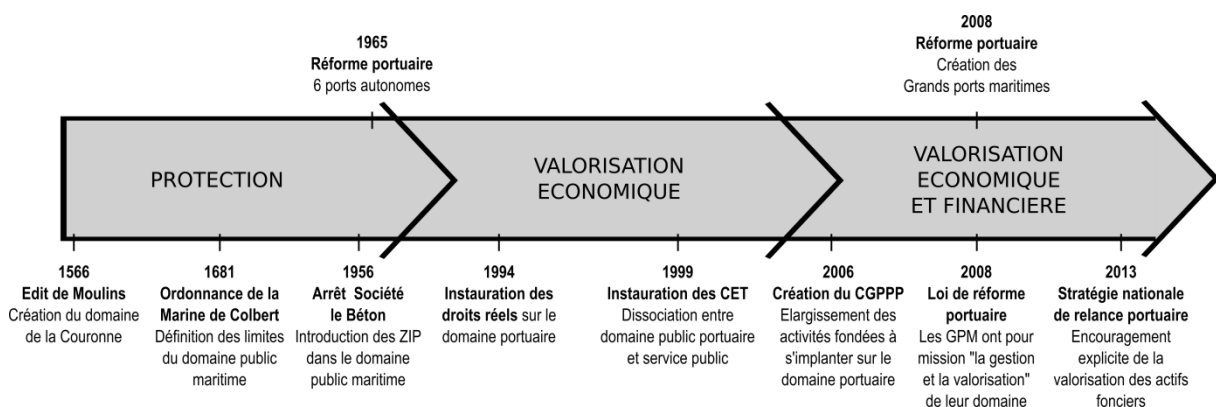
---

<sup>266</sup> La CET est appliquée sur le terminal QPO de Dunkerque, trois terminaux à conteneurs au Havre et un terminal vraquier à Bordeaux [Lacoste, Gallais Bouchet, 2010].

au droit commun, signifiant que l'autorisation d'occupation du domaine public est désormais systématiquement constitutive de droits réels, sauf précision contraire. D'autre part, alors que d'après la loi de 1994 l'attribution de droits réels était réservée aux aménagements et activités relevant d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général, le CGPPP propose une définition libre et extensive des activités légitimes à en bénéficier : « Dans les ports et les aéroports, sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local [...] les activités ayant trait à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement. » (Art. L1311-5, alinéa II). Par sa formulation, le texte laisse donc entendre que ces dernières ne sont pas nécessairement celles qui ont « trait à l'exploitation du port ». Le CGPPP ne donnant pas plus de précisions sur les activités concernées, on peut considérer qu'une large liberté d'appréciation est laissée aux autorités portuaires, favorisant une logique de diversification des activités accueillies sur le domaine portuaire.

On peut imaginer que cette diversification intervienne par la création de zones d'activités diverses ou l'accueil de fonctions urbaines, par opposition à la fourniture d'infrastructures portuaires et de terrains destinés aux chargeurs. Le foncier portuaire ne serait plus seulement considéré comme un outil de déploiement des activités portuaires et sa gestion ne relèverait plus uniquement d'une mission d'utilité publique. Le CGPPP ouvre la voie à une conception financière de l'activité de gestion du domaine portuaire, celui-ci devenant un actif valorisé pour la rente qu'il peut générer. Certes, les ports ont toujours accueilli des activités non directement génératrices de flux maritimes : lieux de négoce (par exemple pour le bois à Cheviré, port de Nantes Saint-Nazaire), activités sous-traitantes des grands groupes industriels (la partie est du site de la Feuillane à Fos-sur-Mer ou encore le parc des Marais au Havre). Celles-ci conservent toutefois un lien fonctionnel évident avec les secteurs portuaires et industrialo-portuaires. La rupture introduite par le CGPPP réside dans le fait d'ouvrir (quoique tacitement) la possibilité pour les autorités portuaires d'accueillir des activités qui ne sont plus liées aux flux maritimes. Elles leur permettraient de financer de futurs investissements, contribuant ainsi au « développement » du port pour reprendre les termes de la loi.

**Figure 7.1. L'évolution des principes de la gestion du domaine public portuaire**



*Réalisation : M. Magnan, 2015*

En résumé, le régime de la domanialité publique fait l'objet d'une série d'assouplissements à partir de 1994 parce qu'il est considéré comme en partie responsable des difficultés rencontrées par les grands ports français<sup>267</sup>. Comme le rappelle la figure 7.1, les aménagements s'inscrivent d'abord dans le sens d'une valorisation économique de l'espace portuaire, conçu comme facteur de production. L'objectif est d'encourager l'implantation des chargeurs nouveaux et les investissements privés dans les outillages de manutention afin de favoriser le développement des trafics. Récemment, les ajustements du régime domanial ont ouvert la voie à une stratégie de valorisation financière du domaine public, cette orientation étant confirmée par la réforme portuaire de 2008, nous le verrons. Ces évolutions s'ancrent d'une part dans une tendance plus générale de privatisation de l'exploitation portuaire, qui s'observe à l'échelle mondiale [Brooks, Cullinane, 2006] et d'autre part dans la doctrine de valorisation des biens publics évoquée plus haut.

### **3.1.4. La difficile appréciation des effets de l'assouplissement du cadre législatif sur les pratiques de gestion domaniale**

La portée concrète de ces mutations législatives dans les pratiques de gestion du domaine portuaire est peu aisée à évaluer.

Pour certains observateurs ou usagers des ports, les assouplissements du régime domanial ont peu d'impact sur la facilité de valorisation de l'espace portuaire car le principal obstacle serait l'impossibilité de vendre les terrains portuaires. L'amodiation aurait un effet dissuasif sur les investisseurs et fragilise financièrement les projets de développement portuaire. Les implantations d'immobilier logistique sont particulièrement concernées, du fait de la financiarisation croissante de ce secteur de la promotion. Ces difficultés sont commentées par un agent de l'autorité portuaire de Dunkerque à propos du montage financier en cours d'un projet immobilier sur la zone logistique DLI Sud :

*«C'est un prérequis de [promoteur du projet]. En off : le business-plan de [promoteur du projet] prévoit l'acquisition en pleine propriété des terrains. C'est une question financière. [...] S'ils ne sont pas propriétaires des terrains, le rendement demandé par les banques est plus important, plus 10 à 20%, donc l'investisseur demandera des prix de loyer plus importants, ce qui fragilisera le projet en termes de remplissage et de commercialisation.»*

(Responsable du Développement logistique et industriel, GPMD, 14/01/14)

Pour l'ancien directeur des affaires portuaires de la branche Ciments de la société Lafarge en France, membre du Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM) et chargé à ce titre d'une étude sur la domanialité portuaire [CSMM, 2014], ce n'est pas le régime de propriété qui pose problème. La difficulté que rencontreraient les industriels tiendrait essentiellement aux modalités de remboursement des occupants en cas d'éviction, le dispositif de droits réels étant jugé insuffisant :

---

<sup>267</sup> Bien que constituant depuis plusieurs décennies une constante des revendications en faveur de l'assouplissement de la domanialité publique portuaire, cet argument est discutable. Non seulement le régime de la domanialité publique n'est pas une spécificité française, on le retrouve par exemple en droit espagnol. Par ailleurs, même dans les pays où le foncier portuaire n'est pas assujéti à un régime spécial, il reste majoritairement sous propriété publique. Les occupations privatives y sont aussi à durée limitée et assorties de conditions parfois très strictes, telles que des engagements de trafics pouvant conduire à l'éviction de l'occupant si elles ne sont pas respectées (Head of Contracts and Real Estate, Port de Rotterdam, 05/02/15).



*«Le domaine public est incessible, inaliénable [...], moi ce n'est pas ce n'est pas ce problème-là qui me gêne, c'est l'indemnisation de l'entreprise. [...] Si on vous dit «M'sieur vous partez», «Oui mais j'ai un contrat de charbon», «Et bien terminé, vous en faites ce que vous voulez de votre charbon», «Donc les pénalités que je vais payer...», «Ah non, ça je ne considère pas». [...] Donc les droits réels c'est de l'attrape-couillon, ça n'a rien de réel, c'est le minimum du minimum de droit qu'on doit accorder à quelqu'un si on veut travailler avec lui. [...] Il ne faut pas que pour le port ça puisse vouloir dire «Bon et bien écoutez, c'est fini, [...] au revoir, on était content de vous voir. Tenez prenez un café et je vous paierai vos droits réels.»»*

(Membre du Conseil supérieur de la marine marchande, 13/10/14)

Inversement le directeur de la zone industrialo-portuaire du grand port maritime du Havre considère que la domanialité publique constitue «un vrai faux problème de compréhension» (19/07/16), ce que corrobore le responsable du service domanial du port de Nantes-Saint-Nazaire. Ce dernier met l'accent sur les différentes solutions permettant la sécurisation des investissements privés :

*«Écoutez, par expérience, ça fait quand même trente ans que je fais ça... je n'ai jamais vu de projet intéressant, rentable, justifié, capoter uniquement du fait de l'impossibilité pour le client d'acquérir le terrain. [...] Oui, ça peut le rendre un petit peu compliqué, mais toujours d'expérience, et lorsqu'on discute avec les notaires, lorsqu'on discute avec les banquiers, lorsqu'on leur indique les garanties qu'on peut donner à l'investisseur [...] je n'ai pas vu de situations de blocage.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Cette approche est confirmée par plusieurs occupants du domaine portuaire rencontrés. Pour le président de la société LH2T, maître d'ouvrage du terminal multimodal du Havre, réaliser des projets sous le régime de la domanialité publique «c'est de la rigolade» depuis l'existence des droits réels (04/09/14). De la même manière, le responsable de l'implantation du silo de broyage de clinker de la société Holcim au port de La Rochelle estime que la domanialité n'a pas constitué un obstacle à l'aboutissement du projet. La spécificité de ce régime a simplement impliqué une démarche pédagogique auprès du conseil d'administration permettant d'explicitier les garanties financières apportées par le contrat d'occupation (Directeur de Holcim Atlantique, Holcim, 20/06/14).

Si la portée des assouplissements du droit domanial est donc difficilement saisissable, tant les avis divergent à ce sujet, ils marquent selon nous un tournant notable en ce qu'ils impliquent une redéfinition du rôle des autorités portuaires en tant que gestionnaires du domaine portuaire. En reconnaissant la nécessité d'attirer des investissements privés et en laissant une autonomie croissante aux établissements portuaires dans le choix des activités s'implantant sur le port, la législation leur confère une fonction essentielle dans la valorisation du domaine portuaire. Ce cadre réglementaire encourage un changement de pratiques de la part des autorités portuaires. Mais la fragilisation de leur modèle économique en constitue le facteur déclencheur.

### **3.2. Les fragilités du modèle économique et financier des grands ports maritimes**

Les grands ports maritimes connaissent une mutation en profondeur de l'environnement économique et financier dans lequel ils évoluent, dont les facteurs sont au nombre de trois : le transfert des outillages portuaires au secteur privé, la baisse des subventions publiques, et le déclin des trafics d'hydrocarbures. Les deux premiers ayant été évoqués dans le chapitre 3, nous n'y reviendrons pas. Nous mettrons en évidence le mouvement de restructuration en cours des trafics portuaires pour ensuite souligner ses effets – hétérogènes – sur la situation financière des établissements portuaires.

#### **3.2.1. La restructuration des trafics portuaires dans un contexte de déclin de la rente pétrolière**

À la perte des revenus de location des outillages et la baisse des subventions publiques s'ajoute pour la plupart des grands ports maritimes une difficulté à stabiliser les recettes issues des droits de port s'expliquant par la baisse continue des trafics d'hydrocarbures. À l'échelle des sept ports qui nous intéressent, le volume des trafics de pétrole brut est passé de 98,7 millions de tonnes en 2000 à 63,7 millions de tonnes en 2012, soit une baisse de 35,5%<sup>268</sup>. La baisse structurelle des importations d'hydrocarbure s'explique d'une part par le développement du raffinage dans les pays producteurs, et d'autre part par la croissance de la part du gaz naturel dans le bilan énergétique national<sup>269</sup>.

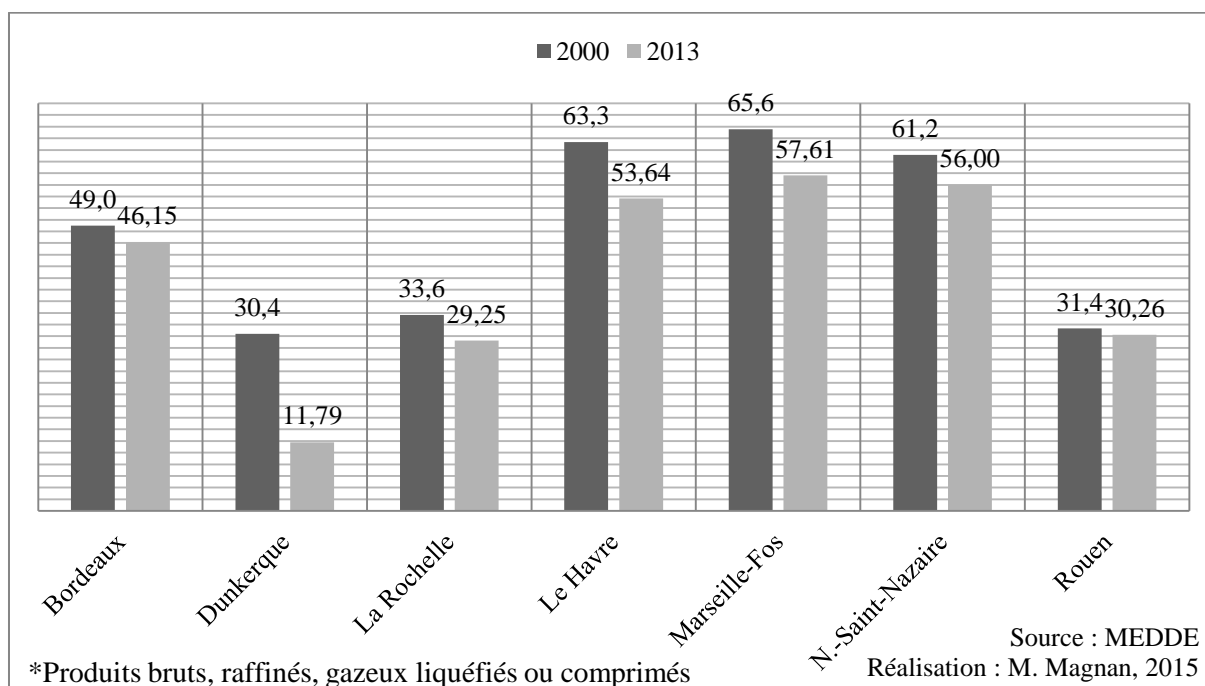
Comme le montre la figure 7.2, la baisse des trafics d'hydrocarbures de toute nature concerne l'ensemble des grands ports maritimes, certains étant néanmoins plus durement touchés que d'autres. Les trafics dunkerquois ont connu une baisse de plus de 60% entre 2000 et 2013 suite à la fermeture de la raffinerie des Flandres. La baisse est de 12% à Marseille-Fos du fait de l'arrêt des activités de la raffinerie de Berre (Lyondell Basell) en 2011. La raffinerie de Petit-Couronne (Petroplus) a fermé en 2012 mais les répercussions sur les trafics rouennais sont encore peu visibles en 2013. Enfin les trafics du port du Havre perdent plus de 15% en volume sur la période étudiée, ce qui s'explique par une baisse d'activité des raffineries de Normandie (Total) et de Notre-Dame-de-Gravenchon (ExxonMobil).

---

<sup>268</sup> Source : MEDDE, SOeS, 2001-2013.

<sup>269</sup> Depuis 1973 la consommation de gaz naturel a augmenté de 3,6% par an en moyenne contre 1,1% pour les autres énergies. Sa part dans le bilan énergétique national est passée de 7,4 à 15% entre 1973 et 2008 [MEDDE, 2016].

**Figure 7.2. Part des produits pétroliers\* sur le trafic total des grands ports maritimes en 2000 et 2013**



Ces baisses structurelles interviennent dans un contexte de forte dépendance économique des grands ports français aux trafics d'hydrocarbures. La figure 7.2 montre qu'en 2000 les trafics d'hydrocarbures représentent au moins 30% des trafics des ports autonomes. Au Havre, à Marseille-Fos et Nantes-Saint-Nazaire, ils représentent alors plus de 60% des trafics traités. Jusque récemment le modèle économique des établissements portuaires s'est donc adossé, à des degrés variables, sur une «économie de rente». Les équipements portuaires pétroliers construits durant l'Entre-deux-guerres ou pendant les Trente Glorieuses seraient en effet devenus des «machines à cash» générant une part substantielle de leurs droits de port (Directrice de la mission Infrastructures de transports non ferroviaires, CGefi, 01/06/15). «On a été biberonné par le pétrole» estime pour sa part le directeur de la ZIP havraise (19/07/16). L'ampleur des recettes issues des trafics d'hydrocarbures captifs n'aurait pas incité les autorités portuaires à chercher à diversifier leurs sources de revenus, comme l'exprime l'extrait d'entretien ci-dessous :

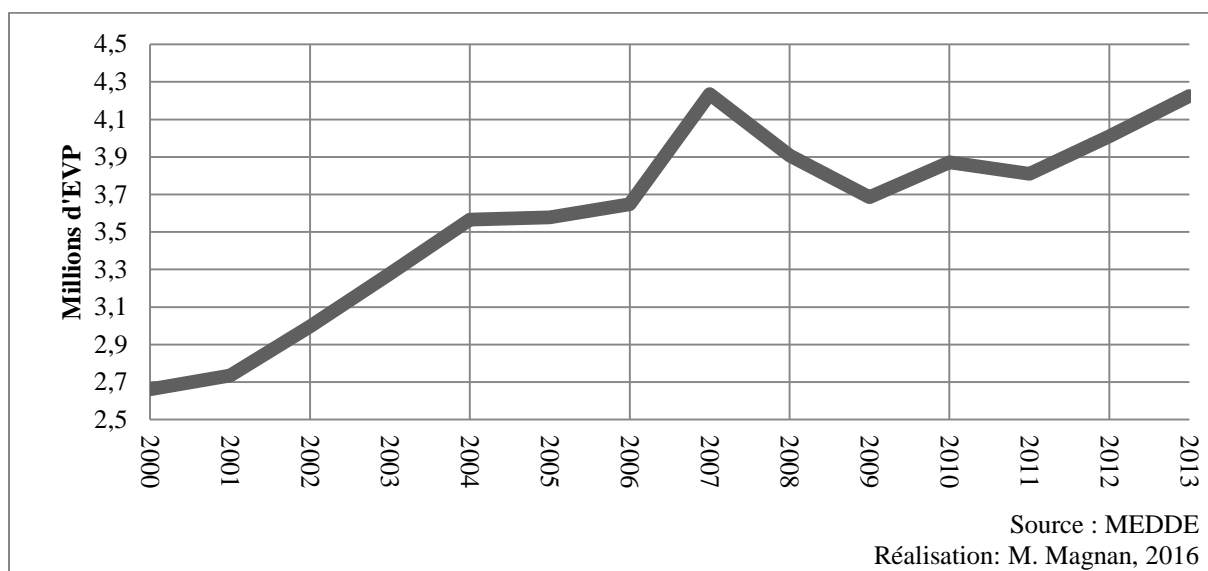
*«Marseille était gâté à l'époque parce qu'une grande partie de l'activité reposait sur le vrac liquide combustible. Grosso modo, on importait du pétrole brut. Et c'est ce qui a fait la richesse du port sur ces 30 dernières années, un peu à l'instar des États dépendants des rentes pétrolières. On n'a pas forcément vu venir, en tout cas on a raté la conteneurisation. [...] La réforme a été concomitante à la crise financière mondiale et [à] une prise de conscience [...] très concrète de la dépendance que nous avons au pétrole.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

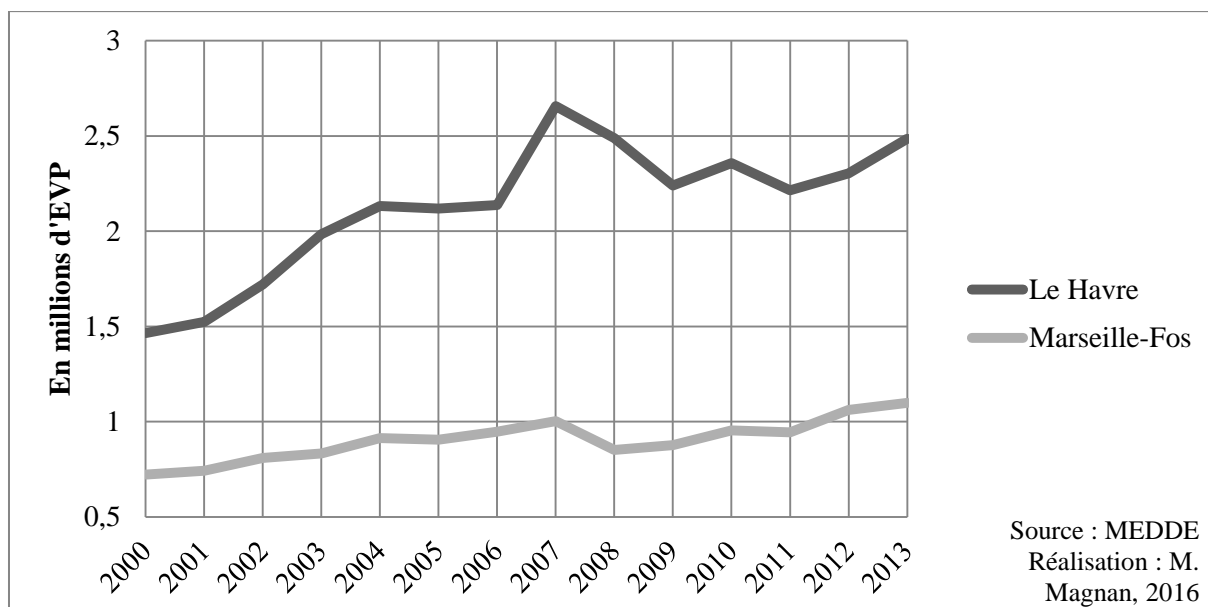
La baisse des trafics énergétiques captifs s'avère peu aisée à compenser pour les établissements portuaires. Comme le montrent les figures 7.3 et 7.4, la plupart d'entre eux ont connu une croissance de leurs trafics conteneurisés au cours de la dernière décennie. À l'échelle des sept grands ports maritimes, le trafic total est passé de 2,66 millions d'EVP en 2000 à 4,22 millions en 2013, soit une

croissance de 59%. Au Havre et à Marseille-Fos, la hausse a été respectivement de 70 et 52%. Toutefois sur un plan financier l'augmentation quasi-généralisée des trafics conteneurisés<sup>270</sup> ne corrige pas les pertes de droits de port liés aux hydrocarbures. En outre la volatilité des flux conteneurisés ne permet pas d'en faire une base stable des revenus des grands ports maritimes, contrairement aux trafics d'hydrocarbures captifs (Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14).

**Figure 7.3. Évolution totale des trafics conteneurisés dans les sept grands ports maritimes entre 2000 et 2013**



**Figure 7.4. Évolution des trafics conteneurisés des ports du Havre et de Marseille-Fos entre 2000 et 2013**

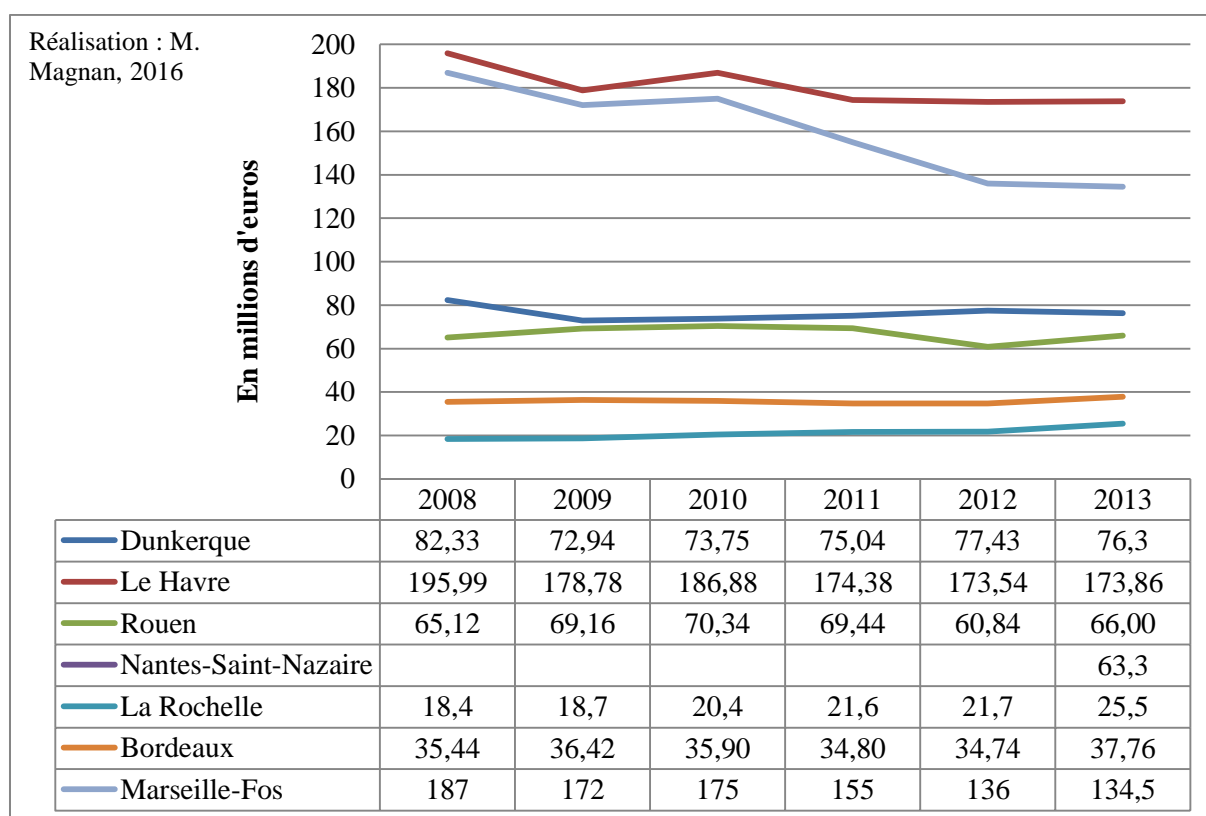


<sup>270</sup> Le port de Rouen a connu une baisse de 30% de ses trafics conteneurisés sur la période considérée. Ils s'établissent à 102 000 EVP en 2013. Le port de La Rochelle connaît quant à lui une diminution de 40%, mais ces flux représentent une part marginale de ses trafics (6000 EVP en 2013).

### 3.2.2. Les grands ports maritimes : des situations financières hétérogènes

Confrontés à la perte des revenus d'outillage et à la diminution des trafics vrac liquides, plusieurs établissements portuaires connaissent des difficultés à stabiliser et accroître leur chiffre d'affaires au cours des dernières années. Comme le détaille la figure 7.5, les ports de Marseille-Fos et du Havre, particulièrement dépendants de la rente pétrolière, ont connu une forte diminution de leur chiffre d'affaires entre 2008 et 2013 : elle est de 28% pour le premier et de 11% pour le second. Si nous n'avons pas pu obtenir de données complètes pour le port de Nantes-Saint-Nazaire, où les flux pétroliers représentent également une part majoritaire des trafics, sa situation financière est délicate aussi, le chiffre d'affaires ayant accusé une baisse de près de 13% entre 2007 et 2013<sup>271</sup>. Dunkerque a connu depuis la réforme une baisse de 7% de son chiffre d'affaire, reflétant entre autres la perte des trafics générés par la raffinerie des Flandres. Seul le port de La Rochelle – le moins dépendant des trafics pétroliers parmi notre échantillon – connaît une forte hausse de son chiffre d'affaire (38,5%) liée à la croissance des trafics de vrac sec. Bordeaux et Rouen s'avèrent relativement stables. La situation financière du second pourrait cependant être amenée à se dégrader suite à la récente fermeture du site de raffinage Pétroplus.

**Figure 7.5. Évolution du chiffre d'affaires des sept grands ports maritimes entre 2008 et 2013**



Source : Cour des comptes, 2015a et b, 2016 ; rapports annuels (GPMD ; GPMR ; GPMNSN ; GPMLR ; GPMM)

<sup>271</sup> Les recettes d'exploitation de l'établissement portuaire étaient de 72,6 millions d'euros en 2007 [PANSN, 2008] et de 63,3 en 2013 [GPMNSN, 2015].

Pour résumer, tandis que la réforme entraîne une restructuration des recettes d'exploitation des établissements portuaires autour de deux postes principaux que sont les recettes domaniales et les droits de port, ces derniers sont déstabilisés par le déclin des trafics d'hydrocarbure. La logique de rémunération de l'établissement portuaire par les flux est donc fragilisée. Ces mutations modifient la place accordée à la gestion du domaine au sein du modèle commercial portuaire. L'idée d'une rémunération du port par son patrimoine se développe progressivement.

### **3.3. La valorisation financière du patrimoine foncier portuaire : la loi de réforme de 2008 et son appropriation par les grands ports maritimes**

#### **3.3.1. La loi de réforme : un changement de stratégie commerciale**

Dans la première moitié des années 1990, les droits de port représentent environ la moitié du chiffre d'affaires des ports autonomes tandis que les locations d'outillages en représentent un-tiers. Comme le montre le tableau 7.1, les recettes domaniales ne comptent, elles, que pour 12 à 15% de leurs ressources.

**Tableau 7.1. Structure des recettes d'exploitation des ports autonomes entre 1990 et 1996**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Droits de port</b>	<b>1589</b>	<b>1631</b>	<b>1586</b>	<b>1598</b>	<b>1573</b>	<b>1530</b>	<b>1533</b>
%	49,23	50,45	50,11	50,88	50,69	51,31	51,24
<b>Location d'outillages</b>	<b>998</b>	<b>982</b>	<b>909</b>	<b>870</b>	<b>868</b>	<b>850</b>	<b>843</b>
%	30,92	30,37	28,72	27,70	27,97	28,50	28,18
<b>Droits domaniaux</b>	<b>400</b>	<b>417</b>	<b>428</b>	<b>428</b>	<b>428</b>	<b>425</b>	<b>447</b>
%	12,39	12,90	13,52	13,63	13,79	14,25	14,94
<b>Autres</b>	<b>241</b>	<b>203</b>	<b>242</b>	<b>245</b>	<b>234</b>	<b>177</b>	<b>169</b>
%	7,47	6,28	7,65	7,80	7,54	5,94	5,65
<b>Total</b>	<b>3228</b>	<b>3233</b>	<b>3165</b>	<b>3141</b>	<b>3103</b>	<b>2982</b>	<b>2992</b>

Source : Marini, 1998

Ces chiffres doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où la séparation entre recettes domaniales et revenus des locations d'outillage ne serait alors pas opérée de manière rigoureuse par les autorités portuaires [Cour des comptes, 1999]. Néanmoins cette structure reflète le caractère alors subsidiaire de la gestion domaniale parmi les activités qu'elles exercent. Le domaine est un support des activités portuaires, industrielles et logistiques que cherchent à développer les autorités portuaires mais elles ne constituent pas un objet à part entière de leur politique de développement. En poste au port de Nantes-Saint-Nazaire depuis 1984, l'actuel responsable du service domanial se remémore la stratégie commerciale de l'autorité portuaire avant la réforme de 2008 :

*«Tout simplement on a [...] vécu majoritairement avec des recettes qui étaient liées aux navires. [...] Je dirais le domanial et bien... «Oui vous venez, vous allez nous faire de l'activité, vous allez nous emmener des bateaux, et puis ah oui vous allez louer un bout de terrain aussi. Et bien le bout de terrain, vous louez un bout de terrain !» Mais je veux dire que la location du terrain était un petit peu l'accessoire, parce qu'il y avait une composante trafic, une composante commerciale, qui était très très importante.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Avec la cession des outillages portuaires aux manutentionnaires privés suite à la réforme de 2008 et la perte des revenus associés, la part des produits domaniaux dans le chiffre d'affaire des autorités portuaires croît automatiquement (voir la figure 3.11)<sup>272</sup>. Ces revenus comptent pour plus d'un-tiers des recettes à Bordeaux et à Dunkerque<sup>273</sup>. À Nantes-Saint-Nazaire ils représentent 30,2% du chiffre d'affaire en 2013. Leur part est légèrement plus faible à Marseille-Fos et le Havre<sup>274</sup>, ce qui peut s'expliquer par le dynamisme des trafics conteneurisés, donc des droits de port qu'ils génèrent. C'est à Rouen<sup>275</sup> que les recettes domaniales sont proportionnellement les plus faibles, s'établissant en moyenne à 23,5% entre 2008 et 2012 [Cour des comptes, 2015a], ce qui s'explique en partie par le peu de ressources foncières dont dispose l'autorité portuaire. Si la part des produits du domaine a crû dans les recettes des établissements portuaires, leur volume a peu augmenté d'après les données que nous avons pu récolter. À Rouen (période 2008-2012) et Marseille-Fos (période 2008-2013) elles sont restées stables, tandis qu'elles ont augmenté de 3,4% à Dunkerque (période 2008-2011). Seuls les ports de Bordeaux et du Havre ont connu une hausse significative de ces recettes : elle est de 23% pour le premier (période 2008-2012) et 11% pour le second (période 2008-2013).

Ce contexte explique que la «valorisation du domaine» soit inscrite comme une mission centrale des grands ports maritimes dans la loi de réforme de 2008 (Loi n°2008-660, Art. L. 101-3.-I.). La *Stratégie nationale de relance portuaire* publiée en 2013 confirme et complète le texte de loi en fixant pour objectif aux autorités portuaires d'«optimiser la valorisation financière et patrimoniale des actifs fonciers des ports» [MEDDE, 2013, p. 11]. Cette orientation promeut un changement de stratégie commerciale de la part des autorités portuaires. Elle s'inscrit en réaction aux rapports antérieurs à la réforme, pointant du doigt le faible dynamisme commercial de la gestion domaniale portuaire [Marini, 1998 ; Cour des comptes, 1999]<sup>276</sup>. Elle fait également écho au paradigme de performance financière qui guide la gestion du patrimoine foncier et immobilier public depuis les années 1990, confirmant les orientations du Code général de la propriété des personnes publiques promulgué en 2006.

Cependant, la loi de 2008 et la stratégie nationale de 2013 apportent peu de précision quant aux modalités concrètes de mise en œuvre de cette orientation. Deux questions en particulier restent en suspens. Premièrement les textes n'indiquent pas si cette stratégie doit s'appuyer sur des cessions – à l'exemple des établissements ferroviaires – ou sur un modèle locatif plus proche de celui mis en place par les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires. Deuxièmement, le degré de diversification des usages pouvant être accueillis sur l'espace portuaire n'est pas précisé. Les possibilités d'implication

---

<sup>272</sup> Les données concernant les recettes des grands ports maritimes sont lacunaires. Des informations ont pu être recueillies à partir des rapports annuels de chaque établissement – souvent peu prolixes à ce sujet – et les rapports particuliers de la Cour des comptes. Toutefois nous n'avons pas pu établir de séries exhaustives et complètes sur de longues périodes de temps. Il ne nous est donc pas possible de mener une analyse diachronique approfondie ni une comparaison systématique entre ports.

<sup>273</sup> À Bordeaux la part des recettes domaniales dans le chiffre d'affaire est de 34,4% en 2013 [Cour des comptes, 2016]. À Dunkerque elle est de 33,6% en 2011 [GPMD, 2012].

<sup>274</sup> La part de recettes domaniales est de 28% à Marseille-Fos en 2013 [GPMM, 2014] et de 25,5% en moyenne au Havre entre 2008 et 2013 [Cour des comptes, 2015b].

<sup>275</sup> Des données récentes n'ont pas pu être obtenues pour le grand port maritime de La Rochelle. Les recettes domaniales y représentaient 16,5% du chiffre d'affaire en 2008 [GPMLR, 2009].

<sup>276</sup> La Cour des comptes en 1999 affirme à propos du domaine des ports autonomes qu'ils « ne l'entretiennent ni ne l'exploitent pour en tirer un gain économique » [p. 198]. Bien que les données à ce sujet soient lacunaires, la Cour des comptes estime que le rendement du domaine est faible. Celui-ci correspond aux recettes d'occupation une fois que leurs sont soustraits les frais d'exploitation.

des grands ports maritimes dans des projets d'aménagement urbain ne sont par exemple pas explicitées.

L'absence d'éclaircissement sur ces deux points laisse une liberté d'appréciation significative à la tutelle étatique et aux établissements portuaires. Nous montrerons comment elle est investie en nous intéressant tout d'abord aux objectifs précis associés à la stratégie de valorisation du domaine, deuxièmement à l'arbitrage entre modèle locatif ou cessions, et enfin aux leviers d'action identifiés par les autorités portuaires et leurs tutelles.

### **3.3.2. Les objectifs de la stratégie domaniale portuaire**

Bien que l'objectif de valorisation foncière qui leur est imposé constitue un bouleversement de leur stratégie commerciale historique, les grands ports maritimes se le réapproprient largement. Cette appropriation est favorisée par le fait qu'ils deviennent en 2008 propriétaires, et non plus seulement affectataires, du domaine portuaire. Ce changement de statut a certes une portée d'abord symbolique. Mais ses répercussions sont aussi concrètes puisque l'autonomie des autorités portuaires vis-à-vis de la tutelle étatique est accrue dans les décisions qui concernent les cessions et les acquisitions foncières ainsi que la délivrance de titres d'occupation. Ces mutations concourent à une autonomisation de l'activité de gestion domaniale, sur le plan opérationnel et commercial. Alors qu'elle est traditionnellement considérée comme une mission de support, elle devient un axe de développement des recettes d'exploitation à part entière. La réforme portuaire de 2008 est perçue comme une validation des actions entreprises dans ce sens antérieurement et encourage les autorités portuaires à les approfondir :

*«On avait déjà cette volonté de valoriser nos terrains, néanmoins ça a renforcé notre politique. Ça a renforcé aussi le fait qu'à l'extérieur ce soit très clair que ce soit une des missions du port. Clairement on le dit.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR,  
28/02/14)

La loi se répercute par ailleurs au sein des établissements portuaires, par des restructurations organisationnelles. Plusieurs d'entre eux revoient leur organigramme pour assurer la mise en œuvre de cet objectif. Au port du Havre par exemple, la direction de la zone industrialo-portuaire se dote en 2013 d'un pôle dédié à la stratégie domaniale. L'équipe formée autour de la responsable spécialement recrutée pour occuper ce poste a pour mission d'établir une stratégie domaniale devant permettre une «revalorisation» du patrimoine foncier mais aussi immobilier de l'autorité portuaire, celle-ci étant propriétaire d'une centaine de hangars (Responsable du pôle Stratégie domaniale, GPMH, 13/06/14). Ce pôle est distinct du service opérationnel chargé de la gestion des contrats (Directeur de la ZIP, GPMH, 19/07/16). De la même manière, les grands ports maritimes de La Rochelle et de Bordeaux se dotent suite à la réforme de services dédiés à l'élaboration de la stratégie de développement du port. Les enjeux domaniaux font partie des sujets qu'ils prennent en charge, confirmant le fait que la gestion de l'espace portuaire passe d'une simple activité de support à une activité commerciale à part entière.

Cette approche commerciale est évoquée mais peu détaillée dans les projets stratégiques portuaires. Les entretiens que nous avons réalisés nous ont permis de saisir les deux principaux objectifs qui la guident.



Le premier est d'accroître en valeurs absolues les revenus générés par leur patrimoine foncier. Du fait du déséquilibre économique et financier auquel les autorités portuaires sont confrontées, les recettes domaniales sont désormais considérées comme une ressource indispensable pour assurer les dépenses de fonctionnement mais aussi d'investissement des établissements portuaires :

*«(1) Il y a cette réflexion-là de se dire « Comment on...éventuellement on change la façon de fonctionner, ou en tout cas l'économie des ports pour leur assurer une stabilité et qui pérennise l'activité et les missions ?» Que le port puisse assurer ses missions quoi. [...]*

*(2) Maintenant qu'on a séparé l'outillage, en disant «La manutention ce n'est plus vous, on est quoi?» On est opérateurs fonciers. Donc c'est bien sur le foncier qu'il faut qu'on fasse peser, entre guillemets, nos redevances.»*

(Responsable Grands projets (1), Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement (2), GPMNSN, 17/01/14)

La conception de l'activité de gestion domaniale du grand port maritime de Bordeaux est très proche, justifiée par le faible dynamisme des trafics portuaires :

*«Si vous voulez sur un port comme Bordeaux qui fait aujourd'hui autour de [...] neuf millions de tonnes, et dont le revenu essentiel tourne à la fois sur les droits de port et sur la valorisation du foncier, si vous voulez le foncier est un élément... Aujourd'hui c'est presque 30% du budget du port, et [...] c'] est un élément non-négligeable qui permet, et bien de faire fonctionner, et d'investir et de développer les outils portuaires.»*

(Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 20/02/14)

Donc on assiste au sein des autorités portuaires à une prise de conscience du potentiel financier du patrimoine foncier portuaire. Un consensus émerge faisant du foncier un «gisement de développement» pour les grands ports maritimes, d'autant plus intéressant du point de vue de la tutelle financière qu'il permet de diversifier leurs ressources sans générer de risque financier majeur (Directrice de la mission Infrastructures de transports non ferroviaires, CGefi, 01/06/15).

Plusieurs de nos interlocuteurs considèrent qu'il est d'ailleurs probable qu'à l'avenir les services en charge du domaine dans les établissements portuaires se voient assigner des objectifs financiers quantifiés par la tutelle étatique, comme c'est le cas des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires. Ces orientations pourraient être fixées dans le cadre de l'élaboration du volet financier du projet stratégique (Responsable du pôle Stratégie domaniale, GPMH, 13/06/14). Le responsable du service domanial du port de Nantes-Saint-Nazaire confirme cette probabilité :

*«Ça n'a pas été chiffré. Pas de manière stricte. On est tous bien d'accord sur le fait qu'il faille adopter une stratégie foncière, [...] en tirer la meilleure valeur. [...] On est très très attentifs à ça, mais pour le moment on n'a pas d'objectif chiffré. Je pense que [...] le conseil de surveillance ou le conseil de développement nous le demanderont.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Pour les établissements portuaires, l'enjeu n'est pas seulement d'augmenter le volume des produits domaniaux, il est aussi d'accroître le poids de ces recettes dans leur chiffre d'affaire. Il découle du constat suivant. Alors que les droits de ports constituent un revenu fluctuant, dépendant des volumes de trafics et du nombre de navires accueillis, les recettes domaniales sont relativement constantes en raison des échéances longues des titres d'occupation, comprises généralement entre 15 et 30 ans :

*«Si on regarde la structure des recettes, la part du foncier est relativement faible, alors que ce sont des revenus qui sont sécurisés, indépendants du trafic, qui est plus que volatile. Et donc il y a quand même un certain confort, en tout cas une bonne gestion de l'entreprise, à avoir des revenus fonciers. [...] La réforme portuaire, si je résume, c'est quand même la privatisation des activités, et donc, le shift de l'activité génératrice de revenus, vers des activités nouvelles, qui [...] est] la valorisation du foncier.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

En amplifiant la part que représentent les produits domaniaux dans leur résultat d'exploitation, les établissements portuaires stabiliseraient leurs revenus en dépit des aléas de la conjoncture économique mondiale et des variations de trafics qu'ils impliquent. La structure financière vers laquelle tendent les grands ports maritimes français se rapproche de celle des ports d'Anvers et de Rotterdam, souvent cités en modèles, dont les chiffre d'affaire se composent respectivement à 42 et 48% des produits de leur domaine en 2015 [Port of Antwerp, 2016 ; Port of Rotterdam, 2015]. Ce modèle rappelle également celui développé par les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires.

### **3.3.3. Le choix du modèle locatif ou la sécurisation d'une rente foncière**

L'analogie entre les stratégies foncières portuaires et aéroportuaires est accentuée par le choix fait par les grands ports maritimes et leur tutelle d'adopter une stratégie de valorisation reposant essentiellement sur la location. Les opérations de déclassement et de cession de terrains portuaires à vocation industrielle ou logistique étaient déjà peu courantes avant la réforme. La tutelle s'oppose désormais systématiquement à toute opération de ce type, seuls les terrains désaffectés situés aux franges urbaines du domaine portuaire pouvant encore être cédés.

« Ne vendons pas car la mer ne se déplacera pas. » (Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14) : ainsi est justifiée la priorité accordée au modèle locatif. Comprendons par là qu'un principe de précaution s'applique aux terrains portuaires. Ces biens étant difficilement reproductibles du fait de leur localisation spécifique, il convient de les protéger d'un changement irréversible d'affectation. Cette approche renvoie aux fondements du régime domanial. Des discussions émergent ponctuellement entre les établissements portuaires et leur tutelle à ce sujet. C'est le cas pour la zone logistique DLI Sud de Dunkerque, où la tutelle s'est récemment opposée à la cession des terrains aux promoteurs alors qu'elle avait donné son accord de principe avant la réforme (Responsable du Développement logistique et industriel, GPMD, 14/01/14). Cependant, le principe de protection et l'idée selon laquelle la location est essentielle pour permettre aux autorités portuaires de maîtriser l'affectation des espaces portuaires sur le long terme font globalement consensus au sein des établissements portuaires :

*«C'est la logique de la réforme portuaire. C'est, on ne vend pas les bijoux de famille. Et ils ont raison. C'est-à-dire, les ports sont des enjeux nationaux, à force de vendre, [...], l'État n'a plus la possibilité de maîtriser son foncier. Et puis même en termes de mutation... Vu qu'on reste propriétaire, pour justement accompagner les mutations de demain, c'est mieux que de donner ça à des propriétaires privés. [...] À terme on aurait perdu... on n'aurait plus eu que le bord-à-quai quoi.»*

(Responsable de la Planification territoriale, GPMM, 10/03/14)

De plus, le modèle locatif se fait l'écho des mutations économiques et financières que connaissent actuellement les établissements portuaires. Le patrimoine foncier étant devenu l'une de leurs principales ressources financières, il convient d'en conserver l'intégrité et d'en préserver la pérennité, dans une logique de rente :

*«Pratiquement, le principe général est que l'on conserve la maîtrise foncière de nos terrains. En fait on vend très très peu. On vend très peu parce que... on ne veut pas que notre patrimoine foncier s'appauvrisse. Et globalement, sur le long terme, le système foncier locatif avec nos tarifs, est plus avantageux qu'un système de cession.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

À moyen et long terme, la location permettrait de dégager des revenus plus élevés que la cession foncière, comme l'exprime l'extrait d'entretien ci-dessous :

*«On a une logique d'accroître le revenu du port par son foncier. Si on commence à céder... Si je fais une transposition avec une entreprise privée, notre foncier aujourd'hui c'est quand même notre core-business, donc se séparer du core-business, c'est un gros problème.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

Bien que l'argument n'ait pas été avancé par nos interlocuteurs, on peut également expliquer le choix du modèle locatif par le fait que les établissements portuaires ne connaissent pas de situation d'endettement structurel. Si certains grands ports maritimes ont des taux d'endettement élevés, ceux-ci sont temporaires. Ils résultent d'investissements lourds mais ponctuels tels que l'opération Port 2000 dans le cas havrais [Assemblée nationale, 2014]. Les ports diffèrent ainsi des établissements ferroviaires où la cession du patrimoine foncier et immobilier est en grande partie destinée à créer de la liquidité dans la trésorerie dans une perspective de désendettement.

#### **3.3.4. Les trois leviers de valorisation du domaine portuaire**

La stratégie de valorisation foncière des grands ports maritimes s'oriente donc vers un modèle locatif. Elle vise d'une part à accroître quantitativement leurs revenus domaniaux, et d'autre part à en faire un élément plus structurant de leurs recettes d'exploitation. Cette seconde orientation est plus particulièrement portée par les ports à conteneurs du Havre et de Marseille-Fos, ainsi que celui de Nantes-Saint-Nazaire.

Il ressort de nos entretiens que la mise en œuvre de ces objectifs mobilise trois leviers d'action, examinés dans la suite de ce chapitre et synthétisés dans le tableau 7.2 ci-dessous. Le premier consiste en la modification de la structure tarifaire portuaire. Encouragés par la tutelle étatique, plusieurs établissements portuaires ont pour objectif à moyen terme d'augmenter les barèmes domaniaux en contrepartie d'un abaissement des droits de port dans le but d'accroître la part des produits domaniaux dans leur chiffre d'affaires. Le second levier repose sur la recherche d'occupants industriels ou logistiques nouveaux, l'ampleur des recettes domaniales étant directement corrélée à la quantité de surfaces louées. Visant tous deux les marchés fonciers industriels et logistiques destinés aux chargeurs maritimes, ces deux leviers d'action sont complémentaires. Ils conjuguent une rémunération de l'établissement portuaire par les flux et par le patrimoine.

Le troisième levier est quant à lui plus proche des stratégies observées chez les gestionnaires d'infrastructures aéroportuaires et ferroviaires. Il consiste en la valorisation du patrimoine portuaire par l'accueil de fonctions urbaines : de l'industrie légère mais surtout des activités tertiaires telles que des commerces et des bureaux. Il n'y a plus alors de rémunération par les flux. Ces pratiques, timides et hétérogènes, constituent une forme de diversification des activités des grands ports maritimes.

**Tableau 7.2. Les leviers de valorisation financière du foncier portuaire**

Levier d'action	Marché foncier	Rémunération
Recherche de nouveaux occupants	Industriel ou logistique	Par les flux Par le patrimoine
Révision des tarifs domaniaux	Industriel ou logistique	Par les flux Par le patrimoine
Diversification	Urbain	Par le patrimoine

#### **4. La valorisation du foncier portuaire sur les marchés industriels et logistiques**

Dans cette section nous nous intéressons aux deux leviers qui touchent aux marchés fonciers industriels et logistiques destinés aux chargeurs maritimes, à savoir la révision des barèmes domaniaux d'une part et la recherche de nouveaux occupants de l'autre. Au préalable nous explicitons notre acception de la notion de marché foncier appliquée à l'espace portuaire.

##### **4.1. Foncier industriel et logistique et transport maritime : les deux faces du marché des infrastructures portuaires**

L'usage du terme de «marché» pour désigner le domaine portuaire a de quoi surprendre le lecteur, les biens publics ayant été plus haut qualifiés de «hors commerce» [Mamontoff, 2003]. Nous revenons sur ce paradoxe.

La juriste S. Mitsiopoulou démontre dans sa thèse que la libéralisation des transports aériens et maritimes intervenue au cours des années 1980 et 1990 a conduit à la formation d'un marché des infrastructures aéroportuaires et portuaires. Ce constat s'inscrit contre la qualification de monopole naturel appliqué historiquement à ces équipements. Les offres de desserte maritime et aérienne n'étant pas dépendantes de réseaux physiques, elles constituent «un service flottant, mutable», ce qui tend à renforcer la concurrence entre les infrastructures. Le marché des infrastructures étudié par S. Mitsiopoulou comprend plusieurs composantes, dont l'accès aux équipements de transport (quais,

terminaux, pistes d'atterrissages) et les activités connexes telles que la manutention portuaire et l'assistance à escale dans les aéroports. Ces services acquièrent une nature économique alors qu'ils relevaient auparavant de missions de service public. Ils forment dès lors des «marchés voisins» de la fourniture d'accès aux infrastructures. Ils répondent à une demande «dérivée», déterminée par la demande de transport.

Selon une approche géographique, cela signifie que les aires de marché dans lesquelles s'inscrivent les infrastructures aéroportuaires et portuaires sont calquées sur celles des opérateurs de transport qui les desservent. Plus l'aire de marché des opérateurs est large, plus elle comprend un nombre élevé d'infrastructures potentiellement interchangeables. Ces constats rejoignent les travaux maritimistes s'intéressant au décloisonnement des arrière-pays portuaires auquel a conduit l'essor des trafics conteneurisés [Slack, 1993 ; Frémont, 2005 ; Notteboom, 2009].

Si la juriste s'intéresse peu aux enjeux fonciers dans le cadre de son travail, ses résultats s'y appliquent largement. La fourniture de terrains portuaires aux chargeurs, manutentionnaires et transporteurs implantés dans l'espace portuaire peut être considérée comme un marché voisin de la fourniture de l'accès aux infrastructures portuaires. En tant que gestionnaire et producteur de foncier industriel et logistique, l'autorité portuaire entre en concurrence avec d'autres opérateurs, portuaires ou non. Les aires de marché dans le périmètre desquelles s'exerce cette concurrence sont variables : leur périmètre dépend des caractéristiques logistiques de l'activité attributaire de l'offre foncière. Comme les autres composantes du marché des infrastructures, le marché foncier portuaire se fonde en effet sur une demande dérivée :

*«Ces différentes entreprises [implantées sur le domaine portuaire], elles [...] ont] des marchés de référence qui sont différents, selon leurs activités et leur production. Alors je vais être un peu simpliste, mais pour toutes les industries portuaires, de service au navire ou à la marchandise [...] leur marché de référence c'est [...] le port en lui-même. Pour les industries de valorisation de la marchandise, c'est-à-dire celles qui vont transformer ou fabriquer des produits, marché plus large, qui en général est une région, voire un pays, voire plusieurs pays à la fois. [...] Les entreprises de commerce, et bien elles ont un marché qui est nettement plus large parce que [...] on peut passer par la Belgique pour desservir Marseille, ou on peut passer par Marseille pour desservir la Belgique.»*

(Membre du Conseil supérieur de la marine marchande, 13/10/14)

Selon une logique contraire aux principes fondateurs du régime de domanialité publique, la formation d'un marché des espaces infrastructurels portuaires rejaillit donc sur l'activité de gestion foncière. L'intrusion progressive du droit de la concurrence dans le droit domanial le confirme [Mamontoff, 2003 ; Saugez, 2012].

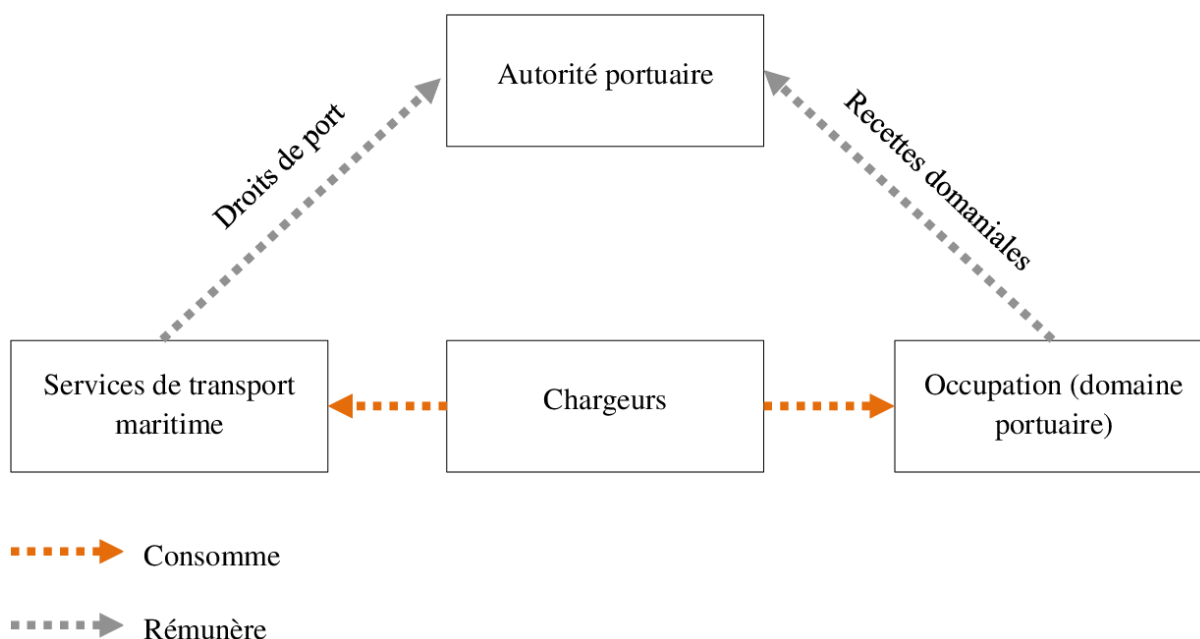
Par ailleurs, la fourniture de foncier portuaire, en tant qu'activité connexe à la fourniture d'infrastructures, a pour particularité de faire partie d'un marché que l'on peut qualifier de biface (*two-sided market*). Cette notion est couramment appliquée aux aéroports [Appold et Kasarda, 2011] mais peu aux ports, dont le fonctionnement économique est pourtant proche. Elle renvoie au fait que ces infrastructures constituent des plateformes entre deux marchés distincts mais fonctionnellement dépendants. Les aéroports par exemple se caractérisent par une double clientèle. La première catégorie de clients est constituée des compagnies aériennes, génératrices de revenus aéronautiques (droits

d'accès aux pistes). La seconde catégorie est formée des voyageurs : ils sont clients des compagnies mais aussi des activités commerciales implantées dans l'aéroport. Celles-ci s'acquittent de droits de location auprès du gestionnaire d'infrastructures, pour qui elles sont génératrices de revenus non-aéronautiques.

La particularité d'un marché biface est que l'augmentation du nombre de clients sur un segment profite au second, et inversement. Pour reprendre le cas aéroportuaire, la quantité de voyageurs qui fréquentent l'aéroport dépend du nombre de compagnies aériennes qui y escalent. De ces deux éléments dépend la capacité du gestionnaire à attirer des commerces et d'autres activités non-aéronautiques ainsi que le niveau des prix locatifs qu'il peut pratiquer. Plus les revenus générés par ces derniers sont élevés, plus les tarifs d'accès à l'infrastructure pour les compagnies aériennes peuvent être abaissés, permettant au gestionnaire aéroportuaire d'enrichir son offre de transport [Appold et Kasarda, 2011].

Cette logique peut être appliquée au cas portuaire, comme l'illustre la figure 7.6. Plus l'autorité portuaire est capable d'enrichir l'offre de ses services de desserte maritime, plus elle est attractive auprès des chargeurs industriels et logistiques, et plus elle est légitime à augmenter ses tarifs domaniaux. En outre, si ses revenus domaniaux sont élevés, elle est en capacité d'abaisser les droits de port et donc potentiellement d'attirer de nouveaux services de desserte<sup>277</sup>.

**Figure 7.6. Le port : un marché biface**



<sup>277</sup> Cette approche mérite évidemment des nuances. Les chargeurs qui génèrent des volumes de marchandises très importants disposent généralement de services maritimes dédiés et sont par conséquent peu intéressés par la richesse de l'offre proposée par le port où ils sont implantés. Il s'agit généralement de chargeurs industriels. Par ailleurs, tous les chargeurs dont les marchandises transitent par un port n'y sont pas implantés.

Le caractère dérivé de la demande foncière portuaire et le fait qu'elle s'insère dans un marché biface ont une double répercussion dans les pratiques de valorisation du patrimoine domanial portuaire.

Tout d'abord, les tarifs domaniaux et les droits de port forment deux sources de revenus distinctes pour les autorités portuaires et correspondent à deux services différents : la fourniture de droits d'occupation du domaine et celle d'un accès aux terminaux portuaires. L'espace infrastructurel portuaire formant un marché biface, les barèmes de l'un ne peuvent toutefois pas être modifiés sans consulter et adapter ceux de l'autre. En effet les usagers du port sont sensibles au coût total du passage portuaire<sup>278</sup>, comme le présente l'extrait d'entretien ci-dessous :

*«On fait attention non plus à ne pas arriver à des tarifs qui sont totalement impossibles à supporter par nos clients. [...] Il faut une cohérence d'ensemble. Sachant que nos occupants payent à la fois des redevances domaniales et des droits de port, on ne peut pas les tondre sur tous les tableaux. Donc si on augmente un peu les droits de port, on va y aller un peu molo sur le domanial, et puis vice-versa.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

En outre, la stratégie de valorisation foncière des autorités portuaires est largement dépendante des trafics dans lesquels le port est spécialisé. Les ports qui reçoivent essentiellement des trafics en vrac sont surtout susceptibles d'accueillir des implantations industrielles. En France, c'est le cas des trois ports atlantiques : Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux. Les ports qui traitent à la fois des trafics en vrac et conteneurisés peuvent attirer des industries et des entrepôts logistiques. C'est le cas du Havre et de Marseille-Fos. Les ports de Rouen et de Dunkerque se placent quant à eux dans une situation intermédiaire. Étant historiquement des ports de vrac ils accueillent essentiellement des implantations industrielles. Tous deux ont toutefois entamé une stratégie de diversification de leurs trafics comme de leurs occupants en direction du marché du transport maritime conteneurisé et de la logistique.

Ces éléments de définition ayant été apportés, deux précisions méthodologiques sur la manière dont a été conduite l'analyse des stratégies de valorisation domaniale des grands ports maritimes sont nécessaires. Premièrement nous avons fait le choix de ne pas distinguer les pratiques de valorisation se rapportant aux implantations de chargeurs maritimes, qu'ils soient des industriels ou des logisticiens. Elles correspondent évidemment à deux marchés distincts, que ce soient par les produits immobiliers qui les caractérisent<sup>279</sup>, la nature des clients, la manière dont la valeur foncière se construit<sup>280</sup> ou encore les aires concurrentielles dans lesquelles ils s'inscrivent. En dépit de ces différences, les entretiens révèlent que les pratiques de valorisation foncière sont proches d'un marché et d'un type

---

<sup>278</sup> Le coût de passage portuaire se définit comme l'ensemble des coûts associés au déchargement d'une marchandise et à son évacuation vers l'hinterland. Il regroupe notamment les coûts de manutention, les droits de port, les coûts d'entreposage et les frais de douane.

<sup>279</sup> Si les bâtiments industriels sont très hétérogènes d'un secteur à l'autre, les entrepôts logistiques sont quant à eux de plus en plus standardisés.

<sup>280</sup> Sur le marché industriel, le foncier est avant tout appréhendé en tant que facteur de production. Sa valeur financière est très faible en proportion du coût de l'outil de production total. Sur le marché logistique, le foncier représente une part plus élevée du coût d'implantation. Il a un impact direct sur les prix de location des bâtiments à leurs exploitants, lorsque la gestion de l'entrepôt est externalisée. Le prix est fixé sur le modèle du compte à rebours du promoteur.

d'implantation à l'autre. Aussi les divergences seront soulignées lorsqu'elles existent mais une approche transversale est privilégiée.

Deuxièmement, le travail d'enquête exclut la question des concessions de terminaux. Ces derniers constituent un élément fondamental du domaine portuaire mais dans un souci de cohérence avec le reste du travail nous avons fait le choix de nous concentrer sur les espaces rétro-portuaires. Les tarifs qui y sont appliqués sont largement inférieurs à ceux pratiqués dans le cadre des concessions de terminaux, qui constituent des biens plus rares. Par leur ampleur, les terrains rétro-portuaires constituent néanmoins d'importants contributeurs aux recettes domaniales des établissements portuaires. Au Havre par exemple, environ deux-tiers des produits domaniaux découlent des implantations industrielles et logistiques rétro-portuaires, tandis que les concessions de terminaux (soit une dizaine de contrats) y contribuent pour un-tiers (Responsable du pôle Stratégie domaniale, GPMH, 13/06/14). Ce ratio varie d'un port à l'autre selon la superficie des terminaux et celle des espaces rétro-portuaires occupés, mais il constitue un ordre de grandeur utile<sup>281</sup>, qui justifie le choix de nous concentrer sur les espaces rétro-portuaires. Par ailleurs, l'offre de terminaux s'adresse à des manutentionnaires, dont les stratégies d'implantation diffèrent largement de celle des chargeurs industriels et logistiques. La stratégie de valorisation de ces espaces diffère donc de celle mise en œuvre pour les terrains rétro-portuaires. Les concessions de terminaux sont d'ailleurs fréquemment gérées par un service spécifique, distinct du service domanial.

## **4.2. La délicate révision de la structure tarifaire portuaire**

### **4.2.1. Le renversement de la structure tarifaire : un principe séduisant**

La tutelle technique encourage les autorités portuaires à revoir leurs pratiques tarifaires, promouvant une augmentation des redevances domaniales qui serait contrebalancée par un abaissement des droits de port (Adjoint au sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14). Un tel renversement de la structure tarifaire portuaire aurait pour avantage de ne pas augmenter le coût cumulé des droits de port et du tarif domanial dans le coût total du passage portuaire pour le destinataire final, tout en permettant à l'autorité portuaire d'augmenter la part des produits domaniaux dans son chiffre d'affaires. L'extrait d'entretien suivant explicite cette logique :

*«(1) : Il y a aussi dans les réflexions générales du port, toute cette réflexion de revoir les tarifications. [...] Il y a une volonté de mieux ajuster les perceptions de taxe par rapport à l'occupation réelle, et des industriels, et des activités sur le site.*

*(2) : Et une fois qu'ils auront payé cher le terrain ils auront intérêt à faire du trafic pour amortir les dépenses. Voilà, on va renverser la balance.*

*(1) : Quitte à ce que pour le trafic on ... [...] On baisse le trafic.*

*(2) : [...] À coût constant, en changeant les équilibres, et puis en garantissant que les coûts du foncier nous procurent un revenu.»*

(Responsable Grands projets (1), Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement (2), GPMNSN, 17/01/14)

---

<sup>281</sup> Le détail de la composition des produits domaniaux n'a pu être obtenu que pour l'établissement portuaire du Havre. Les tarifs appliqués aux concessions de terminaux sont considérés comme confidentiels, aussi seules des données très agrégées sont communiquées à l'extérieur de l'établissement.



Cette stratégie renvoie à la notion de marché biface : les prix d'accès à l'infrastructure et celui des locations foncières sont considérés comme des vases communicants appartenant à une architecture tarifaire unique. Toutes les autorités portuaires ne sont pas impliquées dans ces réflexions concernant un éventuel renversement de la structure tarifaire portuaire. Les ports du Havre et de Marseille-Fos sont parmi les plus engagés. Les flux conteneurisés étant particulièrement sensibles aux soubresauts de l'économie mondiale, les autorités portuaires cherchent à atténuer l'impact de leurs variations sur leurs recettes d'exploitation. Le Havre et Marseille-Fos, tout comme le port de Nantes-Saint-Nazaire, sont soucieux de leur structure tarifaire en raison également de la forte baisse que connaissent leurs trafics d'hydrocarbures, et de gaz dans le cas du port ligérien. Pour ce dernier, si l'essor récent des activités liées aux énergies marines est intéressant sur un plan industriel, il génère peu de trafics maritimes tout en occupant de vastes espaces. Un mode de tarification adapté à ce secteur doit donc être trouvé.

#### **4.2.2. La rémunération par les flux contre la rémunération par le patrimoine**

Si le principe d'un renversement de la structure tarifaire est simple, sa mise en œuvre est délicate. Elle s'inscrit contre les pratiques traditionnelles, qui font peser la stratégie commerciale des autorités portuaires sur le développement des droits de port au détriment des produits domaniaux. Pour le formuler autrement, la logique de rémunération par les flux reste prégnante tandis que la logique de rémunération par le patrimoine peine à s'imposer. Plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés.

Le premier facteur tient aux règles de fixation du tarif domanial. Établies par le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP), elles sont en apparence rigides puisqu'elles s'appuient sur le principe d'égalité de traitement des usagers. Pour autant les autorités portuaires ne sont pas tenues de pratiquer un prix uniforme dans la mesure où le CGPPP prévoit que «la redevance due pour l'occupation ou l'utilisation du domaine public tient compte des avantages de toute nature procurés au titulaire de l'autorisation» (Art L. 2125-3, CGPPP).

Ainsi, comme le montre l'encadré 7.1, le barème domanial dont chaque établissement portuaire doit être doté<sup>282</sup> comprend deux composantes : un droit fixe correspondant à la valeur d'usage de l'emplacement (localisation, desserte) et un droit variable qui dépend des profits et avantages dont jouit l'occupant. Le montant de cette part variable est établi à partir de critères tels que la nature des droits accordés à l'occupant (durée, attribution ou non de droits réels, etc.) ou encore le volume de trafics maritimes qu'il s'engage à réaliser.

---

<sup>282</sup> La grille tarifaire est établie par le directoire, présentée pour discussion au conseil de développement et fait l'objet d'une validation par le conseil de surveillance de l'établissement. Les tarifs sont adaptés annuellement au taux d'inflation, généralement à partir de l'indice du coût de construction (ICC). Des révisions approfondies sont également conduites à échéances variables d'une autorité portuaire à l'autre.

### Encadré 7.1. Le tarif domanial du port de Nantes-Saint-Nazaire (2014)<sup>1</sup>

#### Un tarif fixe par zone :

- Site de Saint-Nazaire : A€/are/an
- Site de Montoir aval :
  - Terminal sablier : B€/are/an
  - Terminal roulier : C€/are/an
  - Pôle logistique : D€/are/an

#### Des modulations :

- Majoration de E% pour les surfaces contigües aux bassins et plans d'eau
- Réduction égale à F% de la taxe marchandise\* acquittée par l'occupant en 2013

*\*La taxe marchandise est une des deux composantes des droits de port. La seconde est la taxe navire (acquittée par l'armateur).*

<sup>1</sup> Source : Décision du Directoire du Grand Port Maritime de Nantes Saint-Nazaire du 28 novembre 2013. Document non public.

La possibilité de faire varier le tarif domanial d'un occupant à l'autre en fonction de ces critères entraîne de nombreux ajustements tels que l'attribution de ristournes temporaires ou l'application de coefficients réducteurs aux tarifs de base. Ces pratiques usuelles rendent peu aisé un renversement subit de la structure tarifaire qui conduirait à une augmentation et une application stricte des barèmes domaniaux.

Le second facteur d'inertie du modèle tarifaire est donc le fait que le barème domanial est traditionnellement utilisé comme une variable d'ajustement et un levier de négociation dans le cadre des projets d'implantation portuaire. Les règles de tarification domaniale offrent en effet aux autorités portuaires la possibilité de moduler leur offre commerciale au cas par cas, selon les besoins des clients souhaitant s'implanter sur le port, comme en témoigne l'extrait d'entretien ci-dessous :

*«Il peut y avoir des négociations. En principe c'est le tarif [domanial] de base. [...] Il peut être effectivement adapté. [...] Pour aider une activité qu'on souhaite voir s'implanter sur le port, on va faire un tarif progressif par exemple. La première année, il va payer 50% du tarif de base. La deuxième année 60, 70, 80, pour arriver sur 5 ou 6 ans au tarif normal. Ou alors, ce qu'on peut faire aussi, c'est n'appliquer le loyer qu'à partir du moment où l'activité a démarré, et neutraliser toute la phase de construction, qui peut aller jusqu'à deux ans.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Le barème domanial constitue donc un levier permettant de favoriser l'aboutissement de projets supposant de lourds investissements, dont la phase de démarrage est longue. Dans une perspective proche, le tarif domanial peut aussi être modulé en fonction du niveau de mise en valeur de l'espace portuaire qu'implique le projet du futur occupant :

*«C'est compliqué toujours la redevance domaniale, il faut à la fois être carré pour qu'il y ait une équité de traitement, [...], en même temps on est un acteur industriel. Donc si vous êtes trop obtus en disant «Le prix catalogue c'est ça, alors vous payez ça», finalement vous n'arrivez pas [...] à fixer les choses, à faire venir les entreprises. [...] C'est pour ça qu'on essaye aussi de regarder un business-plan. [...] Ce n'est pas tout à fait la même chose quand il y a quelqu'un qui vous dit «Moi je vais prendre une plateforme et je vais faire ma petite activité dans mon coin.» Et quand vous avez quelqu'un qui dit « Je vais investir pour trente ans, je vais y mettre de l'argent.»*

(Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement, GPMLR, 20/02/14)

La mise en valeur de l'espace portuaire se mesure aussi par le volume de trafics que l'occupant s'engage à réaliser :

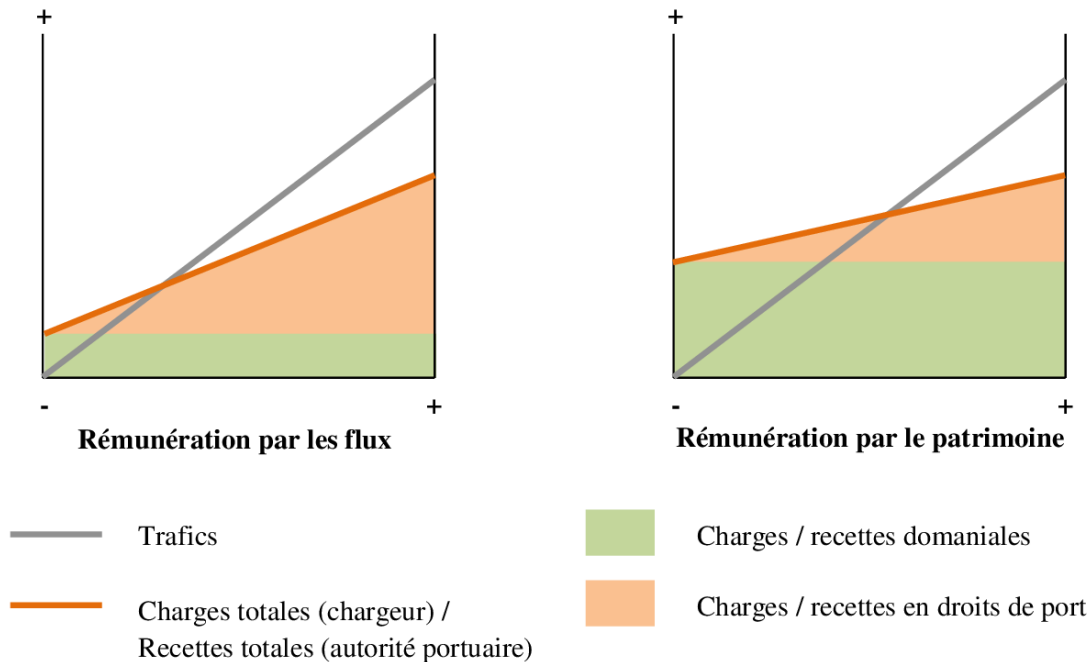
*«On recherche un équilibre si vous voulez entre la durée, le prix, et l'engagement de trafic pris par l'industriel. [...] Le prix et la durée pourront être d'autant plus variables, à la baisse pour le prix et à la hausse pour la durée, que l'engagement de trafic sera important. [...] Puisque bon, l'objectif c'est bien qu'il [l'industriel] s'implante, et qu'il s'implante en faisant un trafic relativement conséquent, ou le plus conséquent possible. Donc il faut lui mettre en face [...] de son projet global un prix de location qui lui permet d'atteindre cet équilibre-là.»*

(Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 20/02/14)

Les négociations et les pondérations qui s'opèrent dans le cadre de la fixation des tarifs domaniaux des futurs occupants sont intéressantes pour les autorités portuaires car elles leur fournissent une marge de manœuvre commerciale et une capacité d'adaptation aux cas particuliers qui se présentent à eux.

Ce système actuel de rémunération de l'autorité portuaire par les flux est également avantageux pour les occupants qui paient actuellement des charges fixes faibles (les droits d'occupation) et des charges variables plus élevées (les droits de port). Un renversement de cette logique ne profiterait pas à tous. Les chargeurs dont les volumes de trafics sont élevés et stables seraient bénéficiaires : la réduction de leurs dépenses totales en droits de port, compenserait voire excèderait la hausse des charges domaniales. Les chargeurs dont les volumes de trafics sont faibles pâtiraient en revanche de ce changement de structure tarifaire, qui entraînerait une hausse de leurs charges globales. Pour l'ensemble des chargeurs, le renversement des tarifs portuaires serait synonyme de risques économiques accrus face aux fluctuations de leurs trafics. En effet dans ce système la variation à la baisse de leurs trafics ne serait pas compensée par une baisse proportionnelle des charges, comme le schématise la figure 7.7.

**Figure 7.7. Rémunération de l'autorité portuaire par les flux contre rémunération par le patrimoine : répartition des recettes et des charges**



	Droits d'occupation	Droits de port
Rémunération par les flux	+	-
Rémunération par le patrimoine	-	+

Du fait de ces implications économiques, les projets de révision tarifaire envisagés ou entamés par les grands ports maritimes tendent à rencontrer une opposition de principe de la part des occupants du domaine, comme le résume l'extrait d'entretien suivant :

*«(1) : Mais les occupants globalement ils réagissent comment ?*

*(2) : Ils ne sont pas d'accord. [...] Ils veulent bien payer sur le variable, parce qu'ils ont leur marge sur le variable, mais ils ne veulent pas payer sur le fixe.*

*(3) : Ils augmentent leurs risques en fait.»*

(Enquêtrice (1), Directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement (2), Responsable Grands projets (3), GPMNSN, 17/01/14)

De ce fait, les révisions des barèmes domaniaux se heurtent à une problématique d'«acceptabilité», compromettant leur mise en œuvre (01/06/15). L'entretien suivant témoigne de cette difficulté :

*«Notre catalogue tarifaire fait l'objet d'une discussion avec ce qu'on appelle la place portuaire, et forcément à chaque fois que nous, on propose des augmentations tarifaires, elles sont mal accueillies par nos clients qui voient de ce fait une augmentation de leurs coûts. Donc c'est une piste qui a vraiment beaucoup de limites et qui n'est pas vraiment exploitée.»*

(Responsable du service financier, GPMM, 13/11/14)

Ces oppositions constituent un facteur supplémentaire d'inertie du modèle tarifaire. Elles sont notamment portées par les représentants des chargeurs du port siégeant au conseil de développement, celui-ci devant obligatoirement être consulté pour toute refonte des grilles tarifaires.

Enfin, comme précisé plus haut, la demande domaniale est une demande dérivée : elle s'intègre dans un marché plus large, celui du transport maritime. Les autorités portuaires ne peuvent pas décider d'une augmentation subite des barèmes domaniaux sans justification spécifique, comme si le port constituait un marché foncier autonome. Il s'inscrit en réalité dans une aire concurrentielle plus vaste. La position qu'il occupe au sein de celle-ci est déterminée par les volumes de trafics qu'il traite et le coût global du passage portuaire. Elle conditionne les tarifs qu'il peut exiger de ses occupants. L'extrait d'entretien suivant en témoigne. Il concerne les tarifs domaniaux du parc logistique DLI Sud en cours d'aménagement sur le port de Dunkerque :

*«On est bas oui. On est bas parce que moi je suis transporteur, investisseur, je préfère être sur un port qui fait 2 millions de conteneurs par an, qui a une offre maritime colossale, plutôt que dans un autre port où l'offre maritime sera moins forte. Et pour lequel j'aurai plus de mal à trouver des investisseurs qui accepteront d'investir dans mon projet. C'est de la négo, c'est empirique et c'est du benchmark.»*

(Responsable du Développement logistique et industriel, GPMD, 14/01/14)

Étant historiquement spécialisé dans l'industrie lourde et les trafics en vrac, le port de Dunkerque dispose d'un faible pouvoir de marché sur le segment de la logistique et des trafics conteneurisés. Il est donc contraint de pratiquer des tarifs domaniaux faibles pour attirer des promoteurs immobiliers et des chargeurs dans ce secteur.

La concurrence interportuaire est de ce fait souvent mentionnée par les autorités portuaires et leur tutelle comme un frein à l'augmentation des tarifs domaniaux. Elle l'est d'autant plus que les chargeurs utilisent régulièrement l'argument de la substituabilité des ports pour négocier l'abaissement de leurs tarifs domaniaux lors de leur implantation :

*«Lorsque vous avez un groupe d'une certaine importance, il vient vous dire qu'il souhaite une implantation en milieu portuaire sur la façade atlantique, et il vous fait comprendre qu'il a été voir Bordeaux, La Rochelle, Bayonne...»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

#### **4.2.3. Une révision incrémentale du fonctionnement tarifaire**

Face à ces difficultés, la stratégie des grands ports maritimes consiste plus en une attitude opportuniste de (re)négociation au cas par cas qu'en une mutation subite du fonctionnement tarifaire portuaire. Les évolutions sont donc conduites par touches successives, selon une logique incrémentale.

Au port de Nantes-Saint-Nazaire par exemple, un tarif spécifique au secteur des énergies marines renouvelables (EMR) a récemment été créé au sein du barème domanial. Plus élevé que les tarifs standards, il prend en compte le faible volume de trafics généré par ces activités :

*«On a mis en place par exemple un nouveau tarif pour les énergies marines renouvelables, parce que c'est une activité qui est totalement nouvelle chez nous, qui nécessite [...] la mise à disposition de surfaces importantes, et de la mise à disposition d'équipements publics importants, comme les formes de radoub pour charger les éoliennes, les écluses, les terre-pleins, les outillages, donc on fixe un nouveau tarif.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Par ailleurs, la tutelle financière encourage les grands ports maritimes à développer des outils de comptabilité analytique (Adjointe au responsable du pôle Audit et Comptabilité, APE, 01/07/15). Ils doivent leur permettre d'identifier les coûts générés par l'occupation du domaine (dépenses d'entretien et de construction des infrastructures collectives, dragage, etc.) et de les répartir par occupant. L'objectif final est d'incorporer ces coûts aux tarifs domaniaux selon un système qui se rapprocherait de la tarification au coût total moyen<sup>283</sup>, mais les outils sont encore loin d'être aboutis. La définition et la répartition des coûts du domaine «C'est la question à 100 000\$.» estime la Responsable du pôle Stratégie domaniale du port du Havre (13/06/14). À Nantes-Saint-Nazaire le déploiement de ces instruments représente aussi un processus de longue haleine :

*«On est en train d'établir des comptes de zone, qui visent effectivement d'une part à mettre d'un côté toutes les recettes, et à mettre de l'autre côté toutes les charges. [...] Mais pour le moment en analytique, on ne savait pas trop bien répartir les investissements individuellement par zone. C'est-à-dire qu'on a fait des opérations globales d'aménagement, de remblaiement, d'équipement, voies ferrées, routes. Mais on ne pouvait pas imputer à chaque terminal ou à chaque zone, une part de ces investissements.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Autre initiative récente, l'autorité portuaire du Havre a décidé l'ajout d'une clause d'intéressement au chiffre d'affaire des occupants dans le barème domanial. S'inspirant des pratiques des gestionnaires fonciers et immobiliers privés, cette clause doit permettre à l'autorité portuaire de capter les hausses d'activités de ses chargeurs par un autre canal que les seuls droits de port. La création de ce coefficient participe de l'objectif d'accroissement de la part des produits domaniaux dans les recettes d'exploitation de l'établissement. Mais sa mise en œuvre concrète auprès des occupants s'avère plus complexe encore que la modification théorique du barème. C'est en fait la capacité de négociation de l'autorité portuaire qui est en jeu, face à des clients peu disposés à voir leurs charges domaniales augmenter (Responsable du pôle Stratégie domaniale, GPMH, 13/06/14). La révision des contrats existant est d'autant moins aisée qu'ils s'inscrivent pour la plupart dans des échéances longues et ne contiennent pas de clauses de revoyure. L'arrivée à échéance des AOT et leur renouvellement constituent donc une fenêtre d'opportunité à ne pas manquer pour l'autorité portuaire.

---

<sup>283</sup> La tarification au coût total moyen répercute sur l'utilisateur de l'infrastructure les coûts fixes et les coûts variables générés par ses activités. La tarification au coût marginal ne couvre quant à elle que les coûts variables. La charge des coûts fixes revient à la puissance publique.

#### **4.3. La promotion de l'offre foncière portuaire : principes et outils d'une stratégie commerciale naissante**

Le renversement de la structure tarifaire portuaire est donc encore à l'état de projet dans les grands ports maritimes, les barèmes domaniaux ne faisant l'objet que d'adaptations ponctuelles. Insuffisante pour répondre à l'objectif de valorisation financière du domaine portuaire, cette approche est complétée par une démarche de prospective commerciale. Si ce second levier peut sembler anodin et classique pour un gestionnaire d'actifs fonciers, sa mobilisation par les autorités portuaires est récente. Le domaine ayant avant tout été géré comme un instrument au service du développement des trafics et des capacités portuaires, l'offre foncière portuaire n'aurait jusqu'à présent pas fait l'objet d'une démarche commerciale dédiée comme le note la Cour des comptes à propos du port du Havre [Cour des comptes, 2015b]. Ce constat fait écho à celui de l'ancien directeur des affaires portuaires de Lafarge Ciments, également membre du Conseil supérieur de la marine marchande :

*«Quand vous avez le port de Marseille qui a un domaine supérieur à la superficie de Paris, pourquoi il n'y a pas d'entreprises dedans ? [...] Il n'y a pas une démarche volontariste pour attirer les gens. [...] Pour prendre un exemple dans le privé, [...] les Quatre Temps à la Défense, il y a une surface commerciale, il y a une société qui commercialise l'espace. Et bien elle se donne du mal pour aller chercher les gens. [...] Et bien dans les ports il n'y a pas [...] cette démarche volontariste de dire «Je vais faire ce qu'il faut pour que l'industriel vienne s'installer chez moi.» [...] La démarche commerciale portuaire, c'est souvent d'aller se promener à l'autre bout de monde pour dire «On va ouvrir des lignes de conteneurs [...]», c'est très bien, mais bon le reste, euh...rien.»*

(Membre du Conseil supérieur de la marine marchande, 13/10/14)

La politique commerciale des autorités portuaires s'est longtemps concentrée sur une seule catégorie de clients, les armateurs, au détriment de la seconde, les chargeurs qui occupent l'espace portuaire.

Les entretiens réalisés auprès des responsables des services domaniaux de plusieurs établissements font également ressortir un consensus concernant la faiblesse des pratiques commerciales passées, tout en mettant l'accent sur l'émergence de stratégies et d'outils nouveaux. Nous nous intéresserons à deux d'entre eux : le catalogue d'offre foncière d'une part, l'appel à projet de l'autre. Si leur usage est encore diffus, ils témoignent de la volonté des établissements portuaires qui les mobilisent de valoriser leur offre foncière et d'accroître l'occupation de leur domaine.

Le catalogue d'offre foncière est un outil de promotion initialement mis en place par Ports de Paris puis développé à l'échelle des ports de l'axe Seine dans le cadre du groupement Haropa. Une plateforme commune en ligne et en libre accès permet de consulter l'offre foncière et immobilière des trois ports du GIE et de leurs partenaires. Pour chaque terrain (ou bâtiment) une fiche descriptive détaillée est accessible, contenant des informations sur la localisation du bien, sa surface, ses caractéristiques techniques, le niveau de desserte, éventuellement son prix et la fiscalité qui s'y applique. La plateforme comprend aussi un outil de requêtage permettant aux clients potentiels d'identifier les biens correspondant à leurs besoins selon des critères, de localisation, ou encore de desserte. La mise en place d'un tel outil s'inspire des pratiques des aménageurs et promoteurs privés. Elle correspond au souci de rendre plus visible et plus transparente l'offre foncière et immobilière portuaire, d'accélérer et de fluidifier la commercialisation des biens disponibles.

À ce jour les ports de l'axe Seine sont les seuls à avoir établis un catalogue de leur offre foncière. Mais d'autres autorités portuaires envisagent la mise en place d'un outil similaire, facilitée par l'amélioration croissante de la connaissance de leur domaine qu'a permis l'inventaire réalisé dans le cadre de la réforme et le développement des systèmes d'information géographique au sein des établissements. La logique promotionnelle émergente se traduit également par le développement de la participation d'Haropa et du port de Marseille-Fos aux salons consacrés à l'immobilier professionnel.

L'appel à projet constitue un second outil de promotion commerciale récemment approprié par les grands ports maritimes pour la valorisation des espaces rétro-portuaires. *Via* des annonces publiques, la démarche consiste pour l'autorité portuaire à inciter des opérateurs privés à proposer un projet d'aménagement et d'exploitation pour un terrain donné. Contrairement à un appel d'offre, l'autorité portuaire ne fixe pas de programme au préalable mais peut imposer des exigences aux candidats : tarifs, volumes de trafics générés ou nature des activités attendues. La sélection de l'offre jugée être la meilleure se fait en fonction de critères publics établis au préalable. Cette procédure de mise en concurrence n'est traditionnellement utilisée dans les ports que pour la commercialisation des terminaux. Mais depuis la réforme de 2008, elle est de plus en plus souvent mobilisée pour la commercialisation de terrains rétro-portuaires, que ce soit dans le cadre de projets industriels ou logistiques.

Le grand port maritime de Marseille a par exemple lancé en octobre 2011 un appel à projet en vue de l'implantation d'un complexe agro-industriel sur la ZIP de Fos-sur-Mer. Elle en a émis un second en novembre 2012, visant au développement d'un pôle logistique dédié au stockage frigorifique sur la zone de la Feuillane<sup>284</sup>. Le grand port maritime de Rouen envisage la mise en place d'un appel à projet pour la commercialisation des terrains du site logistique RVSL Amont de 20 hectares situé sur la commune de Grand-Couronne, en cours d'aménagement. Le grand port maritime du Havre prévoit de recourir au même procédé pour la promotion du PLPN 3, parc logistique d'environ 70 hectares dont l'aménagement est prévu par le projet stratégique 2014-2019. Le développement de l'usage de cet outil pour la commercialisation de terrains rétro-portuaires répond à une double exigence juridique et économique.

Sur un plan juridique, la mise en concurrence n'est pas un préalable obligatoire à la passation de conventions d'occupation domaniale en droit français [Jurion, 2013]. Néanmoins, sous l'influence du droit européen une exigence croissante de transparence dans la passation des conventions est imposée aux propriétaires publics [Saugez, 2012]. L'appel d'offre permet aux grands ports maritimes de répondre à cet impératif et ainsi de se prémunir contre d'éventuels litiges (Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14 ; Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR, 28/02/14).

À cette approche juridique se superpose une approche économique. L'appel à projet est appréhendé comme une opportunité de promouvoir l'offre foncière portuaire auprès des milieux spécialisés, comme l'explique l'un des responsables du projet de pôle logistique frigorifique de Fos-sur-Mer :

---

<sup>284</sup> Ces appels à projet n'ont pas abouti. Concernant le pôle logistique frigorifique, il s'est avéré que l'offre était déjà suffisante autour du port et qu'il n'était pas nécessaire de développer des capacités supplémentaires. Concernant le complexe agro-industriel, l'objectif était d'accueillir une raffinerie d'huile de palme. La taxe sur l'huile de palme, mise à l'agenda par le gouvernement en 2013, a porté un coup d'arrêt au projet.



*«Ça fait de la publicité, ça crée de la notoriété, très bien, on le fait. [...] On a identifié une filière dans laquelle on pense qu'il y a matière à développer, alors ce sont les entrepôts froids... Ça nous permet, [...] d'aller rencontrer les acteurs du froid en disant «Et bien tiens, lui il n'est pas là, lui il n'est pas là, on va aller le voir pour leur signifier qu'on a ce projet-là, est-ce qu'ils sont intéressés ?» [...] C'est un levier de prospective, qui ne coûte pas grand-chose à actionner.»*

(Responsable des Implantations logistiques et industrielles, GPMM, 12/11/14)

Cette procédure permet par ailleurs à l'autorité portuaire d'éviter d'être «trop modeste» dans ses exigences auprès du futur occupant, en sélectionnant la meilleure offre au sein d'un panel (Directeur général, GPMR, 05/06/15). L'objectif est de valoriser au mieux les ressources foncières portuaires jugées les plus attractives :

*«Sur les zones comme ça, qui ont des valeurs importantes, on lance un appel à projet avec un cahier des charges précis, et effectivement derrière, on a souvent plusieurs candidats, et donc il y a une analyse des offres. [...] Et on pense avoir choisi le meilleur des candidats, qui apporte le plus de sécurité, le plus de possibilités de développement de trafics. Voilà, donc on est sur ces critères-là [...] : la sécurité financière du client, le niveau d'investissement qu'il va réaliser, et le niveau de trafic.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR, 28/02/14)

L'appel à projet permettrait donc de combiner une approche financière – accroître les recettes domaniales par la recherche de clients nouveaux – et une approche plus économique, consistant en l'implantation d'activités jugées pertinentes au vu des objectifs de développement des activités portuaires et des trafics. Donc si d'une part la gestion domaniale tend à s'autonomiser sur le plan commercial et opérationnel, sur un plan économique et fonctionnel elle reste largement associée au développement des trafics portuaires, ces derniers étant essentiels à l'équilibre de leur modèle économique.

## **5. Les stratégies de diversification ou la valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers urbains**

La désindustrialisation de l'espace urbain s'est accompagnée de pressions foncières croissantes sur les espaces infrastructurels situés dans les villes-centres. Ce contexte est parfois subi par les gestionnaires d'infrastructures, parfois exploité au profit de leurs stratégies de valorisation foncière. Dans le cas des autorités portuaires, nous montrerons que depuis les années 1990 elles sont passées d'une posture de rejet à une démarche conciliatrice voire opportuniste. Les marchés fonciers urbains occupent néanmoins une place secondaire dans les pratiques de valorisation de leurs ressources.

### **5.1. La tertiarisation des sites infrastructurels urbains : des processus tantôt subis, tantôt maîtrisés**

Les espaces infrastructurels localisés en milieu urbain se caractérisent depuis les années 1980 par un processus de tertiarisation. On entend par ce terme le passage d'un usage industriel (transport, accueil de chargeurs) à l'accueil de fonctions urbaines : équipements publics, commerces, bureaux ou encore activités récréatives. Les différentiels de rente foncière en faveur des activités tertiaires favorisent ces

reconversions. Accompagné ou non d'un changement de propriété, le processus de tertiarisation est tantôt subi, tantôt maîtrisé et encouragé par les gestionnaires d'infrastructures.

À propos des infrastructures de transport fluvial à Londres par exemple, A. Pellegram [2001] montre qu'entre 1987 et 1994, 22 terminaux sont reconvertis pour des usages non portuaires. Ces sites voyant leur valeur augmenter à mesure que la pression foncière et immobilière s'accroît, leurs propriétaires font le choix de les vendre pour s'implanter en zone moins dense. Cette situation s'explique par le fait que les terrains portuaires fluviaux au Royaume-Uni sont régis par la propriété privée. Les autorités publiques n'ont pas de pouvoir de décision sur leur vente et leur achat. Mais d'autres gestionnaires d'infrastructures voient leurs ressources menacées par ces différentiels de rente foncière. K. Mazy [2014] décrypte les pressions exercées par les collectivités locales en faveur de la reconversion urbaine des espaces fluviaux portuaires péri-centraux de Bruxelles et Lille. Elles cherchent à attirer sur ces sites des investisseurs et promoteurs dont les projets contribueront à une requalification du tissu urbain et une extension des centres villes, l'objectif final étant l'amélioration de leur positionnement concurrentiel au sein du réseau de villes européennes.

Si dans les cas mentionnés ci-dessus les processus de tertiarisation sont décrits comme étant subis par les gestionnaires d'infrastructures, ils peuvent également être maîtrisés et profiter à la stratégie de valorisation foncière de l'opérateur concerné. F. Adisson [2015] montre que RFF, dès sa création, cherche à encourager le développement de programmes d'aménagement sur les terrains devenus inutiles à son activité et qu'il souhaite céder. L'objectif pour l'opérateur est de maximiser la valeur financière de ses actifs, tout en contribuant au développement urbain dans une logique d'intérêt public, les terrains concernés étant majoritairement vendus aux collectivités territoriales. Pour ce faire, RFF dispose de ressources organisationnelles, informationnelles et professionnelles. La direction en charge de ces opérations recrute des «transfuges» venus du secteur de l'aménagement (para)public et se dote de cadres d'action standardisés. Il s'agit pour l'opérateur d'être mieux armé pour défendre ses intérêts financiers dans les négociations avec les acquéreurs de ses terrains – souvent des collectivités locales - concernant la nature des projets urbains envisagés, dont dépend la valeur finale de transaction [Berthier, 2012].

Les travaux de J.-D. Gerber [2008] sur les CFF suisses confirment le développement de capacités d'anticipation et de maîtrise de la tertiarisation de leur patrimoine foncier de la part des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires. Si les opérateurs ferroviaires sont les plus outillés et les plus organisés dans l'encadrement de ce processus et dans la diversification de leurs activités de gestion foncière, d'autres gestionnaires tendent à suivre cette voie, à travers des opérations néanmoins plus ponctuelles. Dans le cadre du projet de reconversion des friches urbaines fluviales du projet Lyon Confluence, Voies Navigables de France (VNF) a par exemple fait le choix de prendre en charge l'aménagement des terrains lui appartenant. Cette activité est mise en œuvre à travers une filiale créée avec la Caisse des Dépôts et des Consignations et fonctionnant sur le modèle d'une société civile immobilière [Debrie, 2013]. Ensuite loués à des promoteurs, les terrains doivent générer des revenus pérennes contribuant au financement des investissements que nécessitent l'entretien et le développement du réseau navigable. Dans une perspective proche, l'autorité du port fluvial de Strasbourg voit dans le projet urbain en cours des Deux Rives une opportunité de valoriser plusieurs de ses sites en y encourageant le développement de programmes immobiliers de logements et de bureaux [Debrie, 2013].

Comme les gestionnaires ferroviaires et fluviaux, les autorités portuaires maritimes ont connu une mutation fonctionnelle et spatiale de leurs activités générant des «délaiésés» urbains. Localisés à proximité des villes centres, ces terrains en friche ou accueillant des activités en déclin sont souvent convoités par les collectivités locales et les promoteurs pour des projets de *waterfronts* à vocation récréative, commerciale et résidentielle. Ces opérations se multiplient dans les pays occidentaux depuis la dernière décennie du XX<sup>ème</sup> siècle, répondant à une double problématique de croissance urbaine et de compétition interterritoriale. Elles font l'objet de travaux de recherche foisonnants en France [Chaline, 1988 ; Collin et al., 2001 ; La Gorce-Fouilland, 2003 ; Prelorenzo, 2011], en Europe [Charlier, 1994 ; Hein, 2011 ; Wiegman et Louw, 2011 ; Daamen et Vries, 2012] et en Amérique du Nord [Brown, 2009 ; Hall et Clark, 2011 ; Brown et Hall, 2013]. Ces travaux mettent l'accent sur les facteurs ayant conduit à la formation de «délaiésés» portuaires [Charlier, 2007] en milieu urbain dans le contexte de la modernisation des activités portuaires. Ils soulignent aussi les conditions souvent conflictuelles dans lesquelles intervient la reconversion de ces sites.

Selon une approche complémentaire, nous examinons dans la suite du chapitre la manière dont ces processus de tertiarisation sont appréhendés par les autorités portuaires en France, au prisme des enjeux domaniaux qu'ils soulèvent, dans une perspective diachronique. S'opposant à toute tertiarisation de leurs ressources foncières dans les années 1990, les autorités portuaires cherchent au contraire depuis le milieu des années 2000 à maximiser la rente qu'elles peuvent capter dans le cadre d'opérations d'aménagement urbain initiées par les collectivités locales. Ce changement de positionnement reflète les mutations du modèle économique et financier des établissements portuaires. Elles témoignent aussi du développement de l'approche financière de la valorisation domaniale. Les pratiques de valorisation de leur patrimoine sur les marchés fonciers urbains restent toutefois prudentes, hétérogènes et peu structurées sur un plan organisationnel comme stratégique.

## **5.2. Les évolutions du positionnement des autorités portuaires vis-à-vis de la reconversion des sites portuaires anciens**

Dans les années 1990, les projets de réhabilitation urbaine des sites portuaires anciens créent de vives tensions entre les collectivités locales et les ports autonomes. Ces derniers sont tenus à l'écart de la conception de ces opérations, qu'ils voient comme une forme de prédation de leurs ressources. Les particularités du régime de la domanialité publique sont largement mises à profit pour s'opposer à «l'appétit» des collectivités locales [Gelard, 1988], au titre de la protection des outils de production portuaire. C'est au Havre et à Marseille que ces conflits sont les plus âpres.

Au Havre, un long conflit oppose au cours des années 1990 le port autonome et la municipalité au sujet des terrains bordant les bassins historiques du port, dont le bassin Vauban. Bien que les utilisant peu, l'autorité portuaire s'oppose au transfert de propriété au profit de la Ville du Havre, mettant en avant le principe de précaution devant être appliqué au domaine public portuaire. Le conflit est alimenté par les négociations du prix de vente éventuel des terrains, la municipalité mettant en avant son statut d'aménageur public pour solliciter un prix inférieur à celui du marché [La Gorce-Fouilland, 2003]. Par le jeu des négociations, l'autorité portuaire aurait été contrainte de lui céder les terrains concernés à l'euro symbolique (Chargé de missions, service Développement, 21/12/12, GPMH). Cet épisode quasi traumatique pour l'autorité portuaire constitue encore aujourd'hui une référence sous forme de contre-exemple dans la formulation de la stratégie domaniale urbaine.

À Marseille, les tensions déjà existantes entre le port autonome et la Ville sont cristallisées et exacerbées par le lancement en 1995 de l'Opération d'intérêt national Euroméditerranée. Dans un contexte de déclin des activités industrielles traditionnelles, celle-ci vise à requalifier le tissu urbain et inverser les dynamiques économiques. L'opération porte initialement sur 310 hectares<sup>285</sup>, dont 180 hectares de terrains sous gestion du port autonome. La Ville de Marseille, membre de l'Établissement public d'aménagement (EPA) Euroméditerranée aux côtés de l'État, et l'établissement portuaire entrent en conflit ouvert dans les premières années de l'opération. La première souhaite acquérir une partie des terrains portuaires en vue de les reconverter pour des usages urbains tandis que le second entend pérenniser son outil de production. Contrairement au Havre, les bassins historiques du port de Marseille sont loin d'être en déclin. Si les activités maritimes et industrielles les plus lourdes (transport conteneurisé ; activités pétrochimiques) sont accueillies sur les bassins Ouest de Fos-sur-Mer et de Lavéra, les bassins Est de Marseille génèrent encore environ 10% des trafics portuaires [Gilles, 2012]<sup>286</sup>.

La concurrence pour l'usage du sol qui oppose la Ville et le port autonome est alimentée par les mouvements de contestation syndicaux, comme le résume l'extrait d'entretien suivant :

*«Les premières années [...] il y avait des conflits d'intérêt assez forts entre les acteurs portuaires et les acteurs urbains. Donc ça, c'est toute l'époque on va dire des années 1990, où il y avait un combat sur la place de la grille. [...] Le monde portuaire est un espace de travail, avec des syndicats de tradition, et qui sont très très attachés à leur outil de travail. Donc ça s'est passé parfois de façon assez explosive puisque les premières prétentions des acteurs urbains sur les espaces portuaires étaient ressenties comme des prédatations et, donc une remise en cause de l'outil de travail.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

En 1999, un accord est trouvé entre l'établissement Euroméditerranée et le port autonome. Ce dernier accepte de reculer de 45 mètres la limite d'exploitation du port pour permettre la création d'un boulevard littoral et de céder à l'EPA le hangar J4 accueillant désormais le Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MuCEM). Si l'autorité portuaire devait percevoir 90% des recettes de cette vente au titre du décret n°96-169 de 1996<sup>287</sup>, celles-ci ne lui auraient en réalité pas été reversées par l'État, créant comme au Havre une méfiance vis-à-vis de la cession foncière (Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14). Néanmoins les accords de 1999 permettent d'apaiser les relations entre la ville et le port :

*«Fin des années 90 c'est la première phase où on a des conventions qui sont passées entre le port et Euroméditerranée, pour fixer d'ores et déjà un statu quo sur les espaces. [...] Avec ces accords de 99, on dit «Le port reste le port». [...] Ces accords de 99 ont sanctifié que le port restait l'aménageur de ses espaces.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

---

<sup>285</sup> Le territoire d'intervention de l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée a été étendu de 170 hectares en 2007.

<sup>286</sup> Les bassins portuaires de Marseille accueillent principalement des trafics de cabotage et des navires rouliers, ainsi que les trafics de voyageurs (ferries et croisières).

<sup>287</sup> Ce décret prévoit le rattachement de 90% des recettes de cession foncière au budget des ports autonomes.

Bien que temporaire et instable, l'équilibre trouvé en 1999 constituerait le point de départ des projets d'aménagement urbain ensuite menés par l'autorité portuaire, celle-ci voyant dans ces accords une confirmation de son rôle d'aménageur (Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14).

Mais c'est avec le projet d'aménagement de l'île de Nantes, au cours des années 2000, qu'un réel changement de paradigme s'opère quant aux enjeux de tertiarisation de l'espace portuaire. Historiquement dédiée aux activités industrielles, l'île connaît la fermeture de ses chantiers en 1987. La municipalité engage alors une réflexion sur la reconversion urbaine des espaces libérés. Un vaste projet de réaménagement urbain est formellement lancé en 1999, piloté par la SEM intercommunale (la SAMOA) depuis 2003. Sur la partie Ouest de l'île, où se déroule le projet, le port autonome de Nantes-Saint-Nazaire est gestionnaire de plusieurs dizaines d'hectares convoités par la collectivité locale et des promoteurs. L'autorité portuaire s'oppose à la vente de ses terrains sans toutefois rejeter l'idée de leur reconversion, le directeur général de l'époque voyant dans l'opération lancée par la collectivité locale une double opportunité.

Premièrement les quais dont le port est alors gestionnaire sur l'île accueillent encore des trafics de vracs solides, des colis lourds et des paquebots, mais les revenus qu'ils génèrent sont insuffisants pour couvrir les frais de dragage qu'implique le maintien de ces sites. Le projet urbain mené par la collectivité et la déprise des activités industrielles dont il s'accompagne offrent donc une opportunité dont l'autorité portuaire souhaite se saisir pour transférer ses activités nantaises vers le site de Cheviré situé plus en amont de l'estuaire (Directeur de Cabinet du Président et de la Communication<sup>288</sup>, GPMNSN, 21/11/14). La fermeture des sites portuaires historiques provoque une forte opposition de la part des manutentionnaires du port, mais elle est justifiée par l'équipe de direction par une volonté de rationaliser les dépenses d'exploitation de l'établissement pour accroître ses capacités futures d'investissement.

Deuxièmement, en conservant la gestion des terrains et bâtiments désaffectés, l'autorité portuaire souhaite capter l'augmentation de la rente foncière engendrée par le projet de reconversion urbaine. Des objectifs financiers précis sont d'ailleurs fixés à l'équipe en charge du projet au sein de l'établissement portuaire (Directeur de Cabinet du Président et de la Communication, GPMNSN, 21/11/14).

---

<sup>288</sup> Le directeur de Cabinet et de la Communication du port de Nantes-Saint-Nazaire a dirigé le projet de reconversion de l'île de Nantes.

**Figure 7.8. Nantes : le hangar à bananes**



<http://www.iledenantes.com/>

La reconversion de l'ancien hangar à bananes (figure 7.8), anciennement spécialisé dans l'entreposage des produits frais venus des colonies, en un lieu récréatif accueillant des restaurants, des discothèques et une salle d'exposition est devenue l'emblème de cette stratégie :

*«Lorsqu'il n'y a plus eu de bateaux à venir sur l'île Sainte-Anne et que ce hangar a été désaffecté. Et bien...la ville de Nantes est venue nous dire «Le hangar c'est pour nous». On lui a dit «Non, le hangar on le conserve et on le valorise». Donc on a loué le hangar à un promoteur immobilier, qui l'a réaménagé, et qui le loue pour des activités de restauration, de loisir. Donc maintenant on fait du fric avec nos biens, même s'ils ne sont plus affectés à l'exploitation portuaire. En fait, on a un vrai métier d'agent immobilier et de valorisation de notre patrimoine foncier.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

D'autres ports autonomes entreprennent au même moment des opérations proches. Au début des années 2000 le port autonome de Bordeaux confie en location à Eiffage plusieurs hangars désaffectés situés le long des quais de la Garonne en amont du pont Chaban Delmas. L'opérateur les rénove pour ensuite les transférer à la société d'investissement et de gestion Affine, spécialisée dans l'immobilier d'entreprise. Accueillant essentiellement des commerces, cet espace nommé le Quai des Marques ouvre en 2004. Dans une logique similaire, le port de Rouen accueille depuis le milieu des années 2000 des activités tertiaires commerciales et récréatives dans les hangars désaffectés situés le long de la Seine sur le quai dit des Marégraphes à Rouen.

Les opérations immobilières mentionnées sont ponctuelles et de faible ampleur. Toutefois elles marquent un changement de positionnement par rapport aux années 1990 où les ports autonomes formulent une opposition de principe à toute forme de tertiarisation du patrimoine portuaire, au nom de la notion de précaution et de la préservation de leurs outils de production. Par ces opérations, les autorités portuaires affirment leur volonté de conserver la maîtrise de leurs ressources tout en ouvrant

la voie à une diversification de leurs activités de gestionnaire foncier. Cette position est explicitement assumée auprès des collectivités locales et des syndicats, comme dans le cas nantais<sup>289</sup>. Ainsi à partir du milieu des années 2000, dans un contexte où les trafics d'hydrocarbures entament leur déclin et où les crédits de fonctionnement accordés par l'État sont insuffisants pour couvrir les frais de dragage, un changement de paradigme s'opère au sein des établissements portuaires.

Bien que la question de la diversification des activités de gestion domaniale ne soit pas explicitement abordée par les textes de la réforme, cette dernière est perçue par les autorités portuaires comme une validation des initiatives prises en ce sens :

*«On a vécu pendant trop longtemps dans un système où, sur pression des collectivités locales, notamment, lorsqu'un terrain n'était plus nécessaire à l'activité portuaire, les collectivités considéraient qu'il était inutile au port, et qu'il devait leur revenir de droit sans aucune compensation. Alors on a mis un frein à ça au début des années 2000, et la loi de 2008 a renforcé ça.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Dans ce contexte, le patrimoine portuaire se diviserait en deux types d'actifs distincts :

*«La réforme [...] a confirmé le fait que le patrimoine portuaire se divisait en deux catégories : les biens qui étaient absolument nécessaires à l'exploitation portuaire, [...], et puis des terrains à côté qui n'étaient peut-être pas tous directement affectables à une activité portuaire, mais sur lesquels la loi nous a reconnu une possibilité de valorisation. C'est-à-dire qu'en fait on peut faire du business avec nos terrains, comme un vrai particulier.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Les activités de valorisation foncière sur le marché urbain sont justifiées par les objectifs d'équilibre financier qui s'imposent aux établissements portuaires et la nécessité de trouver des ressources pour investir et développer l'outil portuaire :

*«On est maintenant...tout le foncier est propriété directe de l'établissement public. [...] Quelle que soit sa vocation, ça fait partie des actifs, et ça participe aux équilibres [...] en termes de recettes, soit parce que c'est du quai sur lequel on reçoit un navire de commerce, ou c'est un bout de zone logistique sur lequel il y a des opérations qui sont liées au chargement ou déchargement. Et si ce n'est pas dans ce cas-là, ça nous permet de faire des recettes, qui nous permettent de faire des quais [...]. Donc on nous a un peu doté des moyens propres pour nos équilibres financiers, donc après, à nous de les faire fructifier.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

---

<sup>289</sup> La reconversion des hangars bordelais et rouennais n'a pas soulevé d'opposition de la part des syndicats portuaires, car ils étaient inutilisés au moment de leur réaffectation.

L'argumentaire financier et le statut de propriétaire que leur a conféré la réforme constituent deux éléments mobilisés par les autorités portuaires pour légitimer le lien entre leurs missions d'utilité publique et la diversification de leurs activités. Pour le dire autrement, ces arguments justifient l'adoption d'une démarche de valorisation financière – et non plus seulement économique – de leurs ressources foncières.

### **5.3. La diversification des activités de gestion foncière : des pratiques hétérogènes**

Dans cette section nous proposons une typologie des pratiques de diversification des activités de gestion foncière, à savoir la valorisation des biens fonciers portuaires sur les marchés fonciers urbains. Composée de quatre classes, elle est fondée sur les critères suivants : la localisation des terrains ; l'acteur initiateur du projet d'aménagement ; le choix de gestion domaniale (cession ou location) ; l'usage. Nous illustrons chaque classe par un ou plusieurs projets en cours, l'objectif n'étant pas d'en faire une description détaillée mais de souligner les enjeux qu'ils soulèvent en termes de valorisation domaniale. La typologie présentée met en lumière la segmentation des pratiques de valorisation des terrains non dédiés aux activités logistiques et industrielles portuaires.

#### **5.3.1. Grands projets urbains : le port contributeur foncier**

La première catégorie d'opérations regroupe les situations où l'autorité portuaire vend à la collectivité locale des terrains situés aux franges urbaines de son domaine, dans le cadre de grands projets urbains. La vente relève généralement moins d'un souhait de l'autorité portuaire que d'une demande de la collectivité locale, justifiée dans la plupart des cas par l'accueil d'équipements collectifs et / ou le développement d'espaces publics. Deux projets en cours, à Dunkerque et Nantes, illustrent cette logique.

À Dunkerque la communauté urbaine (CUD) poursuit la reconversion du site portuaire ancien lancée au début des années 1990, dit port Est, dont la première phase s'est déroulée dans le cadre du projet Neptune et de la ZAC Grand Large [Tiano, 2010]. En 2010 une convention est signée entre le grand port maritime et l'intercommunalité donnant lieu à un programme pluriannuel de cessions foncières. Il porte sur une trentaine d'hectares autour des bassins portuaires historiques, désaffectés ou faiblement occupés, la gestion des plans d'eau restant à la charge de l'établissement portuaire. Si le programme d'aménagement de ces espaces n'est pas encore défini, ils devraient accueillir des logements, des équipements publics (les Archives municipales) et des espaces publics. Le projet vise à rénover ce quartier péricentral dégradé et marqué par des activités industrielles en déclin.

L'établissement portuaire ne s'est pas opposé à la cession des terrains concernés par le projet car les quelques activités industrielles qu'ils accueillent encore génèrent des recettes insuffisantes pour couvrir les charges de leur entretien. Pour autant la fixation des prix fait l'objet de négociations serrées, mais non conflictuelles. L'autorité portuaire cherche à valoriser au mieux ses actifs alors que l'intercommunalité entend minimiser la charge foncière de l'opération (Directeur général adjoint, CUD, 07/05/14). Les négociations sont régulées par l'intervention de France Domaine qui évalue la valeur des biens, et celle de la tutelle financière de l'établissement portuaire, qui s'assure du respect de cette estimation (Adjointe au responsable du pôle Audit et Comptabilité, APE, 01/07/15).

À Nantes, l'intercommunalité (Nantes Métropole) a entamé la deuxième phase du projet d'aménagement de l'île de Nantes en 2010. Le programme comprend notamment le regroupement des équipements de santé du territoire au sein d'un nouveau centre hospitalier universitaire (CHU) au Sud-



Ouest de l'île. Le site envisagé pour sa construction comprend des terrains appartenant au grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Ceux-ci accueillent des hangars encore en exploitation générant des ressources financières non négligeables pour l'établissement portuaire<sup>290</sup>. Bien qu'importune la cession des terrains a été actée, le grand port maritime n'ayant pas l'influence nécessaire pour s'opposer à un tel projet d'aménagement public. Comme à Dunkerque, le prix de vente des terrains fait en revanche l'objet de fermes négociations, l'établissement portuaire souhaitant compenser au mieux le manque à gagner qu'implique cette cession en termes de recettes domaniales :

*«Si on écoutait les collectivités, c'est pour faire un équipement, un hôpital, c'est pour l'intérêt général, donc le prix ne doit pas être un prix de marché. Ce à quoi, nous on répond «Ces terrains-là pour le moment supportent des hangars qui sont loués, et on a X milliers d'euros de recettes par an, et ça ne peut pas être gratuit ou à l'euro symbolique, parce que ça nous génère un préjudice, nous, lié aux pertes de recettes locatives». [...] C'est quand même quelques hectares en plein centre-ville, sur l'île de Nantes, où tout le monde a compris que c'était le parti d'aménagement du siècle à venir. [...] Les terrains, ils ne valent pas zéro !»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

En synthèse, dans le cadre de grands projets urbains les établissements portuaires peuvent être amenés à céder aux collectivités locales une partie de leur patrimoine, au nom de l'intérêt collectif, celui-ci pouvant renvoyer à des enjeux multiples. Si la cession des terrains urbains est perçue comme avantageuse par le port de Dunkerque, elle est vécue comme une dépossession à Nantes. Elle ne suscite toutefois pas d'opposition majeure. L'autorité portuaire est en effet sensible à la nécessité d'entretenir des liens vertueux avec les élus locaux, avec lesquels elle entretient une relation d'interdépendance :

*«On ne peut pas non plus s'arc-bouter tout le temps sur la conservation de terrains sur lesquels il y a des réorganisations foncières qui sont tout à fait justifiées, notamment du fait de projets urbains menés par les villes. En fait, si vous voulez, c'est un peu compliqué la gestion du domaine, parce que nous, on a la propriété foncière et les villes ont la maîtrise des documents d'urbanisme. Donc en fait, si on ne s'entend pas, la ville ne peut rien faire sur des terrains qui appartiennent au port et le port ne peut rien faire si la ville décide que l'affectation au titre de l'urbanisme rend impossible toute activité portuaire. Donc, on ne peut pas vivre l'un sans l'autre.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Dans les deux cas, la fixation du prix de vente fait l'objet d'après négociations, régulées par le ministère des Finances et ses services techniques, reflétant les enjeux financiers dont le patrimoine foncier portuaire est investi.

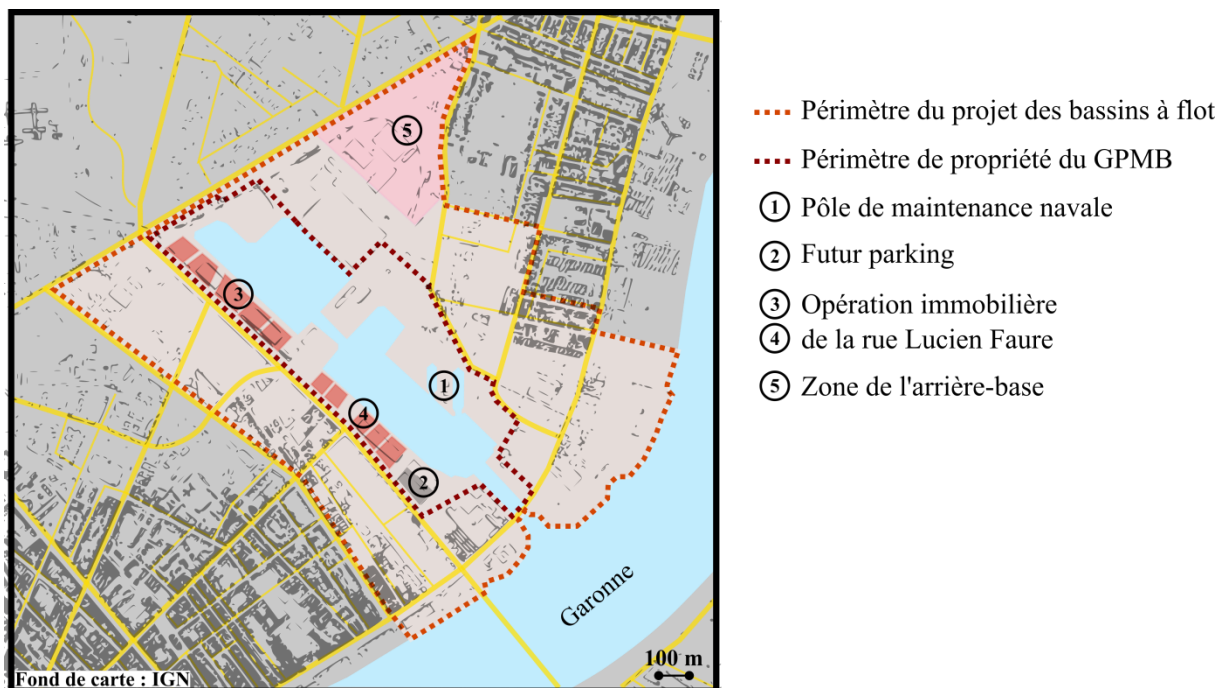
---

<sup>290</sup> Les hangars concernés généreraient entre 300 et 400 000 euros de recettes domaniales annuelles (Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14), sachant que le total des revenus domaniaux de l'autorité portuaire s'est élevé à 19,2 millions d'euros en 2014.

### 5.3.2. Grands projets urbains : le port opportuniste. L'exemple des bassins à flots de Bordeaux

Si la cession s'avère inévitable dans le cadre des projets mentionnés plus haut, les autorités portuaires cherchent à conserver la maîtrise de leurs actifs fonciers lorsqu'elles le peuvent, privilégiant les recettes pérennes aux gains de trésorerie ponctuels. C'est le parti pris par le grand port maritime de Bordeaux dans le cadre du projet de réaménagement des bassins à flots. L'autorité portuaire ayant refusé la vente de ses terrains, elle cherche à s'imposer comme un acteur de l'opération en cours et non un simple contributeur foncier, ce qui n'est pas sans créer de tensions avec les collectivités locales.

**Figure 7.9. Le projet urbain des bassins à flot : un environnement portuaire**



*Réalisation : M. Magnan, 2016*

Le projet de réaménagement du quartier des bassins à flots, représenté par la figure 7.9, est entamé par la communauté urbaine de Bordeaux (la CUB, devenue Bordeaux Métropole) en 2009. Le programme est formalisé en 2016, portant sur un périmètre d'environ 160 hectares incluant le site historique du port, soit deux plans d'eau et 20 hectares de foncier dont le grand port maritime de Bordeaux est propriétaire. Les difficultés économiques que connaît le port et la stagnation de ses trafics sont les arguments mobilisés par l'autorité portuaire pour justifier son refus de céder ces terrains à la collectivité. Seuls les terrains du site dit de l'Arrière-base (voir la figure 7.9), légèrement excentrés par rapport aux bassins, seront cédés à la Métropole. Le projet d'aménagement des bassins à flots est clairement appréhendé comme une opportunité de valoriser ce site historique sur le marché foncier urbain. La rente ainsi créée doit permettre à l'établissement portuaire de poursuivre ses investissements dans l'outil portuaire (Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 20/02/14).

Du fait de l'ampleur de ses emprises au sein du périmètre de l'opération, l'autorité portuaire est associée au comité de suivi du projet, les Ateliers des Bassins, regroupant Bordeaux Métropole, la Ville de Bordeaux, et la maîtrise d'œuvre (l'agence Nicolas Michelin et Associés). En dépit de l'existence de cette instance de coordination, la mise en œuvre du projet est émaillée de tensions entre

l'établissement portuaire d'une part, la Ville de Bordeaux et l'intercommunalité d'autre part. Elles sont de trois ordres.

La première source de tension concerne le programme d'aménagement élaboré par l'autorité portuaire sur les terrains qui lui appartiennent, dont deux composantes sont jugées problématiques par les collectivités locales.

Il s'agit tout d'abord de l'opération immobilière dite de la rue Lucien Faure, portant sur un ensemble de dix hangars pour lesquels un appel à projets a été lancé. Si cet appel a été élaboré en coopération avec le maire de Bordeaux et le président de la Métropole, la sélection des candidats a été réalisée par le seul grand port maritime. Celui-ci a essentiellement retenu des opérations de bureaux et de commerces. Cette sélection, qui aurait été guidée par la recherche d'une maximisation des redevances domaniales à venir, s'avère insatisfaisante aux yeux des élus et techniciens de la Ville et de la Métropole à plusieurs égards. L'ampleur des surfaces de bureaux est jugée trop élevée par rapport aux capacités déjà présentes au sein de l'aire urbaine, accentuant le risque déjà existant de surcapacité. Par ailleurs les surfaces commerciales sont considérées comme étant trop nombreuses et les projets peu qualitatifs. À l'inverse, la Ville et l'intercommunalité estiment que le programme immobilier accorde une place insuffisante au maintien des activités artisanales liées au secteur nautique, élément clé du projet des bassins à flots pour les élus locaux (Cheffe de projet, CUB, 12/06/15).

En outre, le projet de création d'un pôle de réparation navale porté par le grand port maritime a suscité une vive polémique en 2013-2014 et un rejet formel de la part du maire de Bordeaux Alain Juppé comme des promoteurs et des habitants, le contexte électoral ayant alimenté ces tensions. Le développement de ces activités, s'appuyant sur la remise en état des formes de radoub existantes (figure 7.9), est perçu par l'autorité portuaire comme un levier permettant de pérenniser la vocation portuaire des bassins et de générer de nouvelles recettes (Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 21/05/15). Mais il est vu comme une source de nuisances indésirables et contraire à la vocation urbaine du site par l'ensemble des acteurs urbains concernés par le projet (Cheffe de projet, CUB, 12/06/15). Ce n'est que récemment qu'un consensus a pu être trouvé entre la Ville et l'établissement portuaire, prévoyant une spécialisation des formes de radoub dans la maintenance des navires de plaisance fluviale. Moins lourde que l'industrie de réparation navale, cette activité a pour avantage de s'inscrire dans le projet de développement de la croisière fluviale porté par la Ville tout en répondant à la volonté du port de réactiver les équipements navals du site.

Au-delà de ces enjeux programmatiques, les modalités de participation financière de l'autorité portuaire au projet sont également sources de tensions avec l'intercommunalité. Le projet des bassins à flots s'inscrit dans un dispositif de PAE (programme d'aménagement d'ensemble) permettant de faire participer les constructeurs au financement du programme d'équipements publics réalisé par la Métropole. En tant que maître d'ouvrage d'un parking<sup>291</sup> situé au sein du périmètre du projet, la logique du PAE aurait voulu que l'établissement portuaire soit taxé au même titre que les autres constructeurs. Or les négociations en hauts lieux<sup>292</sup> en ont voulu autrement, le port ayant été finalement exempté de participation. Cette décision fait polémique dans la mesure où il est considéré

---

<sup>291</sup> Ce projet de parking silo payant est porté par le grand port maritime dans le cadre d'une filiale commune avec la Caisse des Dépôts et des Consignations.

<sup>292</sup> Il ne nous a pas été permis d'obtenir plus d'information au sujet de cette décision, certainement négociée entre les élus de Bordeaux Métropole et les tutelles étatiques du port.

que le programme d'aménagement réalisé par la Métropole – en particulier la réhabilitation des espaces publics autour de la «plaque portuaire» - contribue directement à la valorisation des actifs commercialisés par l'autorité portuaire, qu'il s'agisse du futur parking ou des hangars de la rue Lucien Faure. Elle en capte donc les bénéfices sans en porter la charge financière (Cheffe de projet, CUB, 12/06/15).

Enfin, la faible implication de l'autorité portuaire dans l'instance de coordination du projet, et sa «culture du secret» lui sont reprochées par les techniciens de la Métropole. Les tensions dont cette instance se fait l'écho résulteraient de la divergence des objectifs poursuivis respectivement par l'établissement portuaire et l'intercommunalité. Ils sont d'ordre financier pour le premier, qui intervient dans l'optique de diversifier ses recettes domaniales, alors qu'ils sont d'ordre politique pour le second, qui porte une responsabilité auprès des électeurs locaux (Cheffe de projet, CUB, 12/06/15).

En résumé, l'implication de l'établissement portuaire dans le projet d'aménagement de l'intercommunalité peut être qualifiée d'opportuniste au sens où il n'en est pas l'initiateur. Ce mode de valorisation des franges urbaines du domaine comporte pour avantage de permettre à l'autorité portuaire de créer une rente foncière urbaine nouvelle à partir d'actifs auparavant peu exploités sans prendre de risque commercial majeur. La formule de l'appel à projets permet par ailleurs de négocier les tarifs domaniaux au cas par cas avec les promoteurs. Mais cette forme d'intervention est risquée sur un plan institutionnel car potentiellement génératrice de dissensions avec les collectivités locales, du fait des divergences entre intérêts portuaires et urbains. Dans un contexte où les grands ports maritimes tendent à être plus dépendants des financements locaux qu'auparavant, cette stratégie apparaît donc comme étant délicate à manier. L'implication future certainement croissante des grands ports maritimes dans les projets d'aménagement urbain incluant des terrains leur appartenant<sup>293</sup> nous conduit à interroger les conditions de coordination entre acteurs portuaires et acteurs urbains.

### **5.3.3. La valorisation des interstices. L'exemple des Terrasses du port à Marseille**

Une troisième forme de valorisation, dont on trouve cependant peu d'exemples, consiste en la valorisation non pas de délaissés portuaires mais d'interstices au sein des espaces portuaires exploités. Le centre commercial des Terrasses du port ouvert en 2014 à Marseille est emblématique d'une telle stratégie. Situé sur les quais de la Joliette, à proximité du terminal croisière et du centre-ville, il est implanté sur la vaste toiture d'un hangar portuaire (figure 7.10) dont le potentiel commercial est identifié au début des années 2000 :

*«Ce grand hangar fait à peu près 3 hectares, la toiture. Donc on se disait, une grande esplanade de 3 hectares en bordure de mer, c'est pas mal quand même. Surtout qu'ici, si vous voulez, quand vous êtes au niveau du sol, vous ne voyez pas grand-chose, et vous avez la vue qui est barrée par la digue du large, mais [...] quand on monte un peu, qu'on a la vue intéressante, parce qu'on voit le port,*

---

<sup>293</sup> Le port du Havre affiche dans son projet stratégique (2014-2019) son souhait d'être impliqué en tant que propriétaire foncier dans la conception des projets de développement urbain à l'interface ville-port. Ce refus de vendre s'explique par la prise de conscience de la valeur marchande des terrains situés aux franges urbaines du domaine, qualifiés de «pépites» par l'autorité portuaire (Chargé de missions, service Développement, 21/12/12, GPMH). Dans une perspective proche, le grand port maritime de Marseille a récemment réitéré son refus de vendre à la Ville le hangar J1 proche du Vieux Port. L'autorité portuaire argue de son statut de propriétaire et des contraintes d'exploitation des bassins portuaires pour s'opposer à cette vente. Ce positionnement s'explique aussi certainement par le potentiel financier de cet espace.

*mais là aussi on voit la mer et on voit la rade. Donc l'idée est née de se dire «Et si on posait un bout de ville là ? [...] Au bord de la mer, ça serait quand même génial.»»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

**Figure 7.10. Marseille : un centre commercial sur le port**



Source : <http://www.hammerson.fr>

En accord avec l'Établissement public d'aménagement Euroméditerranée, un appel à projets est lancé par le port autonome de Marseille en 2004. Le promoteur néerlandais Foruminvest est retenu, le marché étant par la suite transmis à l'anglais Hammerson. Dans le cadre d'un contrat d'occupation de 70 ans, son rôle est de réaliser le complexe, d'en commercialiser les surfaces de vente et de l'exploiter.

L'insertion d'un projet dans un interstice de l'espace portuaire exploité soulève des difficultés d'ordre technique. Le fonctionnement du site comme la phase de travaux ne doivent pas perturber les activités du port :

*«Ce qui a été quasiment le plus difficile, ça a été [...] la négociation du protocole de travaux. [...] Donc le plus compliqué a été de se mettre d'accord sur ce qui était une faisabilité technique, et eux aussi ont dû mettre en œuvre des procédés de construction très très innovants [...]. Enfin voilà, il y a eu des dispositions très particulières qui étaient nécessaires parce que le port, pendant la construction, continuait à exploiter et à avoir ses 2 millions de passagers qui passent là.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

Le projet répond à un double objectif pour l'autorité portuaire de Marseille. Le premier est clairement financier. Le complexe commercial est avant tout envisagé comme un levier d'accroissement et de diversification des recettes d'exploitation :

*«Il y a une redevance substantielle donc qui sera assurée pendant 70 ans, donc ça nous va bien aussi. Et au bout du compte [...] le port redevient propriétaire de*

*plein droit, [...] et après et bien on peut relancer nous, une nouvelle mise en concurrence, pour trouver un nouvel exploitant. Donc quelque part tous ces projets-là, sont aussi pour nous dans notre logique de [...] se créer un patrimoine, y compris un patrimoine foncier, parce que [...] on doit trouver des recettes pour nos équilibres d'exploitation.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

Deuxièmement, la construction du centre commercial s'insère dans la politique de développement du secteur de la croisière, poursuivie par le port depuis le début des années 2000 [Mondou, 2014] :

*«On voulait des activités qui aient un sens par rapport à la présence du port. C'est-à-dire que nous, quelque part que ce soit une plus-value et une valeur ajoutée pour nos clients. [...] Les gens, ils attendent entre 3 heures et 8 heures avant de prendre un bateau, ils ont besoin de faire des courses, [...], ils ont besoin de manger, donc souvent ils posent les voitures et ils vont en ville, mais ce n'est pas forcément super pratique, super à côté, donc quelque part, et bien ce type d'offre pour nous, est une valeur ajoutée.»*

(Responsable de la mission Ville-port, GPMM, 12/11/14)

Plus largement, le centre commercial est présenté comme participant au développement de l'attractivité touristique de la ville de Marseille et plus particulièrement de la façade maritime, cet objectif étant au cœur du projet d'aménagement Euroméditerranée. De ce fait le projet immobilier des Terrasses du port, bien qu'ayant été initié et porté par le seul établissement portuaire, fait officiellement l'objet d'un soutien de la part de l'EPA et des élus locaux<sup>294</sup>, alors même que les relations entre la ville et le port sont historiquement tendues. Le fait que l'opération n'intervienne pas dans un programme formel d'aménagement qui nécessiterait une coordination étroite entre les actions portuaires et celles des collectivités peut expliquer cette situation. En revanche l'opération rencontre une forte opposition de la part des syndicats portuaires, qui plus largement reprochent à l'autorité portuaire de favoriser le développement des activités touristiques et de croisière au détriment des activités industrielles sur les bassins du port de Marseille [Le Marin, 2014].

En résumé, la particularité de l'opération des Terrasses du port est de s'inscrire dans un espace non pas délaissé mais en exploitation. Elle témoigne d'une action volontariste de l'autorité portuaire, prête à réorganiser ses activités pour répondre à l'objectif de valorisation financière de son domaine, sur le modèle des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires cherchant à regrouper certaines activités d'exploitation pour libérer des espaces valorisables [Adisson, 2015]. La seconde particularité de l'opération présentée est que si elle s'insère de manière générale dans les objectifs du projet Euroméditerranée et qu'elle a été validée par l'EPA, elle ne fait pas partie d'un programme d'aménagement opérationnel plus vaste. Le port n'est donc plus opportuniste, il est initiateur.

---

<sup>294</sup> L'EPA présente le centre commercial comme étant une composante à part entière du projet Euroméditerranée sur son site Internet. Par ailleurs les élus locaux, dont le sénateur-maire de Marseille Jean-Claude Gaudin et le président de l'intercommunalité Guy Teissier ont assisté à son inauguration.

#### **5.3.4. La valorisation par défaut des espaces en marge : les zones d'activités généralistes**

Une quatrième forme de valorisation domaniale concerne les zones jugées trop éloignées des terminaux portuaires pour y implanter des chargeurs maritimes, mais trop éloignées de la ville-centre pour accueillir des fonctions urbaines telles que des bureaux ou des commerces urbains. Afin de n'être pas laissés inoccupés, ces espaces sont valorisés en tant que zones d'activités généralistes. Elles accueillent des activités diverses - industrie légère, logistique continentale, commerces - non génératrices de trafics maritimes :

*«On a un domaine qui est très vaste, qui comprend des zones qui ont une vocation incontestablement portuaire [...]. Et puis ensuite [...] on va avoir des zones d'activités qui vont être un peu plus loin des quais, qui ne vont pas bénéficier de dessertes, et sur lesquelles on fait un travail de valorisation foncière. C'est-à-dire qu'on va accueillir des activités industrielles et commerciales, qui ne sont pas forcément liées au maritime [...] qui pourraient tout à fait s'implanter sur des zones commerciales, ou d'activités de collectivités. Mais là on fait purement de la redevance domaniale quoi.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Sur le domaine du port de Nantes-Saint-Nazaire, l'arrière du site de Cheviré accueille par exemple des entreprises implantées par opportunité foncière et attirées par la qualité de la desserte routière, dont une société de dépannage de poids lourds ou encore des restaurants. D'autres sites aux franges du domaine accueillent les sous-traitants des principaux chargeurs industriels du port :

*«Sur toute cette zone de Gron, qui va du port jusqu'au site Airbus, et bien vous allez trouver des terrains sur lesquels on met des activités de sous-traitance pour Airbus par exemple [...]. Ou des activités de sous-traitance en tuyauterie, chaudronnerie, pour les chantiers [navals] STX ou pour Aerolia<sup>295</sup>. Donc on a des zones qu'on gère de façon un peu particulière.»*

(Responsable du service du Domaine, GPMNSN, 14/10/14)

Bien que n'étant pas générateurs de trafics maritimes, ces espaces contribuent au développement et à l'attractivité portuaire.

Le grand port maritime de Rouen adopte une logique légèrement différente sur le site de RVSL Amont situé à Grand-Couronne. Le port a choisi de valoriser la partie rétro-portuaire de la zone par le développement d'activités de services compatibles avec les espaces d'habitation à proximité. Celles-ci doivent constituer un support aux activités productives implantées sur le reste de la zone tout en générant des recettes domaniales :

*« On a un projet de réalisation d'un pôle multiservices, qui à la fois répond aux besoins des industries et des entrepôts qui sont implantés là, et donc on imagine une crèche, des bureaux, un restaurant. [...] Notre mission première c'est bien sûr d'accueillir des investissements en lien avec la voie d'eau. Néanmoins – et nous on le fait dans une toute petite mesure – on se rend compte que dans beaucoup*

---

<sup>295</sup> Aerolia est une filiale d'Airbus, spécialisée dans la conception de pièces aéronautiques.

*d'établissements publics, aéroports, même Ports de Paris, il y a une volonté de valoriser, via des implantations qui sont un peu à la marge de nos missions premières.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR,  
28/02/14)

Pour résumer, la stratégie des autorités portuaires concernant les espaces rétro-portuaires inadaptés à l'accueil de chargeurs portuaires peut être qualifiée de valorisation par défaut. L'autorité portuaire choisit d'y accueillir des activités diverses plutôt de les laisser inoccupés, ce qui lui permet d'en tirer des recettes domaniales pérennes. Cette stratégie n'est pas nouvelle mais elle tend à s'accroître depuis la réforme de 2008, pour les raisons financières et économiques déjà mentionnées. L'appel à projet lancé par le grand port maritime de Rouen en vue du développement du pôle multiservices de RVSL Amont en témoigne.

Sur un plan financier, les tarifs fixés sur les sites dédiés aux occupations non génératrices de trafics maritimes sont généralement plus élevés que sur le reste du domaine. Cette majoration toutefois ne compenserait pas le manque à gagner lié au fait que les activités implantées n'engendrent pas de droits de port :

*Le port va trouver sa rentabilité à travers deux sources de revenus : c'est [...] les revenus du foncier, et c'est effectivement les droits de port. Et donc on regarde ces deux aspects pour regarder la rentabilité d'un projet. Un projet qui est générateur de trafics portuaires va être toujours plus intéressant parce que justement on jouera sur les deux volets des recettes. »*

(Responsable du bureau d'Études d'aménagement, GPMD, 14/01/14)

De ce fait, les pratiques de «remplissage» restent cantonnées d'après nos interlocuteurs aux «marges» du domaine portuaire, aux «fonds de zone» difficilement valorisables autrement. Elles n'auraient pas intérêt à être généralisées :

*«On n'est pas, sur le port de Rouen, dans la commercialisation à outrance, de désaffectation de son patrimoine, pour valoriser un entrepôt ou un bâtiment en termes d'immeubles ou de logement. [...] Il n'y a pas vraiment d'intérêts, puisque pour nous, à partir du moment où on loue un terrain qui génère de l'activité portuaire, il y a à la fois le loyer d'occupation, mais aussi les taxes qui sont liées et qu'on appelle les droits de port... Donc, le port de Rouen, nous, l'intérêt c'est vraiment d'accueillir des activités qui génèrent des droits de port... et qui constituent les deux-tiers des recettes du port.»*

(Responsable du service Aménagement et Gestion des espaces, GPMR,  
28/02/14)

### **5.3.5. Des choix de valorisation au cas par cas**

Comme l'illustre le tableau 7.3, la valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers portuaires renvoie à des pratiques hétérogènes et relève de décisions prises au cas par cas, variant d'un port à l'autre et d'un site à l'autre. Dans ces décisions, entrent en jeu des arbitrages internes. Il s'agit notamment pour l'autorité portuaire d'opter entre un apport immédiat de trésorerie (par la vente) ou l'établissement de recettes pérennes (par la location). Nous avons vu que cette seconde option a la



préférence des grands ports maritimes, dont les activités de gestion domaniale s'inscrivent dans une logique de rente et ne répondent pas à une exigence de désendettement.

**Tableau 7.3. La valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers urbains : proposition de typologie**

Type	Localisation	Nature du projet	Initiative	Gestion domaniale	Usage	Avantages / Inconvénient
<b>Le port contributeur foncier</b>	Délaissé urbain	Projet urbain	Collectivité locale	Vente	Équipements / espaces publics	+ Apport de trésorerie - Diminution du patrimoine foncier
<b>Le port opportuniste</b>				Location	Usages tertiaires supérieurs	+ Accroissement / diversification des recettes - Risque de conflit (collectivités)
<b>Valorisation des interstices</b>	Interstice portuaire	Projet immobilier	Autorité portuaire	Location	Usages tertiaires supérieurs	+ Accroissement / diversification des recettes - Risque de conflit (collectivités ; syndicats)
<b>Zones d'activités généralistes</b>	Fond de zone	Implantation	Autorité portuaire ; Entreprise privée	Location	Industrie légère Logistique continentale Services	+ Accroissement / diversification des recettes + Attractivité portuaire -

Les opérations mentionnées s'ancrent par ailleurs dans une démarche soit opportuniste, soit volontariste. Dans le premier cas, l'autorité portuaire intervient dans le cadre de projets initiés par les collectivités, sur des délaissés ne pouvant être valorisés que s'ils s'inscrivent dans un programme global d'aménagement. Dans le second elle est initiatrice de projets et identifie des espaces à valoriser en dehors des seuls délaissés portuaires. À notre connaissance seul le cas du centre commercial des Terrasses du port à Marseille illustre cette seconde option. Le potentiel conflictuel est plus élevé que dans la première alternative.

Les pratiques des autorités portuaires dépendent aussi largement de l'environnement économique et politique local. L'attractivité du territoire conditionne le potentiel économique des terrains portuaires à proximité du centre-ville et de ceux situés en «fond de zones». Les relations entre l'autorité portuaire et les collectivités locales influencent l'issue des négociations concernant la propriété des sites portuaires anciens, et l'on peut supposer que la dépendance financière de la première envers la seconde également.

En filigrane, la segmentation des pratiques de la valorisation des terrains portuaires sur les marchés urbains fait ressortir la faible structuration de celles-ci. Deux éléments le reflètent. Tout d'abord, sur un plan stratégique, ni les autorités portuaires, ni les tutelles n'ont établi de doctrine explicite à ce sujet. La tutelle technique revendique d'ailleurs la nécessité d'une appréciation au cas par cas s'adaptant à la diversité des situations portuaires (Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial, DGITM, 05/05/14).

En outre, les ressources organisationnelles et professionnelles dédiées à la valorisation du domaine portuaire sur les marchés fonciers urbains sont peu développées et structurées en comparaison des gestionnaires ferroviaires et aéroportuaires, qui disposent de directions voire de filiales en charge de ces activités. Seuls les ports du Havre et de Marseille-Fos disposent depuis peu de missions transversales dédiées aux enjeux «ville-port». Rattachées au directeur général de l'établissement, elles ont une vocation de conseil et de formulation de stratégies générales, mais ne constituent pas des entités opérationnelles. Dans les autres établissements, les enjeux de valorisation urbaine sont traités dans le cadre d'équipes temporaires de gestion de projets, comme cela a été le cas au port de Nantes-Saint-Nazaire dans le cadre de la reconversion des sites de l'île de Nantes, ou directement par les services domaniaux. Comme le résume le responsable de l'opération des bassins à flots au port de Bordeaux : « Nous, on est une PME là. » (Responsable du département de l'Aménagement foncier, GPMB, 21/05/15).

Bien que nous ne disposions pas de données suffisantes pour le vérifier sur un plan financier, ces éléments nous permettent de proposer le constat suivant. Contrairement aux opérateurs ferroviaires et aéroportuaires, la diversification des activités de gestion foncière reste une stratégie secondaire de valorisation domaniale pour les grands ports maritimes. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette particularité.

On peut imaginer que la naissance de la stratégie de diversification est plus tardive pour les ports que pour les autres gestionnaires d'infrastructures du fait du caractère récent de la réforme portuaire et de la robustesse de leur modèle économique jusqu'aux années 2000. Selon cette hypothèse, la réforme de 2008 et le déclin de la rente pétrolière auraient un rôle de déclencheur. Dans ce cas, les grands ports maritimes tendraient à suivre le modèle que leur proposent les gestionnaires ferroviaires et surtout aéroportuaires. Ils pourraient rapidement diversifier les activités accueillies sur leur domaine et développer des ressources organisationnelles dédiées à cette stratégie.

Mais la faible diversification des activités de gestion domaniale peut également s'expliquer par des facteurs de nature plus structurelle, impliquant que les autorités portuaires ne soient pas amenées à suivre la trajectoire des autres gestionnaires d'infrastructures. Premièrement le patrimoine foncier portuaire valorisable sur les marchés urbains est relativement restreint, se limitant essentiellement aux sites portuaires anciens. Au contraire, les espaces aéroportuaires sont entièrement situés en milieu urbain voire métropolitain et les opérateurs ferroviaires disposent d'importantes ressources foncières urbaines à proximité des gares, en centre urbain. Par ailleurs, il n'est pas anodin que les ports les plus avancés dans la valorisation urbaine de leur patrimoine foncier soient ceux localisés dans les deux plus grandes aires urbaines de notre échantillon : Marseille et Bordeaux. L'environnement urbain attractif dans lequel s'ancrent ces deux ports est propice à des opérations immobilières fortement rémunératrices, ce qui n'est pas le cas des ports situés dans des espaces urbains caractérisés par des marchés fonciers et immobiliers moins compétitifs et dynamiques.

De plus, la spécificité de l'espace portuaire par rapport à l'espace ferroviaire (et dans une moindre mesure l'espace aéroportuaire) est l'ampleur des ressources foncières consacrées à l'accueil de chargeurs. Leur présence sur le domaine portuaire génère deux types de revenus : des recettes domaniales et des droits de port. Bien que générant une rente foncière plus élevée, les implantations urbaines sont moins intéressantes financièrement que les implantations industrielles et logistiques car elles ne génèrent pas de trafics portuaires. Cette caractéristique est essentielle pour expliquer que leur développement demeure une problématique secondaire pour les autorités portuaires et se concentre sur

les marges du domaine. À nouveau la rémunération par les flux prime sur la rémunération par le patrimoine.

Enfin, le développement d'activités urbaines tertiaires – qu'il s'agisse de commerces, de bureaux ou encore d'espaces récréatifs – au sein des espaces infrastructurels ferroviaires et aéroportuaires se justifie aisément pour les gestionnaires d'infrastructures par le transit d'importants flux de voyageurs. La présence de ces activités au sein de l'espace portuaire est en revanche plus difficilement justifiable, sauf sur les sites accueillant des ferries ou des navires de croisière, ce qui concerne essentiellement Marseille, et dans une moindre mesure Le Havre et Bordeaux. De ce fait, l'implication du port dans le développement d'espaces à vocation urbaine apparaît plus directement comme une forme de concurrence vis-à-vis des missions d'aménageur exercées par la collectivité locale. Comme le montre le cas des bassins à flots de Bordeaux, elle est une source potentielle de conflits que les établissements portuaires pourraient chercher à minimiser en limitant leurs ambitions de diversification.

## **6. Conclusion**

Pour conclure, dans ce chapitre nous avons constaté une évolution des principes de gestion du domaine portuaire depuis une démarche de protection vers une démarche de valorisation. Celle-ci est d'abord d'ordre économique : le foncier portuaire constitue le support d'activités génératrices de trafics portuaires. Cette approche par laquelle les autorités portuaires se rémunèrent avant tout par les flux, donc les droits de port, domine les pratiques de gestion domaniale jusqu'aux années 2000. Avec le déclin de la rente pétrolière et le changement de modèle économique lié à la réforme, le domaine devient une source de recettes à part entière, qu'il convient de maximiser. L'idée d'une rémunération de l'autorité portuaire par son patrimoine s'affirme, favorisée par la diffusion des principes de la Nouvelle gestion publique et l'assouplissement du régime de la domanialité publique. La (ré)affirmation du modèle locatif s'inscrit dans une logique de rente.

Nous avons mis en lumière le fait que ces mutations n'entraînent pas toutefois, à ce jour, de processus de banalisation de l'espace portuaire et de sa gestion. Les logiques de rémunération par les flux et par le patrimoine sont intimement liées. Les principaux leviers de valorisation mis en œuvre par les grands ports maritimes s'inscrivent sur les marchés fonciers et logistiques. Ils visent à attirer les chargeurs et à accroître les trafics portuaires, tout en favorisant l'augmentation des recettes domaniales. Les autorités portuaires cherchent ainsi à réduire leur dépendance financière aux fluctuations des trafics maritimes et de la conjoncture économique globale. La diversification des activités accueillies au sein de l'espace portuaire à travers la valorisation des ressources des ports sur les marchés fonciers urbains concerne uniquement les marges du domaine. Les grands ports maritimes diffèrent ainsi des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires et aéroportuaires, ce que nous avons proposé d'expliquer par leur ancrage spatial et la nature des flux qu'ils accueillent.

Toutefois ces constats méritent d'être nuancés compte tenu de l'hétérogénéité qui traverse notre échantillon. De Dunkerque à Marseille, de Bordeaux à Nantes, les pratiques de gestion des ressources foncières urbaines diffèrent et les relations entre le port et les collectivités locales également. La diversité des situations abordées témoigne d'une définition au cas par cas du périmètre d'intervention du port-aménageur, lorsqu'il excède ses prérogatives traditionnelles.

# CONCLUSION GÉNÉRALE

---

## 1. Rappel de la démarche

Ce travail de recherche partait des deux constats suivants. D'une part, dans le contexte de la diffusion du modèle *landlord* aux grands ports mondiaux, les fonctions qu'exercent les autorités portuaires en matière de production et de gestion de l'espace sont mises en avant par la littérature scientifique. À cette tendance, d'autre part, fait écho le terme de «port-aménageur» utilisé en France pour désigner les établissements portuaires depuis la réforme de 2008. Celle-ci a initié l'achèvement du transfert des activités et des outillages de manutention vers le secteur privé, les ports autonomes acquérant à cette occasion le statut de grands ports maritimes. L'accent placé sur leur rôle d'aménageur relève-t-il d'un simple dispositif rhétorique ou traduit-il de réelles transformations dans la nature des activités de production et de gestion de l'espace portuaire, dans les objectifs qui s'y attachent et leur place parmi les autres fonctions exercées par les autorités portuaires ? Nos recherches valident cette seconde proposition, tout en mettant en lumière un certain nombre de continuités.

Nos observations nous ont menées à nous intéresser à la trajectoire de l'aménagement portuaire depuis le milieu du XX<sup>ème</sup> siècle. Constatant une relative similarité avec les trajectoires d'autres espaces dédiés à l'accueil d'infrastructures de transport, notamment ferroviaires et aéroportuaires, nous avons proposé de l'appréhender à travers la notion d'aménagement infrastructurel. Celle-ci est examinée au prisme d'un cadre théorique et analytique articulant trois échelles (micro, méso et macro). À travers celui-ci, nous avons postulé que les pratiques de production et de gestion des espaces infrastructurels en général et portuaires en particulier peuvent être interprétées à l'aune des mutations qui traversent l'État et son action dans le champ de l'urbanisme opérationnel depuis le milieu des années 1970. Ces transformations ont été saisies à travers quatre variables - économique, idéologique, organisationnelle et spatiale – et expliquées par les évolutions plus générales de l'environnement économique et idéologique global auxquelles renvoient les notions de post-fordisme et de post-modernisme.

L'analyse des pratiques concrètes des autorités portuaires des grands ports maritimes en matière de production et de gestion de l'espace participe ainsi des travaux s'intéressant aux évolutions de l'action aménagiste de l'État. À l'issue de ce travail, il convient d'en dresser les principales conclusions, de souligner ses apports et ses limites et d'exposer la manière dont nous souhaiterions le prolonger.

## 2. Synthèse des résultats

À travers le cas de l'espace portuaire, notre problématique visait à mettre en lumière l'existence de tensions entre une conception fordiste et moderniste de l'aménagement et des pratiques résultant de mutations récentes de l'État et de ses modalités d'intervention dans la production et la gestion de l'espace. Il s'agissait d'identifier la manière dont ces tensions se matérialisent dans l'espace portuaire. Dans cette section nous revenons sur nos quatre hypothèses de recherche et synthétisons les éléments de réponse apportés par notre travail à cette problématique.

## **2.1. L'intervention de l'État dans l'espace portuaire : une trajectoire non linéaire et kaléidoscopique**

Notre première hypothèse se rapportait à l'interface entre les environnements macro- et méso-économiques. Elle visait à saisir la complexité du «rééchelonnement» [Brenner, 2004] de l'action de l'État dans l'espace portuaire à vocation industrielle et logistique en France.

Nous avons montré que cet espace constitue au cours des Trente Glorieuses un point de jonction entre la politique économique et la politique d'aménagement du territoire menées par l'État. À partir des années 1980, l'espace portuaire connaît une forme de marginalisation politique et économique, dans un contexte d'affaiblissement des démarches planificatrices de l'État et de crise de l'appareil productif. Les résultats des ports autonomes, jugés insatisfaisants, et la libéralisation du secteur portuaire à l'échelle mondiale expliquent la mise à l'agenda de la réforme portuaire dès les années 1990. Celle-ci n'aboutit toutefois qu'avec la réforme de 2008, qui commande l'achèvement du transfert des activités de manutention au secteur privé.

Cette réforme marque une étape nouvelle de l'intervention de l'État dans l'espace portuaire : au lieu de poursuivre le retrait amorcé à la période précédente, elle connaît une forme de regain. Un système bicéphale complexe est mis en place. L'État voit son poids renforcé dans les organes de gouvernance interne du port. Il est à la fois actionnaire – garant de ses intérêts financiers –, et stratège – responsable de la mise en œuvre du nouveau référentiel industriel et logistique, formalisé par la *Stratégie nationale de relance portuaire* publiée en 2013. Bien que leur contrôle soit accru, les autorités portuaires gagnent en autonomie sur un plan stratégique et opérationnel. Leurs compétences dans la production et la gestion de l'espace sont élargies, d'un point de vue tant spatial, que fonctionnel, matériel et stratégique. Parallèlement, sur un plan financier, l'intervention de l'État poursuit l'affaiblissement amorcé à la période précédente. Cette tendance participe de la fragilisation du modèle économique et financier des établissements portuaires, la plupart étant de plus en plus dépendants des collectivités territoriales, en premier lieu des Régions.

Cette analyse montre que l'intervention de l'État dans l'espace portuaire n'est pas linéaire dans le temps. Elle est par ailleurs kaléidoscopique : son intensité diffère selon l'approche privilégiée pour l'appréhender. La notion de «rééchelonnement» proposée par N. Brenner [2004] pour qualifier la polarisation de l'action aménagiste étatique dans les espaces supports de la compétition économique internationale ne permet pas de rendre compte pleinement de ces observations. En effet, seuls les ports de l'axe Seine (Le Havre et dans une moindre mesure Rouen) et celui de Marseille-Fos peuvent être considérés comme des portes d'entrée métropolitaines de flux globalisés, soit ce que N. Brenner [1998] nomme des *glocal spatial fixes*.

Le choix de l'État de conserver le contrôle des quatre autres ports doit être interprété à travers d'autres facteurs que leur place dans les chaînes logistiques internationales. Les enjeux industriels, gestionnaires et financiers, et enfin environnementaux qui s'y rattachent constituent une première piste d'explication. Une seconde réside dans la rémanence des principes de redistribution et de maillage du territoire, caractéristiques de l'action aménagiste fordiste. Cette piste est confortée par le fait que dès la période de pré-réforme, plusieurs rapports de la Cour des comptes [1999, 2006] ont souligné la nécessité pour l'État de concentrer son action sur les seuls ports du Havre et de Marseille-Fos, éventuellement Dunkerque, ce à quoi le législateur n'a pas donné suite. Enfin, le choix de l'État peut être expliqué par les réticences des collectivités territoriales à assumer la tutelle des établissements

portuaires en raison du poids politique, financier et organisationnel que représenterait une telle responsabilité.

## **2.2. Les espaces portuaires entre singularité et banalisation**

Nos deux hypothèses suivantes concernaient l'interface entre les environnements méso et micro-économiques. Elles avaient pour point de départ la mise en évidence de l'actuel redéploiement spatial de l'intervention du port-aménageur, au sein du domaine portuaire et, plus timidement, en dehors. Nous avons tout d'abord cherché à identifier les facteurs explicatifs de chacun de ces deux processus, puis leurs implications quant à la nature des activités de production et de gestion de l'espace exercées par les autorités portuaires.

Premièrement, les autorités portuaires ont longtemps concentré leur action sur l'équipement infrastructurel de l'espace bord-à-quai tandis que les espaces rétro-portuaires, dédiés à l'accueil d'installations industrielles et logistiques, étaient marqués par une forme de laissez-faire. Depuis le milieu des années 2000 les autorités portuaires investissent de plus en plus l'espace rétro-portuaire. À la logique de laissez-faire se substituent des pratiques inédites de planification spatiale. Des zones d'activités à vocation logistique ou industrielle «prêtes-à-l'emploi» sont conçues et aménagées pour attirer de nouveaux chargeurs. La valorisation financière de ces espaces prend une place croissante dans le modèle économique des autorités portuaires.

Nous avançons trois explications à ce redéploiement. Tout d'abord, le renforcement du cadre réglementaire environnemental implique pour les autorités portuaires d'anticiper plus qu'elles ne le faisaient auparavant les opérations d'aménagement menées dans l'espace rétro-portuaire. En outre, le référentiel portuaire national met l'accent sur leur capacité à fournir aux chargeurs potentiels une offre foncière de qualité et aisément mobilisable, celle-ci étant identifiée comme un levier majeur du développement industriel et logistique portuaire. Enfin, le bouleversement du modèle économique et financier des établissements portuaires occasionné par la réforme portuaire et le déclin structurel de la rente pétrolière entraînent une restructuration des recettes d'exploitation des autorités portuaires. L'augmentation des revenus issus du domaine et donc le développement de l'occupation des espaces rétro-portuaires occupent de ce fait une place essentielle dans les stratégies économiques des grands ports maritimes.

Deuxième forme de redéploiement, les grands ports maritimes français s'aventurent – encore timidement – au-delà de leurs frontières administratives. Dans ce champ, leurs actions s'appuient peu sur leurs compétences d'aménagement, les autorités portuaires intervenant essentiellement par le biais de partenariats avec d'autres ports ou des opérateurs de transport terrestre. Néanmoins, quelques projets de développement de plateformes multimodales sont à l'étude en France, dans l'hinterland portuaire proche (Nantes-Saint-Nazaire) ou concurrentiel (La Rochelle, Marseille-Fos). L'étude de cas que nous avons menée sur l'autorité portuaire de Rotterdam a mis en évidence des pratiques plus avancées dans ce domaine. Le port développe depuis le début des années 2000 une stratégie et des compétences dans l'aménagement et / ou la prise de participations ainsi que la gestion de plateformes fluviales situées dans son hinterland captif et concurrentiel.

Ce déploiement encore embryonnaire des autorités portuaires en dehors de leur domaine correspond à la volonté d'améliorer leur intégration au sein des réseaux de transport terrestre. Cette insertion est considérée comme un élément essentiel à leur compétitivité en tant que nœuds de chaînes logistiques, dans un contexte de renforcement de la concurrence interportuaire. En France, cette approche est

véhiculée par le référentiel portuaire national. La loi de réforme ouvre la possibilité aux grands ports maritimes d'acquérir des terrains ou de prendre des participations dans des projets situés au-delà des limites du port ; la *Stratégie nationale de relance portuaire* de 2013 les encourage à être «architectes» de solutions logistiques maritimes et terrestres».

Ce double changement d'échelle des interventions du port-aménageur tient directement à l'élargissement spatial, fonctionnel, matériel et stratégique de son périmètre d'action. Il nous conduit à soulever la question suivante : la notion d'aménagement infrastructurel s'applique-t-elle toujours aux activités de production et de gestion de l'espace exercées par les grands ports maritimes ? Nous avons fait l'hypothèse selon laquelle une forme de banalisation serait à l'œuvre, caractérisée par un rapprochement entre le fonctionnement du port-aménageur et celui d'aménageurs plus classiques tels que les sociétés d'économie mixtes (SEM), voire les aménageurs privés, dont nous avons présenté les caractéristiques respectives au chapitre 1. Pour autant la singularité de l'aménagement portuaire reste forte, qu'il soit appréhendé en tant que secteur d'activités ou levier d'action publique. Les éléments exposés dans la thèse nous permettent de rendre compte de cette tension.

Si nous nous intéressons tout d'abord à l'aménagement portuaire en tant que secteur d'activités, les éléments qui caractérisent cette tension sont au nombre de trois. Premièrement, le redéploiement observé entraîne une diversification des espaces produits et gérés par le port-aménageur. L'aménagement de zones logistiques et industrielles prend une place croissante dans ses activités. L'accueil de fonctions urbaines et le développement d'infrastructures de transport terrestre également, dans une moindre mesure. Moins spécialisé, le port-aménageur voit la composante immobilière de son activité s'accroître. Cette logique d'intégration verticale fait écho aux stratégies des SEM et des firmes d'aménagement privées. Par leur matérialité et leurs fonctions, les espaces ainsi aménagés ne sont en apparence pas proprement portuaires. Certains sont d'ailleurs situés largement en retrait des zones de transbordement, telle la zone logistique de la Feuillane à Fos-sur-Mer, localisée à dix kilomètres des terminaux portuaires. Les autorités portuaires investissent en effet des espaces nouveaux, au sein de leur domaine mais aussi potentiellement en dehors, c'est notre deuxième point. N'étant plus cantonnées à leur seul périmètre administratif, elles pourraient développer des activités de prestation en tant que maîtres d'ouvrage et gestionnaires de zones, sur le modèle des aménageurs privés. Troisièmement, le rapprochement avec ces derniers ainsi qu'avec les SEM tient aux mutations de leur modèle économique, au sein duquel le poids des recettes issues de la commercialisation de charges foncières s'accroît.

L'ampleur de ces mutations et leurs effets doivent être toutefois nuancés. Premièrement le développement et l'entretien des infrastructures portuaires conservent une place centrale dans les activités du port-aménageur ainsi que dans ses dépenses d'investissement, comme l'a montré l'analyse des programmes des projets stratégiques. De plus, si les grands ports maritimes s'investissent plus qu'auparavant dans l'aménagement de zones logistiques et industrielles, ces dernières ne constituent pas pour la plupart des zones d'activités banalisées mais sont conçues au contraire pour l'accueil de chargeurs portuaires. Elles doivent répondre à l'impératif de développement des trafics portuaires. L'accueil de fonctions urbaines non génératrices de trafics reste quant à lui restreint aux marges du domaine portuaire.

La banalisation matérielle et fonctionnelle de l'espace portuaire s'avère donc relativement limitée, ce que nous avons expliqué par le modèle économique des autorités portuaires. Si les recettes domaniales occupent une place croissante dans le chiffre d'affaires des grands ports maritimes, ces derniers

continuent de se caractériser par un modèle économique mixte : les recettes issues des droits de port représentent une part prépondérante de leurs revenus d'exploitation. Cette caractéristique implique une sélection des occupants tenant compte de leur capacité à générer des trafics portuaires et des volumes potentiellement produits. Les logiques de rémunération par les flux et par le patrimoine sont donc intimement liées. Pour finir, l'expansion potentielle des autorités portuaires en tant qu'aménageurs en dehors de leur domaine doit être relativisée. À ce jour, les établissements étudiés n'ont pas de stratégie visant à investir le marché de l'aménagement privé. Le cas de l'autorité portuaire de Rotterdam est à ce titre significatif. Bien que ses interventions dans l'hinterland soient plus développées que celles des ports français, elles se limitent à un type d'objet – les terminaux fluviaux. Par ailleurs, elles poursuivent un objectif d'accroissement des trafics et non de création de revenus à travers la vente d'une prestation de maîtrise d'ouvrage ou de gestion d'infrastructures.

Dans un second temps, l'analyse de l'aménagement portuaire en tant que levier d'action publique met au jour d'autres formes de mutations, touchant également à sa singularité. Telles que conçues au cours des Trente Glorieuses, la production et la gestion de l'espace portuaire sont placées sous la tutelle d'un État dirigiste. Elles servent un projet homogène, à savoir le développement industrialo-portuaire du littoral. Nous avons qualifié ce projet de «sectoriel» au sens où il correspond à une sphère unique de l'action publique. Aujourd'hui, le lien entre aménagement portuaire et politiques publiques est soumis à plusieurs formes de tensions.

Tout d'abord le référentiel portuaire national issu de la réforme est fragmenté : aux enjeux industrialo-portuaires s'ajoutent des enjeux d'ordre gestionnaire et financier d'une part, environnemental de l'autre. L'apparition de ces deux nouveaux référentiels implique un effort d'articulation de la part des autorités portuaires et affaiblit le caractère «sectoriel» de la politique portuaire. Outre la segmentation du référentiel national, le lien entre aménagement et politiques publiques est complexifié par l'influence croissante des collectivités territoriales dans la production et la gestion de l'espace portuaire. Quel que soit l'échelon concerné (communal, départemental, régional), leur poids a été renforcé dans les instances de gouvernance portuaire internes. Par ailleurs, les ressources règlementaires dont disposent les collectivités locales *via* la délivrance du permis de construire et les ressources financières qu'attribuent les Régions dans le cadre des CPER leur permettent d'influencer les projets des grands ports maritimes. Cette situation permet aux collectivités territoriales de mobiliser l'espace portuaire pour l'accueil de filières industrielles à forte valeur ajoutée pour le territoire mais peu génératrices de trafics et de recettes pour les autorités portuaires, comme nous l'avons montré à partir du cas des énergies marines renouvelables.

L'aménagement portuaire n'est donc plus le levier d'une mais de plusieurs politiques publiques, hétérogènes par les référentiels mobilisés et les échelons impliqués. Leur mise en cohérence peut être source de difficultés pour les autorités portuaires et leur degré d'influence respectif varie d'un port à l'autre. Le poids des collectivités territoriales tend à être plus fort dans les ports dont la situation financière est fragile tel que Nantes-Saint-Nazaire. Le poids du référentiel environnemental dépend quant à lui des caractéristiques naturelles et de la localisation du domaine de chaque port, les sites estuariens étant particulièrement sensibles de ce point de vue.

Le référentiel industriel et logistique de la politique portuaire nationale reste toutefois dominant, et est conforté par le fonctionnement économique des grands ports maritimes. Comme nous l'avons rappelé, les trafics maritimes restent leur principale source de revenus et sont au cœur de leur stratégie économique. Outre le fait que cet objectif entre éventuellement en concurrence avec d'autres



orientations politiques, sa mise en œuvre est conditionnée à la capacité des autorités portuaires à réguler les activités de ses occupants. Tandis qu'à l'époque des Trente Glorieuses l'État disposait d'un fort pouvoir d'influence sur la sphère économique, aujourd'hui les autorités portuaires peinent à influencer les choix d'implantation des chargeurs portuaires, comme nous l'avons mis en évidence à propos des activités d'entreposage. Les chargeurs logistiques réorganisent leurs schémas d'implantation et leurs chaînes de transport au gré des évolutions du marché. Bien que le référentiel portuaire fasse des compétences d'aménageur des autorités portuaires un levier essentiel de la maîtrise de leur développement économique et de la mise en œuvre des orientations politiques nationales, la qualité de l'offre foncière portuaire a dans les faits un impact limité sur les choix de localisation des acteurs logistiques. Cette tension entre fluidité et fixité, entre l'ancrage territorial et la volatilité des flux globalisés est loin d'être propre à l'espace portuaire. De nombreux travaux interrogent la capacité de la puissance publique à réguler la production et la gestion de l'espace, voire le lien entre aménagement et intérêt collectif [Genestier, 2004]. Cette tendance participe aussi de la banalisation de l'espace portuaire. Les outils puissants de maîtrise foncière dont disposent toutefois les autorités portuaires à travers le régime de la domanialité publique supposent néanmoins de relativiser son ampleur.

Ainsi, alors que l'espace portuaire était essentiellement façonné par la politique publique nationale au cours des Trente Glorieuses, il est aujourd'hui le résultat de référentiels politiques multiples auxquels se superposent des logiques d'investissement et d'exploitation privées. Le port-aménageur articule et régule ces logiques parfois divergentes selon les enjeux qui lui sont propres et dans la limite des outils et de l'influence dont il dispose.

### **2.3. Portée et limites de la notion d'aménagement infrastructurel**

Notre quatrième hypothèse concernait la portée et les limites de la notion d'aménagement infrastructurel, proposée en introduction pour désigner les activités exercées par les gestionnaires d'infrastructures de transport en matière de production et de gestion de leurs espaces.

L'analyse à l'échelle méso-économique confirme une grande proximité dans les trajectoires des principaux gestionnaires d'infrastructures français. Celles-ci sont caractérisées par la désintégration entre réseau et service et le retrait progressif de l'État en tant qu'opérateur de transport qui en découle. Leurs trajectoires sont également marquées par des processus successifs de décentralisation et dans une moindre mesure de privatisation, et par l'autonomisation financière et opérationnelle des gestionnaires restés sous la tutelle de l'État.

À l'échelle micro-économique, l'une des principales conséquences de ces tendances est la mise en place par les gestionnaires d'infrastructures de stratégies de valorisation de leurs ressources foncières, qui prennent des formes variables d'un opérateur à l'autre. Le cas des grands ports maritimes se rapproche du modèle aéroportuaire. Premièrement, les ports comme les aéroports s'appuient sur une stratégie de valorisation essentiellement locative. Étant relativement peu endettés, ils préfèrent faire de leurs actifs fonciers des sources de recettes pérennes plutôt que de les valoriser sous forme de gains de trésorerie immédiats, contrairement aux opérateurs ferroviaires. Deuxièmement, en tant que nœuds de réseaux de type *hub-and-spoke*, ces deux gestionnaires d'infrastructures sont particulièrement soumis à la volatilité des flux d'opérateurs de transport aux stratégies globalisées. Cette caractéristique favorise un modèle d'exploitation visant à augmenter leurs tarifs locatifs pour abaisser les charges pesant sur les opérateurs de transport afin de stabiliser leurs recettes et d'attirer de nouveaux services de desserte.

Comparées à celles des gestionnaires aéroportuaires, les pratiques de valorisation foncière des grands ports maritimes sont toutefois embryonnaires. Elles ont pris leur essor depuis le milieu des années 2000, suite au déclin structurel de la rente pétrolière dont les établissements portuaires bénéficiaient. Contrairement aux opérateurs aéroportuaires et ferroviaires, les grands ports maritimes se caractérisent par ailleurs par un faible recours au marché foncier urbain pour la valorisation de leurs actifs. Leur localisation hors espaces métropolitains et le fait qu'ils accueillent peu de flux de voyageurs constituent deux explications majeures à ces particularités. La vocation des espaces portuaires est avant tout productive et logistique, ce qui les différencie des espaces aéroportuaires et ferroviaires qui accueillent essentiellement des activités commerciales et de service.

Ces divergences soulignent le fait que la notion d'aménagement infrastructurel ne peut se passer d'une analyse fine des pratiques des gestionnaires d'infrastructures. Les tendances générales qui les rapprochent se déclinent de façon variable, selon la nature des infrastructures qu'ils gèrent – linéaire ou nodale –, leur localisation, leur niveau d'endettement, la nature des trafics traités – marchandises ou voyageurs –, et celle des activités accueillies dans les espaces annexes. Ces facteurs contribuent plus largement à expliquer les temporalités et les modalités hétérogènes du basculement des opérateurs étudiés d'un rôle de gestionnaire d'infrastructures à un rôle de gestionnaires d'espaces infrastructurels.

#### **2.4. Réponse à la problématique**

Trois éléments principaux nous permettent d'affirmer que les pratiques actuelles de production et de gestion de l'espace portuaire à vocation industrielle et commerciale sous tutelle étatique sont le résultat d'une tension entre une conception fordiste et moderniste de l'aménagement et les mutations récentes des modalités d'intervention de l'État dans la production et la gestion de l'espace. Premièrement le caractère partiellement inopérant de la notion de «rééchelonnement» de N. Brenner [2004] met en évidence la permanence de la recherche de maillage spatial et du principe redistributif dans l'intervention aménagiste de l'État. Deuxièmement l'aménagement portuaire, en tant que secteur d'activités et levier de politique publique, est traversé par une forme de tension entre singularité et banalisation, qui concerne également l'espace portuaire dans ses caractéristiques spatiales, fonctionnelles et matérielles. Enfin, la mise en évidence des similarités de trajectoire entre l'aménagement portuaire et d'autres espaces infrastructurels confirme l'hypothèse d'une transition en cours. La superposition entre héritages fordistes et mutations postfordistes prend toutefois des formes variées d'un type d'espace à l'autre.

Ces résultats nous amènent à deux constats plus généraux. Premièrement, le rôle de l'État dans la production et la gestion d'espaces aménagés reste prégnant malgré le contexte de décentralisation avancé des politiques d'urbanisme et d'aménagement. Deuxièmement, si la tension entre banalisation et singularité de l'aménagement portuaire et plus largement de l'aménagement infrastructurel semble aujourd'hui stabilisée, on peut supposer que cet équilibre n'est pas pérenne. Il pourrait être déstabilisé par la poursuite des mutations organisationnelles, idéologiques, économiques et spatiales de l'État.

### **3. Choix de recherche : apports et limites**

Notre démarche de recherche s'est fondée sur des choix méthodologiques, théoriques et analytiques, sur lesquels il convient de revenir afin d'éclairer leurs apports et leurs limites vis-à-vis du sujet étudié.

### **3.1. Retour méthodologique : la démarche inductive**

Comme précisé en introduction de la thèse, notre recherche s'est appuyée sur une démarche inductive consistant à construire notre objet de recherche et nos hypothèses à partir des données recueillies sur le terrain. Cette démarche nous a permis d'appréhender la notion de port-aménageur «par le bas», c'est-à-dire à travers les pratiques de production et de gestion de l'espace des autorités portuaires. Nous avons pu en faire émerger la dimension problématique et la complexité en mettant en lumière la diversité des espaces produits et gérés, le caractère fragmenté du référentiel d'action publique ou encore les difficultés que soulève l'articulation des logiques des multiples acteurs intervenant dans l'espace portuaire.

La démarche inductive comporte toutefois des limites, en termes de récolte des matériaux et de production des résultats. Le fait que l'objet et les hypothèses de recherche soient construits au cours de l'enquête de terrain et les contraintes temporelles liées à toute recherche doctorale a rendu impossible le recours à une approche quantitative complémentaire. La mobilisation de données chiffrées et systématiques aurait pu permettre d'approfondir, de nuancer ou de conforter le matériau des entretiens. Au sujet de la valorisation financière du domaine portuaire, une analyse des grilles tarifaires, des redevances réellement pratiquées ou encore de la structure des recettes domaniales aurait pu compléter utilement notre propos. De la même manière, concernant les implantations logistiques, une étude systématique des modalités de construction, d'occupation et d'exploitation des entrepôts aurait permis de mettre en perspective le discours de nos interlocuteurs vis-à-vis du développement logistique. Mais l'obtention et / ou la production de telles données répondait à des temporalités et une approche du terrain incompatibles avec notre démarche d'enquête.

### **3.2. Choix théoriques : l'aménagement portuaire comme catégorie générale d'analyse de l'action étatique**

Le cadre théorique et analytique sur lequel nous avons choisi d'appuyer notre recherche nous a permis d'identifier les facteurs de l'évolution de l'aménagement portuaire et des pratiques qui s'y rattachent à partir de l'analyse de leur environnement méso et macro-économique. Cette approche nous a autorisées à appréhender l'aménagement portuaire et plus largement l'aménagement infrastructurel comme des catégories d'analyse de l'action aménagiste étatique. Ce parti-pris a justifié notre choix d'étudier les grands ports maritimes de manière transversale plutôt que d'opter pour un travail monographique.

Ces choix impliquent que certains facteurs explicatifs des pratiques des autorités portuaires n'ont pas pu être saisis ou restitués. Premièrement, la démarche tend à minimiser les spécificités territoriales et sociologiques propres à chaque établissement portuaire. Or, la manière dont sont appropriées les injonctions nationales est influencée par les enjeux territoriaux locaux ou encore le parcours et l'expérience des agents en charge de leur mise en œuvre. Ces facteurs ont été mis en lumière ponctuellement mais n'ont pas pu être appréhendés de manière systématique. Deuxièmement, l'attention particulière portée à la chaîne de causalité descendante (depuis l'échelon macro- vers l'échelon micro-économique), nous a empêchées d'appréhender pleinement la chaîne de causalité inverse. Il nous est de ce fait difficile d'apprécier l'éventuelle influence des pratiques des autorités portuaires ou encore des référentiels véhiculés par leur personnel de direction sur les permanences et les mutations de l'action aménagiste de l'État dans l'espace portuaire.

### **3.3. L'évaluation en filigrane du modèle du port-aménageur**

Ce travail contient une évaluation en filigrane du modèle de port-aménageur mis en place par la réforme de 2008, qui lui-même s'inspire du modèle international de gestion portuaire dit *landlord port*. Le parti-pris que nous avons adopté ici est de ne pas prendre position vis-à-vis de ce modèle. À l'issue de notre travail, il convient néanmoins de souligner les questions d'action publique qu'ils soulèvent : deux principaux enjeux affleurent de cette recherche, l'un est d'ordre opérationnel et l'autre d'ordre politique.

D'un point de vue opérationnel, nous avons montré tout d'abord que le modèle du port-aménageur repose sur une confiance peut-être excessive dans l'effet structurant d'une offre foncière compétitive sur les choix d'implantation des chargeurs portuaires. En termes d'action publique se pose donc la question de l'équilibre entre le rôle d'aménageur qu'exercent les autorités portuaires et leurs autres fonctions, dont celles d'opérateur, de régulateur et de *community manager*. Nous avons également souligné les failles du modèle économique du port-aménageur. Il implique en effet de la part des autorités portuaires une politique d'investissement qu'elles ne sont pas toutes en capacité de mener du fait de la fragilisation de leurs ressources. Du point de vue de l'action publique se pose donc la question de l'évolution de la politique de subvention publique destinée aux établissements portuaires.

D'un point de vue politique, le modèle du port-aménageur implique la permanence voire le renforcement de l'intervention étatique dans la production et la gestion de l'espace aménagé, bien que ses modalités d'action soient renouvelées. Nous avons montré que si les élus locaux et régionaux ont vu leur influence renforcée dans le système de production et de gestion de l'espace portuaire, l'administration centrale conserve un poids dominant. Il est justifié dans le référentiel national par l'ampleur des intérêts économiques qui s'attachent aux espaces portuaires. L'aménagement portuaire s'inscrit donc en faux contre le processus de décentralisation entamé dans les années 1980 et les principes sur lesquels il est fondé, dont celui de subsidiarité et d'autonomie des collectivités et élus locaux, ainsi qu'à la notion d'intérêt local.

La question qui se pose est par conséquent celle de la place des collectivités territoriales dans les instances de gouvernance portuaire et du modèle organisationnel des établissements portuaires. Si la loi de juin 2016 sur l'économie bleue (Loi n° 2016-816) prévoit la mise en place d'un collège d'investisseurs publics au sein des conseils de développement des grands ports maritimes, des transformations plus fondamentales pourraient être envisagées à l'avenir. La transformation des ports en sociétés d'économie mixte ou en entreprises à participations publiques proposée par l'ingénieur C. Gressier [IGF et CGPC, 2007] et le sénateur C. Revet [Sénat, 2011] est une option. Elle permettrait de moduler le poids des différents intervenants publics dans le système de production et de gestion de l'espace portuaire en fonction des caractéristiques économiques et de l'environnement territorial de chaque port.

#### **4. Perspectives de recherche**

Nous concluons ce travail par la présentation des deux principales pistes de recherche sur lesquelles il nous semble s'ouvrir.

##### **4.1. L'aménagement infrastructurel : poursuite du travail de comparaison**

Tout d'abord, la compréhension du lien entre les mutations de l'État et les modalités de production et de gestion des espaces infrastructurels pourrait être approfondie par un travail comparatif systématique.

La limite de notre recherche est de comparer le cas portuaire à d'autres espaces infrastructurels à partir de travaux dont les cadres théoriques, analytiques et méthodologiques diffèrent des nôtres. Une étude comparative permettrait d'approfondir les premiers résultats proposés. Il s'agirait d'identifier de manière plus précise les facteurs discriminants des pratiques des gestionnaires d'infrastructures et la portée exacte des mutations de l'État sur celles-ci à partir d'une grille de lecture commune à plusieurs gestionnaires d'infrastructures de transport. Une étude comparative permettrait par ailleurs d'approfondir l'état des connaissances sur les opérateurs dont les pratiques d'aménagement ont encore fait l'objet de peu d'études, tels que les gestionnaires de voies navigables ou encore les concessionnaires autoroutiers.

Pour être totalement fertile, un tel exercice d'analyse comparée ne pourrait se priver d'une approche internationale. La thèse de F. Adisson [2015] sur les projets de reconversion urbaine des terrains ferroviaires en France et en Italie a mis en évidence le fait que la dimension nationale des opérateurs ferroviaires accentue les différences de pratiques d'un pays à l'autre et leur homogénéité au sein d'un même pays. Ce travail ouvre la voie à d'autres analyses à partir desquelles pourraient être recherchées les variables déterminantes des pratiques d'aménagement infrastructurel aux échelles nationales.

##### **4.2. Les interventions aménagistes de l'État en dehors des territoires métropolitains**

Enfin, il nous semblerait intéressant de poursuivre le constat selon lequel la notion de «rééchelonnement» proposée par N. Brenner [2004] ne permet pas de rendre compte pleinement de l'action aménagiste contemporaine de l'État. Ce résultat pourrait être approfondi par l'identification d'autres de ses interventions dans la production et la gestion de l'espace qui ne relèvent pas directement de politiques d'attractivité et de compétitivité.

Plusieurs travaux en sciences politiques s'intéressent au lien entre l'État et les territoires à travers l'analyse de la mise en œuvre locale des politiques nationales sectorielles, dans le domaine du logement [Epstein, 2006, 2013] ou encore de l'«équipement» à l'échelon départemental [Debar, 2013] ou régional [Poupeau, 2013]. À travers ces travaux, l'«État local» [Aust et al., 2013] apparaît comme encore très présent si ce n'est dans la production et la gestion de l'espace, au moins dans sa régulation. Ses modalités d'action sont transformées par les réformes en cours de l'administration mais le principe de maillage territorial demeure prégnant. À ce titre un travail d'identification des lieux, des programmes, des administrations dans le cadre desquels l'État continue d'intervenir localement sur l'espace aménagé pourrait être envisagé. Il aurait pour but de distinguer les formes d'intervention relevant des héritages de l'État-aménageur et celles découlant de mutations récentes afin de poursuivre l'analyse des politiques publiques d'aménagement par le prisme de l'État. Celui-ci constitue à nos yeux une approche originale des conditions contemporaines de formulation de l'intérêt collectif, de ses évolutions récentes et de sa matérialisation.

## LISTE DES ENTRETIENS

82 personnes rencontrées

95 échanges

### Lecture du tableau :

<sup>1</sup> Pour les sigles non explicités, se référer à la table des acronymes.

<sup>2</sup> La direction d'appartenance est indiquée sous l'organisme si elle est commune à plusieurs acteurs interrogés.

<sup>3</sup> Le niveau de détail dépend des informations que nous avons trouvées et qui nous ont été communiquées.

<sup>4</sup> SP : sur place (face-à-face sur le lieu de travail) / PT : par téléphone

Organisme <sup>1</sup> Direction <sup>2</sup>	Fonction <sup>3</sup>	Date	Durée	Type <sup>4</sup>
<b>ÉCHELLE NATIONALE : TUTELLE TECHNIQUE</b>				
<b>MEDDE, DGITM</b>  Direction des services de transport	Chef du bureau des Ports	16/12/13	1h15	SP
	Chef du bureau des Études économiques générales	16/12/13	1h15	SP
	Chargé de mission, bureau des Études économiques générales	16/12/13	1h15	SP
	Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial	05/05/14	2h	SP
	Adjoint au sous-directeur des Ports et du Transport fluvial	05/05/14	2h	SP
	Chef du bureau d'Analyse économique transports fluviaux et maritimes et ports	05/05/14	2h	SP
<b>Conseil général de l'env. et du dév. durable (CGEDD)</b>	Architecte urbaniste en chef de l'État	25/10/13	45 min	PT
<b>Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)</b>	Membre du CSMM Ancien directeur des activités portuaires chez Lafarge Ciments	13/10/14	1h45	SP
<b>ÉCHELLE NATIONALE : TUTELLE FINANCIÈRE</b>				
<b>Agence des participations de l'État (APE)</b>	Adjointe au responsable du pôle Audit et Comptabilité Membre des conseils de surveillance du GPMH et du GPMNSN	01/07/15	1h30	SP
<b>Ministère du Budget</b>	Attachée d'administration, bureau des Transports	01/07/15	1h30	SP
<b>Contrôle général économique et financier (CGefi)</b>	Directrice de la mission Infrastructures de transports non ferroviaires Contrôleur du GPMM	01/06/15	1h30	SP
	Contrôleur de gestion, mission Infrastructures de transports non ferroviaires Contrôleur du GPMD	01/06/15	30 min	SP
<b>France Domaine</b>	Attachée d'administration	20/02/14	30 min	PT

<b>DUNKERQUE</b>				
<b>GPMD</b>	Responsable du Développement logistique et industriel, direction de la Stratégie et du Développement	14/01/14	2h	SP
	Responsable du bureau d'Études d'aménagement, direction de l'Aménagement et de l'Environnement	14/01/14	2h	SP
	Directeur de l'Aménagement et de l'Environnement Membre du directoire	06/08/15	2h	SP
<b>Communauté urbaine de Dunkerque (CUD)</b>	Directeur général adjoint	07/05/14	1h15	SP
	Chargé des relations portuaires, direction de l'Économie et de l'Attractivité du territoire	07/05/14	1h15	SP
<b>Eiffage Construction</b>	Chargé d'affaires	07/05/14	1h15	SP
<b>Conseil régional</b>	Directeur des Transports	01/06/15	45 min	PT
<b>DREAL Nord-Pas-de-Calais</b>  Service Déplacements, Intermodalité, Infrastructures	Adjoint au responsable du service Chargé de mission Transport et Aménagement au Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)	11/08/15	1h	PT
	Chargé de mission Politique fret	11/08/15	1h	PT
<b>LE HAVRE</b>				
<b>GPMH</b>	Chargé de mission, service Développement, direction du Domaine et du Développement territorial	21/12/12	2h30	SP
	Chargé d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, direction de l'Environnement et de la Planification	21/12/12	2h30	SP
		13/05/14	2h	SP
		17 et 18/06/15	45 min	SP
	Responsable du service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, direction de l'Environnement et de la Planification	28/01/14	20 min	PT
		17/03/14	3h	SP
		17 et 18/06/15	45 min	SP
	Chargée d'études, service de la Planification et de l'Aménagement du territoire, direction de l'Environnement et de la Planification	17/03/14	1h20	SP
		28/10/14	1h30	SP
	Responsable de l'Environnement industriel, Mission Qualité Sécurité Environnement	17/03/14	1h45	SP
	Directeur des Transports terrestres, direction des Réseaux	14/05/14	1h15	SP
	Responsable du pôle Stratégie domaniale, Direction de la ZIP	13/06/14	2h	SP
	Directeur de l'Environnement et de la Planification	02/06/16	1h30	PT
Directeur de la Zone Industriale-Portuaire	19/06/16	1h	PT	
<b>Haropa</b>	Responsable du Développement multimodal (positionnée au Havre)	29/06/16	15 min	PT

<b>Société d'économie mixte régionale (SHEMA)</b>	Responsable Commercial	27/10/14	1h35	SP
	Chef de projet	28/10/14	50 min	SP
<b>Ville de Gonfreville-l'Orcher</b>	Adjoint au maire Élu à la communauté d'agglomération (CODAH) Membre du conseil de développement du GPMH	27/05/15	1h	Face-à-face (hors lieu de travail)
<b>Ville du Havre - Communauté d'agglomération du Havre (CODAH)</b>	Conseiller municipal délégué auprès du maire Vice-président de la CODAH en charge du développement économique et touristique Membre du conseil de développement du GPMH	04/06/15	30 min	SP
<b>LH2T</b>	Directeur	16/04/14	20 min	PT
		04/09/14	4h	SP
<b>ROUEN</b>				
<b>GPMR</b>	Chargée de mission Gestion et de Valorisation des espaces portuaires, service Aménagement et Gestion des Espaces, direction de l'Aménagement territorial et de l'Environnement	04/12/12	3h	SP
	Responsable du service Aménagement et Gestion des Espaces, direction de l'Aménagement territorial et de l'Environnement	31/01/14	1h10	SP
		28/02/14	1h35	SP
	Directeur général	05/06/15	30 min	SP
	Directeur délégué	05/06/15	40 min	SP
		19/06/15	20 min	SP
	Directrice du service financier	05/06/15	20 min	SP
Directeur de l'Aménagement territorial et de l'Environnement	19/06/15	1h30	SP	
<b>Conseil général de l'Eure</b>	Directrice du Développement économique et de l'Aménagement du territoire	20/05/14	1h	PT
<b>Établissement public foncier de Normandie</b>	Adjoint au directeur général Directeur des Études et des Interventions préalables à l'aménagement	28/05/14	1h	PT
<b>NANTES SAINT-NAZAIRE</b>				
<b>GPMNSN</b>	Directeur de Cabinet du Président du Directoire Directeur de la Communication	15/10/13	1h	PT
		21/11/14	1h15	PT
	Responsable du service Environnement et Hydraulique, directeur adjoint des Territoires, des Accès et de l'Environnement	17/01/14	2h50	SP
	Responsable Grands projets, service Maîtrise d'œuvre, direction des Territoires, des Accès et de l'Environnement	17/01/14	2h50	SP
	Responsable du service du Domaine, direction de la Relation Clients	15/10/14	2h10	SP
Responsable du service Aménagement et Développement territorial, direction des Territoires, des Accès et de l'Environnement	13/06/15	2h30	SP	



<b>Communauté d'agglo. de la région nazairienne (CARENE)</b>	Cheffe de projet Énergie Marine Renouvelable (EMR), direction de l'action économique	24/06/15	1h	SP
		10/07/15	1h30	PT
<b>Conseil régional des Pays de Loire</b>	Chargée de programme Planification et Mobilités durables, direction des Transports et des Déplacements	06/07/16	1h	PT
<b>LA ROCHELLE</b>				
<b>GPMLR</b>	Responsable de la mission Stratégie, Aménagement, Développement	20/02/14	1h20	SP
		13/07/16	45 min	PT
	Responsable de la mission Développement durable	20/02/14	50 min	SP
<b>Holcim</b>	Directeur de Holcim Atlantique	24/06/14	2h	SP
<b>Ville de La Rochelle</b>	Urbaniste	12/08/16	35 min	PT
<b>BORDEAUX</b>				
<b>GPMB</b>	Responsable du département de l'Aménagement foncier, direction de la Stratégie et du Développement	20/02/14	3h	SP
		21/05/15	2h	PT
	Responsable du département de l'Environnement, direction des Travaux et de l'Environnement	20/02/14	3h	SP
<b>Bordeaux Métropole</b>	Cheffe de projets, service Développement local, direction Territoriale	12/06/15	2h15	PT
<b>MARSEILLE FOS-SUR-MER</b>				
<b>GPMM</b>	Responsable du département Gestion territoriale, direction de l'Aménagement	12/12/12	1h	SP
	Responsable du département Ingénierie juridique, direction des Affaires juridiques	12/12/12	1h	SP
	Responsable de l'activité Report modal et Plateformes intérieures, département Hinterland, direction du Développement	20/09/13	-	Par écrit
		05/06/16	1h	SP
	Responsable du département Hinterland, direction du Développement	13/01/14	55 min	PT
	Responsable de la Planification territoriale, direction de l'Aménagement	10/03/14	1h05	PT
	Responsable des Implantations logistiques et industrielles, direction de l'Aménagement	12/11/14	1h20	SP
	Responsable de la mission Ville-port	12/11/14	1h30	SP
	Responsable du département Finances, direction de l'Administration et des Finances	13/11/14	40 min	SP
Responsable de la mission Projets et Filières	05 et 06/07/16	1h	PT	
<b>AUTRES</b>				
<b>Port de Lyon Édouard Herriot</b>	Chargée de développement économique	18/12/12	1h	SP
<b>Ports de Paris</b>	Chargé d'actions foncières, département de l'Urbanisme et du Foncier	26/12/12	1h30	SP

<b>Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR) Haute- Normandie</b>	Chargé de mission Énergie, Transports, Logement	16/04/14	20 min	PT
<b>PAYS-BAS</b>				
<b>Ministère des Infrastructures et de l'Environnement</b>	Policy advisor, seaports	28/01/15	1h45	SP
<b>Municipalité de Venray</b>	Policy advisor on economic development	29/01/15	1h15	SP
<b>ProDelta Real Estate</b>	Assistant director	02/02/15	1h10	SP
<b>Port de Rotterdam</b>	Business Manager, Logistics department	03/02/15	1h05	SP
	Senior advisor, program manager of the Port Vision 2030	05/02/16	1h	SP
	Head of Contracts and Real Estate	05/02/16	55 min	SP
	Business Manager Chemical and Bio Based Industry	18/02/16	1h	SP
	Business Manager, Container department	18/02/16	1h	SP
<b>Port d'Amsterdam</b>	Director of Strategy and Innovation	04/02/15	1h05	SP
<b>Province de Limbourg</b>	Freight policy advisor	10/02/15	1h	SP
<b>Ville de Rotterdam</b>	Senior advisor Port Economy	12/02/15	1h	SP



## BIBLIOGRAPHIE

---

### Corpus documentaire

[AAPA \(American Association of Port Authorities\). \(s. d.\). \*World Port Ranking, 2014.\*](#)

ACI (Airport council international). (2011). *ACI Airport Economics Survey 2011.*

[ADP \(Aéroports de Paris\). \(2012\). \*Aéroports de Paris. Des résultats en croissance en 2011.\* Communiqué de presse.](#)

[AIVP \(Association internationale villes et ports\). \(1998\). \*Le Processus d'élaboration des chartes de places portuaires : les chartes des places portuaires normandes Caen - Rouen - Le Havre, la charte de place portuaire de Marseille : rapport final.\*](#)

[Alphaliner. \(2016\). \*TOP 100 – Operated Fleets as Per 09 October 2016.\*](#)

[André, F. \(2014, 15 Décembre\). \*Le port de Marseille-Fos dévoile des ambitions continentales.\* L'Antenne. \[en ligne\].](#)

Aslog. (2009). *L'étude benchmark ASLOG 2008/2009 : l'état de l'art de la logistique globale des entreprises en France.*

[Assemblée nationale. \(2012\). \*Avis présenté au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2013 \(n° 235\).\* Tome VII Écologie, Développement et Aménagement durables. Affaires maritimes par M. Jean-Christophe Fromantin, Député, 257.](#)

[Assemblée nationale. \(2014\). \*Avis présenté au nom de la commission du Développement durable et de l'Aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2015 \(n° 2234\).\* Tome VII, Écologie, développement et mobilité durables, affaires maritimes par M. Jean-Christophe Fromantin, député, 2266.](#)

Banque mondiale. (2003). *Port Reform Toolkit: Effective Decision Support For Policymakers.* Washington DC, États-Unis : Banque mondiale.

[Battais, L. \(2015, 30 Janvier\). \*Haropa prévoit 500 000 m<sup>2</sup> d'implantations logistiques pour « fixer les trafics ».\* Logistiques Magazine. \[en ligne\].](#)

Blum, R. (2010). *La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes Propositions en faveur de l'amélioration du report modal dans le cadre des pré et post acheminements de marchandises des ports de Marseille, du Havre et de Dunkerque. Rapport à Monsieur le Premier Ministre.*

[Capgemini. \(2014\). \*2014 Third-party logistics study. The State of Logistics Outsourcing. Results and Findings of the 18th Annual Study.\*](#)

Carene. (2013). *Procès verbal. Bureau Communautaire du mardi 26 novembre 2013.*

CES (Conseil économique et social). (1993). *Les ports maritimes et fluviaux, leur place dans l'économie française et leur rôle dans l'aménagement du territoire : séances des 27 et 28 avril 1993.*

CGDD (Commissariat général au développement durable). (2012). Compenser les atteintes à la biodiversité : expériences internationales et enseignements pour la France. *Le Point sur*, 133, 1-4.

CGDD (Commissariat général au développement durable). (2014). Hinterland des ports maritimes (tome 1). Modélisation des trafics des ports français [numéro spécial]. *Études & documents*, 108.

CGEDD (Conseil général de l'environnement et du développement durable), & CGEJET (Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies). (2013). *Rapport sur la mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*.

CGP (Commissariat Général au Plan). (1966). *Cinquième Plan de développement économique et social 1966-1970*. Paris : La Documentation française.

CGPC (Conseil général des ponts et chaussées). (1998). *La vocation des voies navigables*.

[CNT \(Conseil National des Transports\). \(2001\). Évolution du financement des investissements des gestionnaires d'infrastructures et des transporteurs publics des réseaux ferroviaires : 1990-2000.](#)

CNUCED. (1995). *Comparative Analysis Of Deregulation, Commercialization And Privatization Of Ports*.

Commission européenne. (1995). *Livre vert, du 10 décembre 1997, relatif aux ports et aux infrastructures maritimes [COM(97) 678 final]*. Non publié au Journal officiel.

Commission européenne. (1997). *Livre blanc. Des redevances équitables pour l'utilisation des infrastructures. Une approche par étapes pour l'établissement d'un cadre commun en matière de tarification des infrastructures de transport dans l'UE*.

Conseil d'État. (1994). *Avis « Diversification des activités d'EDF/GDF »*, Pub. L. No. 356089§ Section des travaux publics.

Cour des comptes. (1987). Rapport public sur les investissements réalisés par les ports autonomes pour la réception des pondéreux. *Rapport au Président de la République, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises* (148-160). Paris : Documentation française.

Cour des comptes. (1990). Chapitre consacré aux ports autonomes. *Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises*. Paris : Documentation française.

Cour des comptes. (1999). *La politique portuaire française. Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des entreprises intéressées*.

Cour des comptes. (2003). Les aéroports de Paris. *Rapport public annuel (comptes de 2002)* (390-437).

[Cour des comptes. \(2006\). Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action. Rapport public thématique.](#)

[Cour des comptes. \(2010\). Les ports français face aux mutations du transport maritime. Rapport public annuel \(185-194\).](#)

[Cour des comptes. \(2012\). La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis. Rapport public annuel \(119-157\).](#)

[Cour des comptes. \(2015a\). Grand port maritime de Rouen \(GPMR\) Exercices 2008 à 2012. Rapport particulier.](#)

[Cour des comptes. \(2015b\). Cour des comptes / Nos activités / Accueil / Cour des Comptes.](#)

Cour des comptes. (2015c). *Rapport particulier. Grand port maritime du Havre (GPMH). Exercices 2008 à 2013, actualisation à 2014 pour la gestion*, 119 p.

[Cour des comptes. \(2016\). Grand port maritime de Bordeaux \(GPMB\). Exercices 2008 à 2012, actualisation à 2014 pour la gestion. Rapport particulier.](#)

Cousquer, Y., & Genevois, R. (2003). *Étude sur la compétitivité des ports français*.

[Cousquer, Y., & Genevois, R. \(2005, Juin\). Regard sur la place et la compétitivité des ports français dans le système européen, entre rétrospective et prospective. Communication présentée au Séminaire EMAR, INRETS, Noisy-le-Grand, France.](#)

CSMM (Conseil Supérieur de la Marine Marchande). (2014). *La domanialité publique portuaire*. Document de travail.

[DDTM 76 \(Direction Départementale des Territoires et de la Mer 76\). \(2011\). Plan de Prévention des Risques Technologiques de la Zone Industriale-Portuaire du Havre. Réunion d'Association du 1er décembre 2011. Support de présentation.](#)

[Debains, O. \(2003\). Mission « immobilier public ». Rapport à Monsieur le Premier ministre.](#)

[DGAC \(Direction générale, & de l'Aviation civile\). \(2007\). Décentralisation et création des sociétés aéroportuaires : le renouveau des aéroports français. Dossier de presse.](#)

[DGEC \(Direction Générale de l'Énergie et du Climat\). \(2010\). L'industrie des énergies décarbonnées en 2010.](#)

Dupuydauby, J. (1995). *Une volonté portuaire pour une ambition maritime. Rapport sur la filière portuaire remis à Monsieur Bernard PONS, Ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports*.

[EDF, & GPMH. \(2014\). EDF conforte sur le long terme son implantation au port du Havre. Communiqué de presse.](#)

[ESPO. \(2010\). European Port Governance Report Of An Enquiry Into The Current Governance Of European Seaports. 'The ESPO Fact-Finding Report' Revised And Enlarged In 2010 Prepared By Patrick Verhoeven.](#)

[ESPO. \(2016\). Trends In EU Ports Governance.](#)

[Eurostat. \(2015\). Density of Motorways, By NUTS Level 2 Regions, 2013. Carte.](#)

Fagrègues, L. (2016, Avril). Les grandes manœuvres avant la mondialisation du marché. *Le Marin. Le hors-série « Énergies marines renouvelables »*, p. 6.

[Fillon, F. \(2008, 14 Janvier\). Déclaration de M. François Fillon, Premier ministre, sur le plan de rénovation urbaine Euroméditerranée de Marseille et les « chantiers » de réformes pour 2008.](#)

Gilles, B. (2012, 22 Mai). Réaffirmer la vocation industrielle. *La Marseillaise*, p. 8.

Goasguen, R. (2016, Avril). Le Havre. Le sort des usines suspendu à un jeu de poker international. *Le Marin. Le hors-série « Énergies marines renouvelables »*, p. 21.

GPMD (Grand port maritime de Dunkerque). (2009). *Projet stratégique 2009-2013*.

GPMD (Grand port maritime de Dunkerque). (2012). *Rapport d'activités 2011*.

[GPMH \(Grand port maritime du Havre\). \(2011\). Guide du port.](#)

GPMLR (Grand port maritime de La Rochelle). (2009). *Rapport d'activité 2008*.

[GPMLR \(Grand port maritime de La Rochelle\). \(2015\). Projet stratégique 2014-2019. Approuvé par le Conseil de Surveillance du Grand Port Maritime de La Rochelle du 17 avril 2015.](#)

GPMM (Grand port maritime de Marseille). (2015). *Rapport annuel 2014*.

[GPMM \(Grand port maritime de Marseille\). \(2016\). Informations clés.](#)

[GPMM \(Grand port maritime de Marseille-Fos\). \(2014\). Projet Stratégique 2014-2018. Volets 4 et 5. Version validée par le Conseil de Surveillance le 28 novembre 2014.](#)

GPMSN (Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire). (2015). *Rapport annuel 2014*.

[GPMSN \(Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire\). \(2016\). Nantes Saint-Nazaire Port : Environnement.](#)

GPMP (Grand port maritime de Rouen). (2009). *Projet stratégique 2009-2013*.

[Haropa. \(2015\). Rapport d'activité 2014 Haropa.](#)

IGF (Inspection générale des finances), & CGPC (Conseil général des ponts et chaussées). (2007). *Rapport sur la modernisation des ports autonomes*.

[Insee. \(2013\). 32 000 emplois sur le complexe industrialo-portuaire du Havre. Haute-Normandie Aval, 132, 1-4.](#)

[Insee. \(2016a\). Définitions, méthodes et qualité - Valeur ajoutée.](#)

[Insee. \(2016b\). Insee - Définitions, méthodes et qualité - Zone d'emploi.](#)

[James, O. \(2010, 18 Mars\). Même le ciment se délocalise ! L'Usine nouvelle, \[en ligne\].](#)

JMM. (1965a, Avril). Avec de légères modifications l'Assemblée Nationale a adopté le statut des ports autonomes. *Journal de La Marine Marchande*, 2365, pp. 807–809.

JMM. (1965b, Mai). Le Sénat approuve la réforme des ports autonomes. M. Dumas : « Nous n'entendons pas en rester là ». *Journal de La Marine Marchande*, 2370, pp. 1134–1135.

JMM. (1965c, Août). Les ports de commerce maritimes autonomes, de la loi de 1920 à celle de 1965. *Journal de La Marine Marchande*, 2383, pp. 1875–1879.

Katalyse, & Samarcande. (2014). *Étude expertise relative aux « activités industrielles et portuaires dans l'estuaire de la Loire »*. Rapport Phase 1 : diagnostic de l'écosystème. Pour le SGAR Pays de la Loire. Document de travail.

Le Marin. (2015, 27 Mars). Dossier spécial. Ports de commerce 2015. *Le Marin*.

Le Marin. (2016). Énergies marines renouvelables. Hors-série. *Le Marin*.

Le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de la Seine-Maritime. Arrêté préfectoral. (2011). *Dérogation pour perturbation de spécimens d'espèces animales protégées et destruction de leurs milieux particuliers. Mesures de suppression, de réduction, d'accompagnement et compensatoires relatives à la plate-forme multimodale – Grand Port Maritime du Havre*.

[Logistique-internationale.com](http://Logistique-internationale.com). (2016). *World Class Logistics*.

Losier, J. (2011). Bilan de la 20<sup>ème</sup> enquête ZAC : situation au 1<sup>er</sup> janvier 2010. *La Note de l'ORF*, 7, 1-12.

[LSA Conso](#). (2000, 14 Décembre). [Leclerc : L'entrepôt franc du Havre, une porte ouverte sur le monde. LSA Commerce & Consommation, \[en ligne\]](#).

[Majirus, A.](#) (2012, 5 Décembre). [Réforme portuaire : la nouvelle donne. Le changement portuaire, c'est maintenant ou jamais. Le nouvel Economiste.fr. \[en ligne\]](#).

Marini, P. (1998). *Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France. Annexe 3 : les ports. Rapport d'information n° 345 (1997-1998), Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*.

[Masseret, J.-P.](#) (2006). [Rapport d'information fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion du patrimoine immobilier du ministère de l'équipement \(rapport public\). Rapports du Sénat. Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation](#).

MEBS. (1971). *Schéma général d'aménagement de la France. Schéma d'aménagement de la Basse Seine*. Paris : la Documentation française.

MEDDE (Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie). (2013). *Stratégie nationale de relance portuaire*.

[MEDDE \(Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie\)](#). (2016). [Le gaz naturel en France - Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer](#).

[MEDTL \(Ministère de l'Écologie, & du Développement durable, des Transports et du Logement\)](#). (2011). [Schéma national des infrastructures de transport. Version octobre 2011](#).

[Meeus, T.-J.](#) (2004, 11 Décembre). [Een Bewierookt Havenman In vVerval \(An incensed Port Man in decline\). NRC Handelsblad. \[en ligne\]](#).



Nora, S. (1967). *Rapport sur les entreprises publiques*.

[Oblog. \(2007\). \*État du parc immobilier logistique en France\*.](#)

Observations sous Conseil d'État, Sieur André et Manuel Koeberlin, 21 novembre 1969. (1979). *AJDA*, 160 p.

OCDE. (2008). *Investissements en infrastructures de transport. Vers plus d'efficience*.

OREAM Marseille. (1969). *Schéma général d'aménagement de la France. La façade méditerranéenne, 1<sup>ère</sup> partie*. Paris : La Documentation Française.

OREAM Nantes-Saint-Nazaire. (1971). *Schéma général d'aménagement de la France. Schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine*. Paris : La Documentation Française.

OREAM Nord. (1971). *Schéma général d'aménagement de la France. Aménagement d'une région urbaine le Nord-Pas-de-Calais*. Paris : La Documentation française.

PAH (Port autonome du Havre). (1991a). *Plan de développement de la zone industrielle portuaire*.

PAH (Port autonome du Havre). (1991b). *Compte-rendu du conseil d'administration du port autonome du Havre (avril 1991)*.

PAH (Port autonome du Havre). (1994a). *Schéma d'orientation pour le développement du port du havre et l'aménagement et la gestion de la zone industrielle*.

PAH (Port autonome du Havre). (1994b). *Projet de création d'une réserve nationale dans l'estuaire. Nécessité d'une réflexion préalable sur le développement du Grand Estuaire*. Note interne.

PANSN (Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire). (2008). *Rapport d'activité 2007*.

[Port d'Anvers. \(2016\). \*Port Of Antwerp. Value Added Services\*.](#)

[Port de Rotterdam. \(2010\). \*Bijeenkomst Logistiek Knooppunt Oss – Havenbedrijf Rotterdam \(Meeting Logistics Hub Oss - Port de Rotterdam\)\*.](#)

[Port de Rotterdam. \(2016\). \*Port of Rotterdam Global Hub & Industrial Cluster in Europe. Expertgroup Euro-Asian Transport Linkages\*.](#)

[Port of Antwerp. \(2016\). \*Annual Report 2015\*.](#)

[RNW. \(2011, 8 Février\). \*Germans Reject Dutch Purchase Of Port Of Duisburg Share. Radio Netherlands Worldwide, \[en ligne\]\*.](#)

[Sarkozy, N. \(2007, 26 Juin\). \*Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur ses projets en matière de politique d'aménagement durable. Inauguration du Satellite n°3 de Roissy Charles-de-Gaulle, Aéroport de Roissy Charles-de-Gaulle\*.](#)

Sénat. (1998). *Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la situation des ports maritimes français au regard des ports du Benelux, par M. Marc Massion, Sénateur*. Sénat, 295.

Sénat. (2000). *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le financement des infrastructures de transport*, par M. Jacques Oudin, Sénateur. Annexe au procès-verbal de la séance du 19 octobre 2000, 42.

Sénat. (2003). *Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020*, par M. Jacques Oudin, Sénateur. Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 2003, 303.

Sénat. (2008). *Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques par la mission d'information portant sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres*, par MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, Sénateurs. Annexe au procès-verbal de la séance du 6 février 2008, 196.

Sénat. (2011). *Rapport d'information fait au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire (1), de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (2)*, par M. Charles Revet, Sénateur. Sénat, 728.

SOeS. (2010). *Enquête entrepôts*.

[Solard, G. \(2015, 19 Octobre\). Cedilec au Havre. \*Stratégies Logistique\*, \[en ligne\].](#)

[Sud Ouest. \(2012, 2 Novembre\). Un projet d'usine de biométhane à la Pallice. \*Sud-Ouest\*, \[en ligne\].](#)

[Toute l'europe.eu. \(2016\). \*Objectifs et fonctionnement de la politique européenne de l'énergie\*.](#)

Tron G. (2005). *Rapport d'information déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan, en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle (1), et présenté par M. Georges Tron, Député*. Assemblée nationale, 2457.

UNCTAD. (2014). *Review Of Maritime Transport*.

[Vie Publique. \(2016\). \*Que sont les principes de subsidiarité et de proportionnalité ? - Quels liens unissent les institutions françaises et européennes ? Découverte des institutions - Repères - vie-publique.fr\*.](#)

### **Références scientifiques**

[Adisson, F. \(2015\). \*De l'aménagement du territoire au réaménagement des terrains de l'État : Politiques et projets de reconversion urbaine du domaine ferroviaire en France et en Italie\*. Thèse de Doctorat, Université Paris-Est ; Politecnico di Milano.](#)

[Aggeri, F., & Labatut, J. \(2014\). \*Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire\*. Dans C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès, \*L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets\* \(pp. 63-94\). Paris : Presses de Sciences Po \(P.F.N.S.P.\).](#)

Albrechts, L. (2004). Strategic (Spatial) Planning Reexamined. *Environment And Planning B: Planning And Design*, 31(5), 743-758.

[ALEC, Agence Locale de l'Énergie et du climat de l'agglomération grenobloise. \(2010\). L'urbanisme opérationnel. Les DOSSIERS de l'ALEc, 7, 4-5.](#)

[Amable, B. \(2010\). La théorie de la régulation et le changement technique. Dans R. Boyer et al., \*Théorie de la régulation, l'état des savoirs\* \(Vol. 2e éd., pp.236-244\). Paris : La Découverte «Recherches ».](#)

[André, C. \(2010\). État providence et compromis institutionnalisés. Des origines à la crise contemporaine. Dans R. Boyer et al., \*Théorie de la régulation, l'état des savoirs\* \(Vol. 2e éd., pp.144-152\). Paris : La Découverte «Recherches ».](#)

Andres, L. D et al.. (2011). *Enjeux de la planification territoriale en Europe*. Lausanne, Suisse : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Appold, S. J., & Kasarda, J. D. (2011). Seeding Growth At Airports And Airport Cities: Insights From The Two-Sided Market Literature. *Research In Transportation Business & Management*, 1(1), 91-100.

[Arab, N. \(2004\). \*L'activité de projet dans l'aménagement urbain : processus d'élaboration et modes de pilotage. Les cas de la ligne B du tramway strasbourgeois et d'Odysseum à Montpellier\*. Thèse de Doctorat, École des Ponts ParisTech.](#)

Arab, N. (2016, Janvier). *Pour une théorie du projet en urbanisme ?* Communication présentée à Champ libre ? L'aménagement et l'urbanisme à l'épreuve des cadres théoriques, Paris, France.

[Artioli, F. \(2012\). \*Public Real Estate Between Administrative Reforms And Financial Constraints. A Comparative Analysis Of The Re-Use Of Military Assets In Italy And France\*. Working Papers du Programme Villes & Territoires, Sciences Po Paris, Centre d'Études Européennes.](#)

Aronietis, R., Monteiro, F., Vanelslander, T., & Van De Voorde, E. (2010, Juillet). *Concessioning In Seaports: Changing Practices, Changing Market Power?* Communication présentée à 12th WCTR World Conference on Transport Research. Lisbonne, Portugal.

Arzul, G. (2008). *Le renouveau du droit du domaine public fluvial*. Paris: Editions Johanet.

Ascher, F. (1994). Le partenariat public privé dans le "(re) développement" : le cas de la France. Dans Heinz, W. (dir.) *Partenariats Public Privé dans l'aménagement urbain* (pp. 197 – 248). Paris : L'Harmattan.

Aust, J., Crespy, C., Epstein, R., & Reigner, H. (2013). Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, 90, 3-21.

Auzet, L., & Fournier, J.-M. (1996). *INSEE Première*, 480.

Aveline-Dubach, N. (2015). Stratégie des groupes ferroviaires privés face au déclin urbain dans les agglomérations de Tokyo et Osaka. Dans N. Aveline-Dubach, *Vieillesse et déprise urbaine au Japon les nouveaux défis de l'aménagement* (pp. 87-100). Paris : La Documentation Française.

Baird, A. J. (2006). Port Privatisation In The United Kingdom. Dans M. R. Brooks, K. Cullinane, *Devolution, Port Governance And Port Performance*. *Research in Transportation Economics*, 17, 55-84.

[Barzman, J. \(2012\). Conflits et négociations au Havre avant et après les grandes réformes portuaires. \*L'Espace Politique\*, 16\(1\), \[en ligne\].](#)

Bask, A., Roso, V., Andersson, D., & Hämäläinen, E. (2014). Development Of Seaport–Dry Port Dyads: Two Cases From Northern Europe. *Journal of Transport Geography*, 39, 85-95.

[Baudot, P.-Y. \(2014\). Le temps des instruments. Dans C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès, \*L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets\* \(pp. 193-236\). Paris : Presses de Sciences Po \(P.F.N.S.P.\).](#)

Baudouï, R. (1992). La fin de l'État aménageur. Dans M. Crozier, S. Troza, *La décentralisation. Réforme de l'État* (pp. 31-39). Paris: Pouvoirs locaux.

Beau, J.-P., Ferrier, J.-P., Girard, N., & Richez, J. (1978). Fos-sur-Mer : un espace clé pour la compréhension des changements de la société française. *Méditerranée*, 34(4), 27–44.

[Béhar, D. \(2009\). Compétitivité nationale, compétition territoriale, stratégies de développement local. Dans P. Ingallina \(coord.\) \*L'attractivité des territoires : Regards croisés, Actes des séminaires février-juillet 2007\* \(pp. 53-55\). Paris : La Défense : PUCA.](#)

Béhar, D., & Estèbe, P. (1999). L'État peut-il avoir un projet pour le territoire ? *Les annales de la recherche urbaine*, 82, 80-91.

Benamouzig, D. (2014). Des idées pour l'action publique. Dans C. Halpern, P. Lascoumes, P. Le Galès, *L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets* (pp. 95-118). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

Benko, G., & Lipietz, A. (Éd.). (1992). *Les régions qui gagnent : districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*. Paris : Presses Universitaires de France - PUF.

Berthier, I. (2012). RFF, Propriétaire et Opérateur foncier. *Diagonal*, 186, 38-40.

Bezes, P. (2005). Le modèle de «l'État-stratège» : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française. *Sociologie du Travail*, 47(4), 431-450.

Bezes, P. (2009). *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.

Bird, J. (1963). *The Major Seaports Of The United Kingdom*. Londres : Hutchinson.

Birnbaum, P. (1994). *Les sommets de l'État : essai sur l'élite du pouvoir en France* (Éd. augm). Paris: Éditions du Seuil.

Bleitrach, D., & Chenu, A. (1971). Le rôle idéologique des actions régionales d'aménagement du territoire : l'exemple de l'aire métropolitaine marseillaise. *Espaces et Sociétés*, 4, 43–57.

Blomme, J. (2003). The Antwerp Port: Elements Of Spatial Planning. Dans R. Loyen, P. D. E. Buyst, & P. D. G. Devos (Éd.), *Struggling for Leadership: Antwerp-Rotterdam Port Competition between 1870 –2000* (pp. 161-168). Heidelberg, Allemagne : Physica-Verlag.

Bordereaux, L. (1994). La réforme du statut des dockers : de l'alignement du régime spécifique du travail portuaire sur le droit commun. *Revue juridique de l'Ouest*, 7(2), 161-187.

Bouba-Olga, O., & Chauchefoin, P. (2001). Le conflit de la surface et du réseau. Proximité géographique et proximité économique. *Les Annales de la recherche urbaine*, 90, 6-14.

Bouinot, J. (2002). *La ville compétitive : les clefs de la nouvelle gestion urbaine*. Paris : Economica.

Bourdin, A. (1996). L'émergence d'une nouvelle figure de l'aménageur. Dans Club des maîtres d'ouvrage d'opérations complexes, *L'aménageur urbain face à la crise de la ville* (pp. 25-59). La Tour d'Aigues : Éditions de l'aube.

Bourdin, A. (1997) Vous avez dit aménageur ? *Urbanisme*, 294, 61-65.

Boyer, R. (1986). *La théorie de la régulation : une analyse critique*. Paris : Éditions La Découverte.

Boyer, R. (1992). Vers l'érosion du particularisme français ? *French Politics and Society*, 10(1), 9-24.

Boyer, R., & Saillard, Y. (Éd.). (1995). *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*. Paris : Éditions la Découverte.

Brambilla, G. T., & Dugua, B. (2012). Les « lieux transactionnels » de la planification territoriale. *Géocarrefour*, 2, 115-128.

[Bréchon, P. \(2016\). Cinquième République - La période post-gaullienne \(1969-1981\). Dans \*Encyclopædia Universalis\*. \[en ligne\].](#)

Brenner, N. (1998). Global Cities, Glocal States: Global City Formation And State Territorial Restructuring In Contemporary Europe. *Review of International Political Economy*, 5(1), 1-37.

Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford, Royaume-Uni : Oxford University Press.

Brocard, M., & Lévêque, L. (1992). *La dynamique de l'estuaire*. Paris : La Documentation Française.

Brooks, M. R., & Cullinane, K. (2006). Chapter 1 Introduction. Dans M. R. Brooks, K. Cullinane, *Devolution, Port Governance And Port Performance. Research in Transportation Economics*, 17, 3-28.

Brown, P. H. (2009). *America's Waterfront Revival: Port Authorities And Urban Redevelopment*. Philadelphia, États-unis : University of Pennsylvania Press.

Brown, P. H., & Hall, P. V. (2013). *Ports And Waterfronts*. Dans V. Elmer, A. Leigland, *Infrastructure Planning and Finance: A Smart and Sustainable Guide for Local Practitioners* (pp. 481-504). New-York: Routledge.

[Brunet, R. \(2002\). Lignes de force de l'espace européen. \*Mappemonde\*, 66, 14-19.](#)

Cariou, P., Fedi, L., & Dagnet, F. (2014). The New Governance Structure Of French Seaports: An Initial Post-Evaluation. *Maritime Policy & Management*, 41(5), 430-443.

Carroué, L. (2007). *Géographie de la mondialisation* (3e édition). Paris : Armand Colin.

Castells, M., & Godard, F. (1974). *Monopolville: analyse des rapports entre l'entreprise, l'État et l'urbain à partir d'une enquête sur la croissance industrielle et urbaine de la région de Dunkerque*. Paris : Mouton.

[Cerny, P. G. \(1999, Mars\). \*Reconstructing The Political In A Globalizing World: States, Institutions, Actors And Governance\*. Communication présentée au European Consortium For Political Research, Mannheim, Allemagne.](#)

Chalas, Y., Blais, J.-P., Avitabile, A., Novarina, G., & Collectif. (2004). *L'imaginaire aménageur en mutation : cadres et référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques*. Paris : Éditions L'Harmattan.

Chaline, C. (1988). La reconversion des espaces fluvio-portuaires dans les grandes métropoles. *Annales de Géographie*, 97(544), 695-715.

Chapman, K. (2005). From 'Growth Centre' To 'Cluster': Restructuring, Regional Development, And The Teesside Chemical Industry. *Environment And Planning A*, 37(4), 597-615.

Charbonneau, S. (1981). Le contentieux des opérations d'aménagement du territoire. *Revue Juridique de l'Environnement*, 6(3), 221-257.

Charlier, J. (1994). Anvers et le syndrome des docklands. *Acta Geographica Lovaniensa*, 34, 311-319.

Charlier, J. (1996). Le concept de tonnages pondérés en économie portuaire. *Les conférences du Cirtai*. Le Havre : Université du Havre.

[Charlier J. \(2003, Octobre\) \*Les trafics maritimes et fluviaux dans les ports du Delta d'Or. Une relation symbiotique et une dynamique toujours renouvelée\*. Communication présentée au Festival International de Géographie, Saint-Dié, France.](#)

[Charlier, J. \(2007\). \*Le caractère protéiforme des interfaces urbano-portuaires\*. Dans \*Ville du Havre, Faire la ville avec le port, quelles stratégies pour le redéveloppement des espaces de liaison ville/port ? Guide des bonnes pratiques\*. \[en ligne\]](#)

Charrie, J.-P. (1999). La place de l'environnement dans les stratégies de développement et d'aménagement de l'estuaire de la Gironde. *Bulletin de l'Association de géographes français*, 76(2), 108-116.

Cheon, S., Dowall, D. E., & Song, D.-W. (2010). Evaluating Impacts Of Institutional Reforms On Port Efficiency Changes: Ownership, Corporate Structure, And Total Factor Productivity Changes Of World Container Ports. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 46(4), 546-561.

Chevallier, J. (1982). Un nouveau sens de l'État et du service public. Dans F. De Baecque, J.L. Quermonne, F. D'Arcy (Éds), *Administration et politique sous la Cinquième République* (pp. 163-204). Paris : Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).

Chevallier, J. (2003). *L'État post-moderne*. Paris : L.G.D.J.

Choay, F. (1980). *La règle et le modèle : sur la théorie de l'architecture et de l'urbanisme*. Paris : Le Seuil.

Citron, P. (2016). *Les promoteurs immobiliers dans les projets urbains. Enjeux, mécanismes et conséquences d'une production urbaine intégrée en zone dense*. Thèse de Doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Colletis G., Pecqueur B. (2005). Révélation de ressources spécifiques et coordination située. *Économie et Institutions*, 6-7, 51-74.

[Collin, M. \(2005\). Nouvelles mobilisations productives des territoires autour des ports et des aéroports. Dans A. Grillet Aubert, S. Guth \(Éds\), \*Déplacements : Architectures du transport, territoires en mutation\* \(pp. 129-136\). Paris : éditions recherches IPRAUS.](#)

Collin, M., Prelorenzo, C., & Segaud, M. (2001). *Les territoires de la ville portuaire*. Rapport, réseau des chercheurs sur les villes portuaires, AIVP.

Comby, J. (2010). Les six marchés fonciers, une approche des logiques de formation de la valeur. *Observateur de l'immobilier*, 75, 30-37.

Comtois, C., & Slack, B. (2003). Innover l'autorité portuaire au 21<sup>e</sup> siècle : un nouvel agenda de gouvernance. *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 44, 11-24.

[Coppin, O., Ziel, J., & Mudard, N. \(2000\). \*Développement portuaire et milieu innovateur. Le cas de Dunkerque\*. Document de travail n°31. Université du Littoral-Côte d'Opale. Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation.](#)

Coulondre, A. (2016). Le centre commercial comme levier des politiques urbaines d'attractivité. *Espaces et sociétés*, 164-165, 211-225.

Coutard, O. (Éd.). (1999). *The Governance Of Large Technical Systems*. Londres : Routledge.

Coutard, O. (2002). «Premium Network Spaces»: A Comment. *International Journal Of Urban And Regional Research*, 26(1), 166-174.

[Crague, G. \(2009\). Interventions économiques métropolitaines. De l'aménagement économique au développement économique. Rapport final Programme POPSU, analyse thématique transversale : fondements socio-économiques des projets et des stratégies urbaines.](#)

Crozier, M. (1965). Pour une analyse sociologique de la planification française. *Revue Française de Sociologie*, 6(2), 147-163.

Crozier, M., & Friedberg, E. (2011, cop. 1977). *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*. Paris : Éditions Points.

[Da Rold, J. \(2008\). \*Les sociétés d'économie mixte locales : acteurs et témoins des politiques urbaines et territoriales. " Quelle légitimité entre Partenariat Public Privé et Entreprise Publique Locale ?\* Thèse de Doctorat, Université Michel de Montaigne - Bordeaux III.](#)

Daamen, T. A., & Vries, I. (2013). Governing The European Port–City Interface: Institutional Impacts On Spatial Projects Between City And Port. *Journal of Transport Geography*, 27, 4-13.

Dablanc, L., & Frémont, A. (2015). *La métropole logistique - Le transport de marchandises et le territoire des grandes villes*. Paris : Armand Colin.

- Damette, F., & Scheibling, J. (1995). *La France : permanences et mutations*. Paris : Hachette.
- Dard, O. (2002). La construction progressive d'un discours et d'un milieu aménageur des années trente au début des années cinquante. Dans P. Caro, O. Dard, C. Daumas (Éds), *La politique d'aménagement du territoire en France. Racines, logiques et résultats* (pp. 65-77), Rennes : Presses universitaires de Rennes.
- Davezies, L., & Estèbe, P. (2007). L'autonomie politique dans l'interdépendance économique ? *Pouvoirs locaux*, 72(1), 103 - 110.
- De Goey, F. (Éd.). (2004). *Comparative port history of Rotterdam and Antwerp (1880-2000): competition, cargo and costs*. Amsterdam: Aksant.
- [De Langen, P. \(2004\). \*The performance of seaport clusters: a framework to analyze cluster performance and an application to the seaport clusters of Durban, Rotterdam and the Lower Mississippi\*. Thèse de Doctorat, Université Erasmus, Rotterdam.](#)
- De Langen, P. W. (2006). Stakeholders, Conflicting Interests And Governance In Port Clusters. Dans M.-R. Brooks & K. Cullinane (Éds.), *Devolution, Port Governance and Port Performance. Research in Transportation Economics*, 17(1), 457-477.
- [De Langen, P. \(2008\). \*Ensuring Hinterland Access The Role Of Port Authorities\*. Discussion Papers n°. 2008/11 pour le Joint Transport Research Centre de l'OCDE et de l'ITF.](#)
- Debar, A. (2013). Les directeurs départementaux sont-ils encore les « patrons » de l'État local ? *Sciences de la société*, 90, 2 - 57.
- Debrie J. (2004) Ports secs, intérieurs ou avancés : réorganisation des arrières-pays portuaires ou concept publicitaire ? *Transports*, 427, 300-306.
- [Debrie, J., & Ruby, C. \(2009\). \*Approche des réformes portuaires européennes et nord-américaines \(Canada\). Éléments de réflexion pour la politique portuaire française\*. Synthèse réalisée dans le cadre des études centrales de la Direction Générale de la Mer et des Transports.](#)
- [Debrie, J. \(2010\). \*Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires\* Thèse d'Habilitation, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.](#)
- Debrie, J. (2012). Hubs portuaires 1 : les grands opérateurs mondiaux. *Flux*, 87, 63-72
- [Debrie, J. \(2013\). \*La relation ville-fleuve-port dans les projets urbains : acteurs et instruments d'une reconexion \(Strasbourg, Lyon\)\*. \*Cybergeo\*, 659, \[en ligne\].](#)
- Debrie, J., & Lavaud-Letilleul, V. (Éds.) (2010). *La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires*. Paris : L'Harmattan.
- Decoster, F., & Versini, F. (2009). *UE: la politique des transports*. Paris : la Documentation française.
- Delion, A. G. (2007). De l'État tuteur à l'État actionnaire. *Revue française d'administration publique*, 124(4), 537-572.
- Demangeon, A. (1918). Anvers. *Annales de Géographie*, 27(148), 307-339.



Demazière, C. (2005). Les interventions économiques des collectivités locales. *Décentralisation, État et territoires*, 318, 30-34.

[Desjardins, L. \(2008\). \*L'apprentissage d'une nouvelle territorialisation des grands projets routiers au Ministère des transports du Québec : entre constructeur de routes et aménageur du territoire\*. Thèse de Doctorat, École des Ponts Paris Tech.](#)

Desportes, M., & Picon, A. (1997). *De l'espace au territoire : l'aménagement en France XVI<sup>e</sup> - XX<sup>e</sup> siècles*. Paris: Presses de l'École Nationale des Ponts et Chaussées.

Devos, G. (2003). Land-Use Policy In The Port Of Antwerp (1870-1994). Dans R. Loyer, P. D. E. Buyst, & P. D. G. Devos (Éds.), *Struggling For Leadership: Antwerp-Rotterdam Port Competition Between 1870 –2000* (pp. 199-219). Heidelberg, Allemagne : Physica-Verlag.

[Diop, D. \(2011\). \*PIB comparés des différents pays d'Europe occidentale depuis le traité de Rome \(1957-2007\)\*. Thèse de Doctorat, Université de Strasbourg.](#)

Dooms, M., Verbeke, A., & Haezendonck, E. (2013). Stakeholder Management And Path Dependence In Large-Scale Transport Infrastructure Development: The Port Of Antwerp Case (1960–2010). *Journal of Transport Geography*, 27, 14-25.

Dornier, P.-P., & Fender, M. (2007). *La logistique globale et le Supply Chain Management : Enjeux, principes, exemples* (2e éd). Paris : Eyrolles.

[Douay, N. \(2007\). \*La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation : enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal\*. Thèse de Doctorat, Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III et Université de Montréal.](#)

Douay, N. (2013). La planification urbaine française : théories, normes juridiques et défis pour la pratique. *L'Information géographique*, 77(3), 45-70.

[Du Tertre, C. \(2002\). \*La dimension sectorielle de la régulation\*. Dans R. Boyer & Y. Saillard \(Éds.\), \*Théorie de la régulation, l'état des savoirs\* \(2e éd., pp. 313-322\). Paris : La Découverte.](#)

Ducruet, C. (2014). Réseau maritime mondial et hiérarchie portuaire. *Questions internationales. Dossier: Les grands ports mondiaux*, 70, 21-29.

Duran, P., & Thoenig, J.-C. (1996). L'État et la gestion publique territoriale. *Revue Française de Science Politique*, 46(4), 580–623.

Eberlein, B. (1999). L'État régulateur en Europe. *Revue française de science politique*, 49(2), 205-230.

Eck, J.-F. (1990). *Histoire de l'économie française depuis 1945* (2. éd.). Paris : Colin.

Effosse, S. (2014). *Entretiens avec Roger Goetze : Un financier bâtisseur, 1957-1988*. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France.

Epstein, R. (2006). Gouverner à distance. *Esprit*, 11, 96-111.

Epstein, R. (2013). *La rénovation urbaine : Démolition-reconstruction de l'État*. Paris : Les Presses de Sciences Po.

[Etherington, D. \(1983\). \*Local Authority Policies, Industrial Restructuring And The Unemployment Crisis: An Evaluation Of The Formation And Impacts Of Local Economic Initiatives In Cleveland 1963 – 1982 ?\* Mémoire de master, Université de Durham.](#)

Everett, S. (2005). Policy Making And Planning For The Port Sector: Paradigms In Conflict. *Maritime Policy & Management*, 32(4), 347-362.

Everett, S., & Robinson, R. (1998). Port Reform In Australia: Issues In The Ownership Debate. *Maritime Policy & Management*, 25(1), 41-62.

Ferguson, Y. (2008). Réflexion autour des nouveaux instruments de la production urbaine : vers la fin du modèle keynésien ? *Métropoles*, 4, [en ligne].

Ferrandon, B (Dir.). (2004). *La politique économique et ses instruments*. Paris : la Documentation française.

Flämig, H., & Hesse, M. (2011). Placing Dry Ports. Port Regionalization As A Planning Challenge – The Case Of Hamburg, Germany, And The Süderelbe. *Research in Transportation Economics*, 33(1), 42-50.

Fleming, D. K., & Baird, A. J. (1999). Comment Some Reflections On Port Competition In The United States And Western Europe. *Maritime Policy & Management*, 26(4), 383-394.

Fourastié, J. (1979). *Les Trente Glorieuses ou la révolution invisible de 1946 à 1975*. Paris : Fayard.

Franc, P., & Van der Horst, M. (2010). Understanding Hinterland Service Integration By Shipping Lines And Terminal Operators: A Theoretical And Empirical Analysis. *Journal of Transport Geography*, 18(4), 557-566.

[Franc, P. \(2009\). \*L'intervention sur terre des armements de lignes régulières : le cas de la rangée Nord Europe\*. Thèse de Doctorat, Université Paris-Est.](#)

[François, A., & Grossman, E. \(2012, Janvier\). Qui sont les ministres de la V<sup>e</sup> République ? \*La vie des idées\*.](#)

Frébault, J. (Éd) (2006). *La maîtrise d'ouvrage urbaine : réflexions sur l'évolution des méthodes de conduite des projets à partir des travaux du Club ville-aménagement*. Paris : Le Moniteur.

Fredenucci, J.-C. (2003). L'urbanisme d'État : nouvelles pratiques, nouveaux acteurs. *Ethnologie française*, 33(1), 13-20.

[Frémont, A. \(2005\). \*Conteneurisation et mondialisation. Les logiques des armements de lignes régulières\*. Thèse d'Habilitation, Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne.](#)

Frémont, A. (2008). *Les transports en France*. Paris : la Documentation française.

[Frégnon, R. \(2015\). \*Financer la cité. La Caisse des dépôts et les politiques de développement urbain en France\*. Thèse de Doctorat, Université Lumière Lyon 2.](#)

[Gallais Bouchet, A., & Lacoste, R. \(2010\). La réforme des grands ports maritimes de 2008. Premier Bilan. Note de synthèse de l'ISEMAR, 121, \[en ligne\].](#)

Gallez, C., & Maksim, H.-N. (2008). À quoi sert la planification urbaine ? *Flux*, 69, 49-62.

Garraud, P. (1990). Politiques nationales : élaboration de l'agenda. *L'Année sociologique (1940/1948)*, 40, 17-41.

Gasnault, F., & Chiavassa, I. (2008). *Une aventure portuaire : les archives du Service maritime des Bouches-du-Rhône, aménageur des ports de Marseille, 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup> siècles*. Marseille, France : Archives départementales des Bouches-du-Rhône.

[Gauchon, P., & Husson, M. \(2016\). France \(Le territoire et les hommes\) - Un siècle de politique économique. Encyclopædia Universalis, \[en ligne\].](#)

Gaudin, J.-P. (1989). *La genèse de l'urbanisme de plan et la question de la modernisation politique*. *Revue Française de Science Politique*, 39(3), 296–313.

Gelard, P. (1988). *Comment franchir les obstacles juridiques et financiers ?* Acte du forum Villes et ports de l'AIVP (Association internationale villes et ports).

Genestier, P. (2004). Les conséquences urbanistiques du post-progressisme : quelles actions publiques urbaines peut-on concevoir dans l'univers actuel du pensable et du faisable. Dans Y. Chalas (Éd.), *L'imaginaire aménageur en mutation : cadres référents nouveaux de la pensée et de l'action urbanistiques : contribution au débat* (pp. 157–209), Paris : L'Harmattan.

Genestier, P. (2010). L'urbanophilie actuelle, ou comment le constructionnisme politique se réaffirme en s'indexant à la ville. Dans J.S. Cavin, B. Marchand (Éds.), *Antiurbain. Origines et conséquences de l'urbaphobie*, Lausanne : Presses Universitaires Romandes.

[Genestier, P., Jouve, B., & Boino, P. \(2008\). L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme. Métropoles, 4, \[en ligne\].](#)

[Gerber, J.-D. \(2008\). Les stratégies foncières des grands propriétaires fonciers collectifs : le cas des Chemins de Fer Fédéraux \(CFF\). Document de travail. IDHEAP \(Institut de hautes études en administration publique\).](#)

Ghorra-Gobin, C. (Éd.). (2006). *Dictionnaire des mondialisations*. Paris : Armand Colin.

Goey, F. de. (2003). Port of Rotterdam: Land-Use Policy During the Twentieth Century. Dans R. Loyer, P. D. E. Buyst, & P. D. G. Devos (Éds.), *Struggling for Leadership: Antwerp-Rotterdam Port Competition between 1870–2000* (pp. 221-234). Heidelberg, Allemagne : Physica-Verlag.

Goss, R. O. (1990). Economic policies and seaports: Are port authorities necessary? *Maritime Policy & Management*, 17(4), 257-271.

Graham, S. (2000). Constructing premium network spaces: reflections on infrastructure networks and contemporary urban development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24(1), 183-200.

Groux, G., & Lévy, C. (1985). Mobilisation collective et productivité économique : le cas des « cercles de qualité » dans la sidérurgie. *Revue Française de Sociologie*, 26(1), 70-95.

Guéguen-Hallouët, G. (2014). Libéralisation et nouvelle gouvernance : les défis des ports maritimes français, italiens et espagnols. Dans Foulquier E. et Lamberts C, *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale. Regards sur les pays d'Europe du Sud* (pp. 37-74), Paris : CNRS Editions.

Guénod, J.-M., & Dupont, J.-P. (2012). *Desseins de villes : Un retour de l'État aménageur ?* La Tour-d'Aigues : Nouvelles éditions de l'Aube.

[Guerlet, G. \(2013\). \*La gestion des ports par une entité publique : aspects européens et environnementaux\*. Thèse de Doctorat, Université du Littoral Côte d'Opale.](#)

Guerrero, D., & Debie, J. (2008). (Re)spatialiser la question portuaire : pour une lecture géographique des arrière-pays européens. *L'Espace géographique*, Tome 37(1), 45-56.

Guigou, J.-L. (2000). *Aménager la France de 2020: mettre les territoires en mouvement*. Paris : La Documentation Française.

Guigueno, V. (2002). Le rivage des ingénieurs. *Le Mouvement Social*, 200(3), 147-152.

[Guillaume, J. \(2012\). \*Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales\*. L'Espace Politique, 16, \[en ligne\].](#)

Guillaume, J. (2014). L'état « entrepreneur portuaire ». Dans Foulquier E. et Lamberts C., *Gouverner les ports de commerce à l'heure libérale. Regards sur les pays d'Europe du Sud* (pp. 17-36). Paris : CNRS Éditions.

Habermas, J., Bouchindhomme, C., & Rochlitz, R. (2011). *Le discours philosophique de la modernité : Douze conférences*. Paris : Gallimard.

Hall, P. A. (2001). *Varieties Of Capitalism: The Institutional Foundations Of Comparative Advantage*. Oxford ; New York: OUP Oxford.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1997). *La science politique et les trois néo-institutionnalismes*. *Revue française de science politique*, 47(3), 469-496.

Hall, P. V., & Clark, A. (2011). Maritime ports and the politics of reconnection. Dans Q. Stevens, J. Laidley, D. Schubert, G. Desfor. *Transforming urban waterfronts. Fixity and flow* (pp. 17-34). Abingdon: Routledge.

Hall, P. V. (2007a). *Seaports, Urban Sustainability, and Paradigm Shift*. *Journal of Urban Technology*, 14(2), 87-101.

[Hall, P. V. \(2007b\). \*Global Logistics and Local Dilemmas\*. Communication présentée à la Canada's Asia-Pacific Gateway and Corridor Initiative, Vancouver, Canada.](#)

Halpern, C. (2011). *Portrait d'entreprise*. *Flux*, 84, 73-89.

[Halpern, C., Lascoumes, P., & Galès, P. L. \(2014\). Introduction. L'instrumentation et ses effets : débats et mises en perspective théoriques. Dans \*L'instrumentation de l'action publique. Controverses, résistance, effets\* \(pp. 15-62\). Paris : Presses de Sciences Po.](#)

Hamel, P. (1997). La critique postmoderne et le courant communicationnel au sein des théories de la planification : une rencontre difficile. *Cahiers de géographie du Québec*, 41(114), 311-321.

Harvey, D. (1989). *The Condition Of Postmodernity: An Enquiry Into The Origins Of Cultural Change*. Cambridge, États-Unis : Blackwell.

Hayut, Y. (1981). Containerization And The Load Center Concept. *Economic Geography*, 57(2), 160-176.

Heaver, T., Meersman, H., Moglia, F., & Van De Voorde, E. (2000). Do Mergers And Alliances Influence European Shipping And Port Competition? *Maritime Policy & Management*, 27(4), 363-373.

Hein, C. (Éd.). (2011). *Port Cities: Dynamic Landscapes And Global Networks*. Abingdon ; New York: Routledge.

Hislaire, L. (1993). *Dockers, corporatisme et changement*. Paris : Groupe Usine Nouvelle.

Hood, C. (1983). *The Tools Of Government*. Londres : Macmillan.

Hoyle, B. S., & Pinder, D. (1981). *Cityport Industrialization And Regional Development: Spatial Analysis And Planning Strategies*. Oxford : Pergamon Press.

Hugon, P. (1989). Incidences sociales des politiques d'ajustement. *Tiers-Monde*, 30(117), 59-84.

[Idt, J. \(2009\). \*Le pilotage des projets d'aménagements urbain : entre technique et politique. Une analyse basée sur les cas de Paris, Lille, et Chartres\*. Thèse de Doctorat, Université Paris 8 Vincennes-Saint Denis.](#)

Idt, J. (2014). *Aux frontières entre public et privé : vers un renouveau des formes d'intervention des sociétés d'économie mixte locales dans l'aménagement urbain en France ?* Communication présenté au 51ème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Marne-la-Vallée, France.

[Ingallina, P. \(2009\). L'attractivité des territoires. Dans P. Ingallina \(coord.\), \*L'attractivité des territoires : Regards croisés, Actes des séminaires février-juillet 2007\* \(pp. 9-18\). Paris La Défense : PUCA.](#)

Ircha, M. C. (2001). Port Strategic Planning: Canadian Port Reform. *Maritime Policy & Management*, 28(2), 125-140.

Jacobs, W., & Notteboom, T. (2011). An Evolutionary Perspective On Regional Port Systems: The Role Of Windows Of Opportunity In Shaping Seaport Competition. *Environment and Planning A*, 43(7), 1674-1692.

Jacobs, W., Ducruet, C., & De Langen, P. (2010). Integrating World Cities Into Production Networks: The Case Of Port Cities. *Global Networks*, 10(1), 92-113.

- Jean, Y., & Vanier, M. (2009). *La France - Aménager les territoires* (2<sup>ème</sup> édition). Paris : Armand Colin.
- Jessop, B. (2001). *Regulationist Perspectives on Fordism and Post Fordism*. Cheltenham, UK ; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Jobert, A. (1998). L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général. *Politix*, 11(42), 67-92.
- Jones, J. (1995). *Un siècle de politique des transports en France : 1830 à 1975*. Paris : Celse.
- [Jurion, R. \(2013\). Conventions domaniales : plaidoyer pour une obligation de mise en concurrence. \*Revue générale du droit\*, 5547, \[en ligne\].](#)
- [Kasarda, J. D. \(2006\). \*Airport Cities And The Aerotropolis\*. Document de travail, \[en ligne\].](#)
- Kingdon, J. W. (2010). *Agendas, Alternatives, And Public Policies, Update Edition, With An Epilogue On Health Care* (2<sup>ème</sup> édition). Boston : Pearson.
- Kœnig, G. (2006). L'apprentissage organisationnel : repérage des lieux. *Revue française de gestion*, no 160(1), 293-306.
- Krasner, S. D. (1980). *Defending the National Interest*. Princeton : Princeton University Press.
- La Gorce-Fouilland, B. (2003). *Les politiques d'aménagement des villes portuaires : le cas du Havre et de Southampton*. Paris : L'Harmattan.
- Laborde, A. : de. (1834). *De l'esprit d'association dans tous les intérêts de la communauté par Alexandre de la Borde*. Paris : Gide fils.
- Lacaze, J.-P. (2012). *Les méthodes de l'urbanisme* (6<sup>ème</sup> édition). Paris : Presses universitaires de France.
- Lacoste, R. (2004). *Les opérateurs maritimes et portuaires européens dans la mutation de la chaîne de transport de marchandises en vrac. Essai de géographie économique*. Thèse de doctorat, Université de Nantes.
- [Lacoste, R., & Gallais Bouchet, A. \(2012\). Analyse qualitative des outils de coordination et de coopération dans le cadre de la politique portuaire française : le cas des grands ports maritimes. \*L'Espace Politique\*, 16, \[en ligne\].](#)
- Lacoste, R., & Douet, M. (2013). The Adaptation Of The Landlord Port Model To France's Major Seaports: A Critical Analysis Of Local Solutions. *Maritime Policy & Management*, 40(1), 27-47.
- Lacoste, R., & Gambet, E. (2015). Ports et filières industrielles de l'économie verte : enjeux et pratiques. *Transports*, 489, 5-13.
- Lacroix, V., & Zaccàï, E. (2010). Quarante ans de politique environnementale en France : évolutions, avancées, constante. *Revue française d'administration publique*, 134, 205-232.

Laperche, B., Lorek, M., & Uzunidis, D. (2011). Crise et reconversion des milieux industrialo-portuaires : dépendance de sentier ou renouveau économique ? Les exemples de Dunkerque (France) et de Gdansk (Pologne). *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2, 341-368.

Lascoumes, P., & Galès, P. L. (2012). *Sociologie de l'action publique : domaines et approches* (2<sup>ème</sup> édition). Paris : Armand Colin.

Lascoumes, P., & Le Bourhis, J.-P. (1998). Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, 42, 37-66.

Lascoumes, P. (2007). Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), 73-89.

Lavaud-Letilleul, V. (2002). *Mutations récentes et aménagement dans les villes-ports de la Mer du Nord : vers une recomposition de la ville-port sur son territoire et dans ses réseaux*. Thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

Lavaud-Letilleul V. (2005) L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord. Les exemples comparés de Rotterdam et d'Anvers. *Flux*, 1(59), 33-45.

Lavaud-Letilleul, V. (2007a). *Ports : la tentation du tout-réseau face aux pesanteurs du territoire ?* Communication présentée au 43<sup>ème</sup> colloque de l'Association de Science régionale de Langue Française (ASRDLF), Grenoble-Chambéry, France.

Lavaud-Letilleul V. (2007b) Le Delta d'Or autour de Rotterdam, Anvers et Zeebrugge : l'émergence d'une véritable région portuaire face au défi de la mondialisation ? *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 51, 61-96.

Lavaud-Letilleul, V. (2008). L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord. *Flux*, 59, 33-45.

Lavaud-Letilleul, V. (Coord), 2013. *Développement industrialo-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales*. Programme PISTE (Port – Industrie – Société – Territoire - Environnement). Rapport final.

[Le Blanc, G. \(2005\). \*L'industrie dans l'économie française : 1978 – 2003. Note de benchmarking.\* Cercle de l'Industrie / Institut de l'Entreprise.](#)

Le Gales, P. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, 45, 57-95.

Le Galès, P. (2003). *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Paris : Presses de Sciences Po.

Le Lannou, M. (1959). Les ports et la révolution des transports de mer. *Revue de géographie de Lyon*, 34(1), 1–16.

Lecoquierre, B. (1998). *Les estuaires européens : une organisation en constante évolution*. *L'information géographique*, 62(1), 3–11.

Lecours, A. (2002). L'approche néo-institutionnaliste en science politique : unité ou diversité ? *Politique et Sociétés*, 21, 3-19.

[Lecourt, A. \(2003\). \*Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas breton\*. Thèse de Doctorat, Université Rennes 2.](#)

Levy, J. D. (2006). *The State After Statism - New State Activities In The Age Of Liberalization*. Cambridge : Harvard University Press.

Lévy, J., & Lussault, M. (2013). Planification. Dans *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés* (pp. 789-790). Paris : Belin,.

[Linossier, R. \(2006\). \*La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise \(1950-2005\). Politiques - Acteurs – Territoires\*. Thèse de Doctorat, Université Lumière - Lyon 2.](#)

[Linossier, R. \(2009\). \*La Cité Internationale de Lyon\*. Dans P. Boino, \*Lyon : la production de la ville ?\* \(pp. 172-193\). Marseille : Parenthèses.](#)

Linossier, R., & Verhage, R. (2009). *La co-production public/ privée dans les projets urbains*. Dans P. Boino, *Lyon : la production de la ville* (pp. 144-171). Marseille : Parenthèses.

Llorente, M., & Vilmin, T. (2011). Nouveau regard sur l'aménagement. *Études foncières*, 53, 23-30.

Lo Prete, M. (2012). *Port de commerce et environnement, une relation en évolution : ce que nous apprennent les recours contentieux dans les ports français et italiens en mer Méditerranée*. Thèse de Doctorat, Université Paris Est.

Logan, J. R., & Molotch, H. L. (1987). *Urban Fortunes: The Political Economy Of Place*. Berkeley, États-Unis : University of California Press.

[Loinger, G., & Spohr, C. \(2005\). \*Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions \[numéro spécial\]. Travaux et recherches de prospective, 24.\*](#)

Lolive, J. (1997). La montée en généralité pour sortir du Nimby. La mobilisation associative contre le TGV Méditerranée. *Politix*, 10(39), 109-130.

Lorrain, D. (1992). Le modèle ensemblier en France (Le production urbaine après la décentralisation). Dans E. Campagnac (Éd.), *Les grands groupes de construction : de nouveaux acteurs urbains ?* (pp. 71-82), Paris : L'Harmattan.

Lorrain, D. (2002). Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures. *Entreprises et histoire*, 30(3), 7-31.

Lugt, L. V. der, Langen, P. D., & Hagdorn, L. (2015). Beyond The Landlord: Worldwide Empirical Analysis Of Port Authority Strategies. *International Journal Of Shipping And Transport Logistics*, 7(5), 570-596.



- Lyotard, J.-F. (1979). *La condition postmoderne: rapport sur le savoir*. Paris : Éditions de Minuit.
- Maddison, A. (1981). *Les phases du développement capitaliste*. Paris : Économica.
- Maddison, A. (2003). *L'économie mondiale : statistiques historiques*. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques.
- Maillard, Kübler, D., & Maillard, J. de. (2009). *Analyser les politiques publiques*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble.
- Malézieux, J. (1981). *Les Centres sidérurgiques des rivages de la mer du Nord et leur influence sur l'organisation de l'espace : Brême, IJ muïden, Gand, Dunkerque: recherches sur l'expression et sur la signification géographiques de l'activité industrielle*. Paris : Publications de la Sorbonne.
- Mamontoff, C. (2002). *Domaine public et entreprises privées : la domanialité publique mise en péril par le marché*. Paris : L'Harmattan.
- Mangan, J., Lalwani, C., & Fynes, B. (2008). Port-Centric Logistics. *The International Journal Of Logistics Management*, 19(1), 29-41.
- Marcadon, J. (1993). *Les ports de commerce de l'Arc atlantique européen*. *Norois*, 157(1), 61–74.
- Markusen, A. (1996). Sticky Places In Slippery Space: A Typology Of Industrial Districts. *Economic Geography*, 72(3), 293-313.
- Marnot, B. (1999). La politique des ports maritimes en France de 1860 à 1920. *Histoire, économie et Société*, 3, 643–658.
- Marnot, B. (2011). *Les grands ports de commerce français et la mondialisation du XIXe siècle (1815-1914)*. Paris : Presses de l'université Paris-Sorbonne.
- Marnot, B. (2015). *Les villes portuaires maritimes en France - XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle*. Paris : Armand Colin.
- Marty, F., Trosa, S., & Voisin, A. (2006). *Les partenariats public-privé*. Paris : La Découverte.
- Masi, C. A. (1987). Nuova Italsider-Taranto And The Steel Crisis: Problems, Innovations And Prospects. Dans Mény. Y. & de Gruyter W., *The Politics Of Steel: Western Europe And The Steel Industry In The Crisis Years (1974-1984)* (pp. 476-501). Berlin ; New York : W. de Gruyter.
- [Maulat, J. \(2014\). \*Coordonner urbanisme et transport ferroviaire régional : le modèle à l'épreuve des pratiques. Étude croisée des métropoles de Toulouse et Nantes\*. Thèse de Doctorat, Université Paris 1 Panthéon - Sorbonne.](#)
- [Mazy, K. \(2014\). \*Cities And Inland Ports: Urban Development Projects As A Reconnection Tool? Brussels And Lille: A Comparative Approach\*. Thèse de Doctorat, Université Lille 1 - Sciences et Technologies ; Université Libre de Bruxelles.](#)
- McKinnon, A. (2009). The Present And Future Land Requirements Of Logistical Activities. *Land Use Policy*, 26, 293-301.

Menez, F. (2008). *Le partenariat public privé en aménagement urbain : évolution et métamorphose de la maîtrise d'ouvrage urbaine des années 1960 à nos jours. Analyse à partir du cas lyonnais*. Thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2.

Merger, M. (1990). La concurrence rail-navigation intérieure en France 1850-1914. *Histoire, économie et société*, 9(1), 65-94.

Merlin, P., & Choay, F. (Éd.). (1996). *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Paris : Presses universitaires de France.

[Messaoudi, D. \(2014\). Les délocalisations industrielles dans les mutations des systèmes productifs français. \*Revue Géographique de l'Est\*, 54\(1 - 2\), \[en ligne\].](#)

Mintzberg, H. (1994). Rethinking Strategic Planning Part I: Pitfalls And Fallacies. *Long Range Planning*, 27(3), 12-21.

Mitsiopoulou, S. (2015). *Le marché des infrastructures de transport : les aéroports et les ports*. Paris: L'Harmattan.

Moglia, F., & Sanguineri, M. (2003). Port Planning: The Need For A New Approach? *Maritime Economics & Logistics*, 5(4), 413-425.

Moine, H. (2007). *Intelligence économique territoriale de l'Aire d'Influence du Port de Marseille Fos*. Thèse de doctorat, Université Paris Est Marne la Vallée.

[Mondou, V. \(2014\). L'affirmation de Marseille comme port de croisière en Méditerranée. \*Urbanités\*, 4, \[en ligne\].](#)

Monios, J. (2011). The Role Of Inland Terminal Development In The Hinterland Access Strategies Of Spanish Ports. *Research In Transportation Economics*, 33(1), 59-66.

Monios, J., & Wilmsmeier, G. (2012). Giving A Direction To Port Regionalisation. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(10), 1551-1561.

Monios, J., & Wilmsmeier, G. (2013). The Role Of Intermodal Transport In Port Regionalisation. *Transport Policy*, 30, 161-172.

Morand-Deville, J. (1996). *Droit de l'urbanisme*. Paris : Dalloz.

Morris, R. K. A., & Gibson, C. (2007). Port Development And Nature Conservation—Experiences In England Between 1994 And 2005. *Ocean & Coastal Management*, 50(5-6), 443-462.

Motte, A. (2005). *La notion de planification stratégique spatialisée en Europe (1995 - 2005) (Strategic Spatial Planning)*. La Défense, France : PUCA.

Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. *Revue française de science politique*, 35(2), 165-189.

Muller, P. (2014). Référentiel. Dans L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (Dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (4<sup>ème</sup> édition, pp. 555–562). Paris, Presses de Sciences Po.

- Murgante, B., & Rotondo, F. (2013). A Geostatistical Approach To Measure Shrinking Cities: The Case Of Taranto. Dans S. Montrone & P. Perchinunno (Éd.), *Statistical Methods for Spatial Planning and Monitoring* (pp. 119-142). Milan : Springer.
- Musset, R. (1931). L'évolution d'un grand port français : Nantes. *Annales de Géographie*, 40(227), 568-570.
- Neiertz, N. (1999). *La coordination des transports en France : de 1918 à nos jours*. Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Notteboom, T. (2006). Concession Agreements As Port Governance Tools. Dans M. R. Brooks, K. Cullinane, *Devolution, Port Governance And Port Performance. Research in Transportation Economics*, 17, 437-455.
- Notteboom, T. E. (2009). Complementarity And Substitutability Among Adjacent Gateway Ports. *Environment And Planning A*, 41(3), 743-762.
- Notteboom, T. E., & Rodrigue, J.-P. (2005). Port Regionalization: Towards A New Phase In Port Development. *Maritime Policy & Management*, 32(3), 297-313.
- Notteboom, T. E., & Winkelmann, W. (2001). Structural Changes In Logistics: How Will Port Authorities Face The Challenge? *Maritime Policy & Management*, 28(1), 71-89.
- Notteboom, T., & Konings, R. (2004). Network Dynamics Container Transport By Barge. *Belgeo*, 4, 461-478.
- [Notteboom, T., & Verhoeven, P. \(2009, Juin\). The Awarding Of Seaport Terminals To Private Operators: Current Practices And Viewpoints In European Ports. Communication présentée à l'International Association Of Maritime Economists \(IAME\) Conference, Copenhague, Danemark.](#)
- Offner, J.-M. (1993). Les « effets structurants » du transport : mythe politique, mystification scientifique. *Espace géographique*, 22(3), 233-242.
- Olivier, D., & Slack, B. (2006). Rethinking The Port. *Environment And Planning A*, 38(8), 1409-1427.
- Owens, S. (1995). From « Predict And Provide » To « Predict And Prevent »? Pricing And Planning. *Transport Policy*, 2(1), 43-49.
- Paché, G., & Sauvage, T. (2004). *La logistique : Enjeux stratégiques* (3<sup>ème</sup> éd.). Paris : Vuibert.
- [Paffoni, E. \(2013\) Renouveau du transport fluvial et dynamiques métropolitaines : le cas des ports fluviaux franciliens \(1980-2010\). Thèse de Doctorat, Université Paris-Est.](#)
- Paillard, B. (1981). *La damnation de Fos*. Paris : Seuil.
- Palier, B., & Bonoli, G. (1999). Phénomènes de *Path Dependence* et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49(3), 399-420.
- Padioleau, J.-G. (1982). *L'État au concret*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Pecqueur, B. (2006). Le tournant territorial de l'économie globale. *Espaces et sociétés*, 1(124-125), 17-32.

- Pellegram, A. (2001). Strategic Land Use Planning For Freight: The Experience Of The Port Of London Authority, 1994-1999. *Transport Policy*, 8(1), 11-18.
- Peneda, M., Reis, V., & Macário, M. (2011). Critical Factors For Development Of Airport Cities. Transportation Research Record: *Journal of the Transportation Research Board*, 2214, 1-9.
- Péro Augereau-Hue, M., & Delorme, B. (2013). Quand commence la domanialité publique ? *Actes courants – Immobilier*, hors-série, 46-54.
- Peters, B. G. (1994). Managing The Hollow State. *International Journal of Public Administration*, 17(3-4), 739-756.
- Pham, H.-V., Kirat, T., & Torre, A. (2013). Les conflits d'infrastructures en Ile de France. Des révélateurs des imperfections de la décision publique dans les espaces ruraux et périurbains. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1, 203-229.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, And The Study Of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pigenet, M. (2001). Les dockers. *Genèses*, 42(1), 5-25.
- Pinson, G. (2005). Le projet urbain comme instrument d'action publique. Dans C. Crespy, P. Lascoumes, P. Le Galès (Dir.), *Gouverner par les instruments* (pp. 199-233). Paris : Presses de Sciences Po.
- Pinson, G. (2009). *Gouverner la ville par projet : Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris : Les Presses de Sciences Po.
- [Pollitt, C., Thiel, S. van, & Homburg, V. \(2007\). New Public Management In Europe. \*Management Online Review\*. \[en ligne\].](#)
- Poupeau, F.-M. (2013). L'émergence d'un État régional pilote : la recomposition des jeux administratifs autour du ministère de l'Écologie et du Développement durable dans une région française. *Gouvernement et action publique*, 2(2), 249-277.
- Prelorenzo, C. (2011). La ville portuaire, un nouveau regard. *Rives méditerranéennes*, 39, 13-22.
- Proulx, M.-U. (2008). Quatre décennies de planification territoriale au Québec. Dans M. Gauthier, M. Gariépy, M.-O. Trépanier (Dir.), *Renouveler l'aménagement et l'urbanisme. Planification territoriale, débat public et développement durable* (pp. 23-54). Montréal : Presses de l'Université de Montréal.
- Pumain, D. (2006). Systèmes de villes et niveaux d'organisation. Dans P. Bourguin, A. Lesne, *Morphogenèse. L'origine des formes* (pp. 239-263). Paris : Belin.
- Querrien, M. (1994). Domaine public : protection, redéploiement, partenariat. *Études foncières*, 62, 12-16.
- Raimbault, N. (2013). Portrait d'entreprise. *Flux*, 92, 62-74.

[Raimbault, N. \(2014\). \*Gouverner le développement logistique de la métropole : périurbanisation, planification et compétition métropolitaine, le cas du bassin parisien et éclairages étrangers\*. Thèse de Doctorat, Université Paris-Est.](#)

Raimbault, N. (2016). Ancrer le capital dans les flux logistiques : la financiarisation de l'immobilier logistique. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 1, 131-154.

Raimbault, N., Jacobs, W., & van Dongen, F. (2016). Port Regionalisation From A Relational Perspective: The Rise Of Venlo As Dutch International Logistics Hub: Port Regionalisation From A Relational Perspective. *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, 107(1), 16-32.

Rallet, A., & Torre, A. (2004). *Proximité et localisation*. *Économie rurale*, 280(1), 25-41.

Rézenhél, R. (2008a). Création des grands ports maritimes. *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 24(5), 969-977.

Rézenhél, R. (2008b). Réforme. L'outil et le savoir-faire. *Journal de la marine marchande*, 4624/4625, 8-9.

Rézenhél, R. (2009). L'avenir des ports maritimes confronté à la protection de l'environnement. *Droit Maritime Français*, 699, 64-71.

Rézenhél, R. (2012). La rigueur de la domanialité publiques et ses limites. *Droit de la voirie et du domaine public*, 162, 87-93.

Robert, G. (1974). L'opération Fos : un test de l'aménagement capitaliste du territoire. *Urbanisme, Revue Française*, 1441, 63-81.

Robinson, R. (2002). Ports As Elements In Value-Driven Chain Systems: The New Paradigm. *Maritime Policy & Management*, 29(3), 241-255.

Rodal, A., & Mulder, N. (1993). Partnerships, Devolution And Power-Sharing: Issues And Implications For Management. *Optimum. The journal Of Public Sector Management*, 3(24), 27-48.

Rodrigue, J.-P., & Notteboom, T. (2010). Comparative North American And European Gateway Logistics: The Regionalism Of Freight Distribution. *Journal Of Transport Geography*, 18(4), 497-507.

Rodrigue, J.-P., & Notteboom, T. (2013). Containerized Freight Distribution In North America And Europe. J. H. Bookbinder (Éd.), *Handbook of Global Logistics* (pp. 219-246). New York : Springer.

Rodrigue, J.-P., Comtois, C., & Slack, B. (2013). *The Geography Of Transport Systems* (3<sup>ème</sup> éd.). Abingdon, Oxon : Routledge.

Rodrigue, J.-P., Debrie, J., Fremont, A., & Gouvenal, E. (2010). Functions And Actors Of Inland Ports: European And North American Dynamics. *Journal Of Transport Geography*, 18(4), 519-529.

Roso, V., Woxenius, J., & Lumsden, K. (2009). The Dry Port Concept: Connecting Container Seaports With The Hinterland. *Journal Of Transport Geography*, 17(5), 338-345.

Rouban, L. (2004). *Les paradoxes de l'État postmoderne*. *Cités*, 18(2), 11-22.

- Rumelhard, G. (2005). Problématisation et concept de paradigme. Approche épistémologique, psychologique, sociologique. *Aster*, 40, 205-223.
- Ryckewaert, M. (2010). The Ten-Year Plan For The Port Of Antwerp (1956–1965): A Linear City Along The River. *Planning Perspectives*, 25(3), 303-322.
- Salamon, L. M. (2000). The New Governance And The Tools Of Public Action: An Introduction. *Fordham Urban Law Journal*, 28(5), 1611-1674.
- Sassen, S. (2007). L'émergence d'une multiplication d'assemblages de territoire, d'autorités et de droits. Dans M. Wieviorka, *Les sciences sociales en mutation*, Auxerre : Sciences humaines, 211-227.
- [Saugez, H. \(2012\). \*L'affectation des biens à l'utilité publique : Contribution à la théorie générale du domaine public\*. Thèse de Doctorat, Université d'Orléans.](#)
- Savy, M. (2006). *Le transport de marchandises*. Paris : Eyrolles.
- Sayer, A. (1989). Postfordism In Question. *International Journal of Urban and Regional Research*, 13(4), 666-695.
- [Scherrer, F. \(Dir.\). \(2008\). \*La planification spatiale entre stratégies territoriales et politiques urbaines : quelles évolutions pour la planification urbaine en Europe ? Rapport final pour le PUCA\*. Institut d'urbanisme de Lyon, \[en ligne\].](#)
- Schmidt, V. A. (2000). Les beaux restes du capitalisme d'État à la française. *Critique Internationale*, 8(1), 163–176.
- Slack, B. (1993). Pawns In The Game: Ports In A Global Transportation System. *Growth And Change*, 24(4), 579-588.
- Slack, B. (2005, Décembre). *Terminalisation Of Ports : An Academic Question ?* Communication présentée à l'International Workshop On New Generation Of Port Cities And Their Role In Global Supply Chains, Hong-Kong, Chine.
- Slack, B., & Frémont, A. (2005). Transformation Of Port Terminal Operations: From The Local To The Global. *Transport Reviews*, 25(1), 117-130.
- Soppé, M., & Guilbault, M. (2009). Partage modal et intermodalité. Évolutions structurelles de l'économie. *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, novembre, 4, 781-805.
- Stone, C. N. (1989). *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence, États-Unis: University Press of Kansas.
- Strale, M. (2013). *La logistique : localisation des activités et impacts territoriaux*. Thèse de Doctorat, Université Libre de Bruxelles.
- Streeck, W. (2014). The Politics Of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development And The Restructuring Of The State. *German Economic Review*, 15(1), 143-165.
- Subra, P. (2008). L'aménagement, une question géopolitique ! *Hérodote*, 130(3), 222-250.

Sur, S. (2014). Les grands ports, territoires de la mondialisation. *Questions internationales. Dossier : Les grands ports mondiaux*, 70, 4-7.

[Taneja, P., Aartsen, M.-E., Annema, J.-A., & Ligteringen, H. \(2010\). Investment Appraisal For Sustainable Ports. \*Proceedings Of The 3<sup>rd</sup> International Conference On Next Generation Infrastructure Systems For Eco-cities, Hong-Kong, Chine.\*](#)

Taneja, P., Walker, W. E., Ligteringen, H., Van Schuylenburg, M., & Van Der Plas, R. (2010). Implications Of An Uncertain Future For Port Planning. *Maritime Policy & Management*, 37(3), 221-245.

Taylor, C. (2002). *Le malaise de la modernité*. Paris : Édition du Cerf.

Theys, C., Ryoo, D. K., & Notteboom, T. (2008). Towards A Generic Framework For The Development Of Logistics In Seaports: Lessons From The Busan Case. *Journal Of International Logistics And Trade*, 2, 1-22.

Thoenig, J.-C., & Dupuy, F. (1983). *Sociologie de l'administration française*. Paris : Armand Colin.

Tiano, C. (2010). Neptune : le discours de la méthode : La requalification de friches industrialo-portuaires. *Les Annales de la recherche urbaine*, 106, 63-73.

[Topalov, C. \(2013\). Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français. \*Métropolitiques\*, \[en ligne\].](#)

[Tourret, P. \(2009\). Les enjeux territoriaux des Grands ports français. \*Notes de synthèse de l'Isemar\*, 112, \[en ligne\].](#)

[Tourret, P. \(2011\). Ports et industries en France. \*Notes de synthèse de l'Isemar\*, 137, \[en ligne\].](#)

Van den Berg, R., de Langen, P., Van den Berg, R., & de Langen, P. (2011). Hinterland Strategies Of Port Authorities: A Case Study Of The Port Of Barcelona. *Research in Transportation Economics*, 33(1), 6-14.

Van Der Horst, M. R., & De Langen, P. W. (2008). Coordination In Hinterland Transport Chains: A Major Challenge For The Seaport Community. *Maritime Economics & Logistics*, 10(1-2), 108-129.

Van Der Horst, M., & et al. (2013). *Flexibility In Port Development And Port Management: Case Inland Terminal Networks*. Working paper. Erasmus University, RHV, in cooperation with Delft University of Technology and Rotterdam Port Authority.

[Van der Lugt, L., & Nijdam, M. H. \(2005\). \*The Changing Nature Of Logistics Centers : Implications For Ports And Terminals. Positioning Paper For Cases Studies On Logistic Centers\*, \[en ligne\].](#)

[Van der Lugt, L., De Langen, P., & Hagdorn, L. \(2013\). Beyond The Landlord: Typologies Of Port Authority Strategies. \*Proceedings Of The IAME 2013 Conference Marseille, France\*, \[en ligne\].](#)

Van der Lugt, L., Dooms, M., & Parola, F. (2013). Strategy Making By Hybrid Organizations: The Case Of The Port Authority. *Research In Transportation Business & Management*, 8, 103-113.

Vanelslander, T., & Sys, C. (Éd.). (2015). *Port Business: Market Challenges And Management Actions*. Bruxelles, Belgique : Academic & Scientific Publishers.

Vannoise-Pochulu, M.-F. (2000). *La mutation de la politique portuaire française à l'ère industrielle: la réforme du statut des ports de commerce*. Thèse doctorat, Université Paris-Est Créteil Val de Marne.

[Vanpeene-Bruhier, S., Pissard, P. A., & Bassi, C. \(2013\). Mesures compensatoires des atteintes à l'environnement dans les projets d'infrastructures : de nouvelles exigences réglementaires pour une amélioration des pratiques ? \*Sciences Eaux and Territoires : la Revue du IRSTEA\*, hors-série, 2-7.](#)

Veltz, P. (1996). *Mondialisation, villes et territoires : l'économie d'archipel*. Paris : Presses universitaires de France.

Veltz, P. (1999). Métropolisation et formes économiques émergentes. Dans E. Heurgon, N. Stathopoulos (Dir.), *Cerisy. Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.

[Veltz, P. \(2002\). \*Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation\*. La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube.](#)

Verhoeven, P. (2010). A Review Of Port Authority Functions: Towards A Renaissance? *Maritime Policy & Management*, 37(3), 247-270.

Veziat, N., & Galès, P. L. (2014). *L'État recomposé*. Paris : Presses universitaires de France - PUF.

Vigarié, A. (1964). *Les grands ports de commerce de la Seine au Rhin : leur évolution devant l'industrialisation des arrière-pays*. Paris : Atlas. S.A.B.R.I.

Vigarié, A. (1979). *Ports de commerce et vie littorale*. Paris : Hachette.

Vigarié, A. (1984). Les ports de commerce français de 1965 à 1983. *Norois*, 121(1), 15–29.

Vigarié, A. (1987). *Échanges et transports internationaux*. Paris : Sirey.

Vigarié, A. (1989). Transports et aménagement. La naissance d'un port en pays industriel : Montoir de Bretagne. *Revue Géographique de l'Est*, 29(3-4), 273–285.

Weaver, R. K., & Rockman, B. A. (2010). *Do Institutions Matter? Government Capabilities In The United States And Abroad*. Washington, États-Unis : Brookings Institution Press.

[Wiegmans, B. W., & Louw, E. \(2011\). Changing Port–City Relations At Amsterdam: A New Phase At The Interface? \*Journal Of Transport Geography\*, 19\(4\), 575-583.](#)

Wilmsmeier, G., Monios, J., & Lambert, B. (2011). The Directional Development Of Intermodal Freight Corridors In Relation To Inland Terminals. *Journal Of Transport Geography*, 19(6), 1379-1386.

Zepf, M., & Andres, L. (2012). Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains. *Géocarrefour*, 2, 71-73.



Zimmermann, J.-B. (2008). Le territoire dans l'analyse économique. Proximité géographique et proximité organisée. *Revue française de gestion*, 34(184), 105-118.

## TABLES

---

### Table des figures

	p.
Figure i.1. Infrastructure : une piste d'atterrissage (Roissy, piste 2)	12
Figure i.2. Espace infrastructurel : l'aéroport Roissy-Charles-de-Gaulle	12
Figure i.3. Terminal à conteneurs et grues de manutention, Anvers	16
Figure i.4. Stockage de charbon à l'air libre, port d'Amsterdam	17
Figure i.5. Périmètre d'étude : l'espace rétro-portuaire à vocation industrielle et logistique	18
Figure i.6. Les sept grands ports maritimes métropolitains	20
Figure i.7. Ports de façade et ports d'estuaire : caractéristiques spatiales et fonctionnelles	21
Figure i.8. Ports et hinterlands	23
Figure 1.1. L'aménagement infrastructurel : grille de lecture théorique et analytique	36
Figure 1.2. Investissement dans les secteurs des transports et des communications, en pourcentage du PIB	42
Figure 1.3. Évolution de la répartition modale du transport kilométrique terrestre de marchandises pour compte d'autrui en France (1841 – 1994)	45
Figure 1.4. Évolution des transports intérieurs et de la part modale routière pour le transport de marchandises (en t-km, indice 100 en 1990)	46
Figure 1.5. La contraction du réseau ferré français	47
Figure 2.1. Le modèle <i>Anyport</i> de James Bird	83
Figure 2.2. Promotion pour la zone industrialo-portuaire de Dunkerque	89
Figure 2.3. Le complexe industrialo-portuaire : au cœur du projet d'aménagement de la région urbaine du Nord-Pas-de-Calais	92
Figure 2.4. La planification de l'industrialisation de l'estuaire de la Seine	94
Figure 2.5. La primauté de l'État dans la gouvernance des ports autonomes	96
Figure 2.6. Évolution par période du budget portuaire annuel moyen de l'État entre 1960 et 1975	99
Figure 2.7. Budget annuel de fonctionnement des ports autonomes entre 1960 et 1975	100
Figure 2.8. Budgets de fonctionnement : comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total du ministère de l'Équipement entre 1968 et 1975	100
Figure 2.9. Budgets d'investissement : comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total du ministère de l'Équipement entre 1968 et 1975	101
Figure 2.10. La production et la gestion de l'espace portuaire : un processus intégré sous contrôle des ports autonomes	104
Figure 2.11. Schéma d'aménagement de l'avant-port Ouest de Dunkerque	108
Figure 2.12. Schéma d'aménagement de la ZIP de Fos-sur-Mer	108
Figure 2.13. Schéma de la ZIP du Havre	109
Figure 2.14. Schéma d'aménagement industrialo-portuaire de l'estuaire de la Loire	110
Figure 2.15. La production et la gestion de l'espace portuaire au cours des Trente Glorieuses, un système fordiste : proposition de synthèse	113
Figure 3.1. Flux maritimes et terrestres : organisation des chaînes de transport	120
Figure 3.2. Conteneurisation et hiérarchisation portuaire	120
Figure 3.3. La conteneurisation : décloisonnement des hinterlands et concentration portuaire	121

Figure 3.4. Répartition des risques et des pouvoirs de régulation entre secteurs public et privé	126
Figure 3.5. Extrait du journal hebdomadaire <i>Le Marin</i> au sujet de la nomination ministérielle de Michèle Delebarre	133
Figure 3.6. Évolution du budget de fonctionnement accordé par l'État aux ports autonomes entre 1975 et 2005	134
Figure 3.7. Évolution du budget d'investissement accordé par l'État aux ports maritimes entre 1975 et 2005	135
Figure 3.8. Comparaison de l'évolution annuelle du budget portuaire de l'État par rapport au budget total consacré aux Transports entre 1975 et 1979	136
Figure 3.9. Évolution des sources des investissements publics portuaires entre 1966 et 2007	137
Figure 3.10. L'évolution des instances internes de gouvernance portuaire prévue par la réforme de 2008	146
Figure 3.11. L'impact de la réforme de 2008 sur la structure des recettes d'exploitation des autorités portuaires : les cas de Nantes-Saint-Nazaire et du Havre	156
Figure 3.12. Évolution des crédits étatiques de fonctionnement et d'investissement attribués aux grands ports maritimes depuis 2007	157
Figure 3.13. Évolution des financements consacrés aux transports et aux ports par les principaux contractants des CPER 2007-2013 et 2015-2020	158
Figure 4.1. Le port du Havre : une vaste zone industrialo-portuaire dans un estuaire protégé	193
Figure 4.2. Plan de développement de la zone industrialo-portuaire du Havre (1991)	195
Figure 4.3. Schéma d'utilisation de la zone industrielle portuaire horizon 2015 (1994)	198
Figure 4.4. Schéma directeur du port et de la nature du Havre : phase 1	208
Figure 4.5. Extrait du Volet du projet stratégique du GPMH (2014-2019)	212
Figure 5.1. Le déploiement des actifs immobiliers logistiques d'IDI Gazeley dans le monde	238
Figure 5.2 Entrepôts portuaires : diversité des modèles d'occupation et d'exploitation	240
Figure 5.3. Le port de La Rochelle : un espace industriel inséré dans un territoire urbain dense	252
Figure 5.4. Le centre de broyage Eqiom à La Rochelle	254
Figure 5.5. Parcs éoliens France	259
Figure 5.6. Les opérations de dégagement foncier ayant permis l'implantation d'Alstom à Montoir-de-Bretagne : un jeu de chaises musicales	263
Figure 6.1. Le réseau Haropa et ses partenaires	293
Figure 6.2. Le réseau Medlink Ports	294
Figure 6.3. Rouen : l'expansion du port-aménageur	298
Figure 6.4. Maasvlakte 2 : une extension portuaire sur la mer	302
Figure 6.5. Rotterdam : premier port de la Rangée Nord	303
Figure 6.6. Les positions du Port de Rotterdam dans son hinterland	311
Figure 7.1. L'évolution des principes de la gestion du domaine public portuaire	326
Figure 7.2. Part des produits pétroliers* sur le trafic total des grands ports maritimes en 2000 et 2013	330
Figure 7.3. Évolution totale des trafics conteneurisés dans les sept grands ports maritimes entre 2000 et 2013	331
Figure 7.4. Évolution des trafics conteneurisés des ports du Havre et de Marseille-Fos entre 2000 et 2013	331
Figure 7.5. Évolution du chiffre d'affaires des sept grands ports maritimes entre 2008 et 2013	332
Figure 7.6. Le port : un marché biface	341

Figure 7.7. Rémunération par les flux contre rémunération par le patrimoine : répartition des recettes et des charges entre l'autorité portuaire et les chargeurs	347
Figure 7.8. Nantes : le hangar à bananes	357
Figure 7.9. Le projet urbain des bassins à flot : un environnement portuaire	361
Figure 7.10. Marseille : un centre commercial sur le port	364

## Table des tableaux

	p.
Tableau i.1. Les principaux gestionnaires d'infrastructures de transport sous tutelle étatique en France	11
Tableau i.2. Caractéristiques spatiales, économiques, financières et territoriales des 7 grands ports maritimes	24
Tableau i.3. Répartition géographique et institution d'appartenance des acteurs rencontrés	27
Tableau 1.1. Aménagement infrastructurel et urbanisme opérationnel : points communs et divergences	62
Tableau 1.2. Une lecture postfordiste et postmoderniste de l'action aménagiste de l'État appliquée à l'aménagement infrastructurel et l'urbanisme opérationnel : proposition de synthèse	69
Tableau 2.1. Commerce maritime mondial : évolution des volumes entre 1913 et 1980	81
Tableau 2.2. Tableau de correspondance entre le concept de référentiel et la politique industrialo-portuaire nationale française des Trente Glorieuses	87
Tableau 2.3. Tableau de correspondance entre le concept de référentiel et la politique des métropoles d'équilibre	91
Tableau 2.4. Trafics des six ports autonomes en 1973 (en millions de tonnes et parts des tonnages nationaux totaux)	111
Tableau 2.5. Poids des produits pétroliers et des marchandises diverses sur les trafics maritimes internationaux des pays de la CEE en 1967	112
Tableau 3.1. Évolution du poids de l'industrie dans l'économie française entre 1978 et 2002	116
Tableau 3.2. Les 10 premiers opérateurs mondiaux de terminaux (trafics manutentionnés en 2012)	122
Tableau 3.3. Les quatre modèles de gestion portuaire proposés par la Banque mondiale	125
Tableau 3.4. La production et la gestion de l'espace portuaire : un périmètre à dimensions variables pour l'autorité portuaire	129
Tableau 3.5. Évolution des parts de marché des ports autonomes métropolitains	138
Tableau 3.6. Les jalons de la mise à l'agenda de la réforme portuaire française de 2008	140
Tableau 3.7. La mise à l'agenda de la réforme portuaire : problèmes, recommandations et mesures. Tableau de synthèse	143
Tableau 3.8. L'évolution récente du périmètre d'intervention des autorités portuaires	145
Tableau 3.9. Évolution de la composition de l'instance de contrôle des établissements portuaires	149
Tableau 3.10. Évolution du poids respectif des tutelles technique et financière dans l'instance de contrôle des établissements portuaires	150
Tableau 3.11. Les directeurs généraux des grands ports maritimes depuis la réforme	151

Tableau 3.12. Production et gestion de l'espace portuaire : multiplication des missions et élargissement du périmètre d'action des autorités portuaires	154
Tableau 4.1. Les mutations de la planification dans le secteur de l'aménagement et de l'urbanisme : proposition de synthèse	170
Tableau 4.2. La planification stratégique au port du Havre entre 1991 et 2015 : une triple approche substantielle, procédurale et cognitive. Proposition de synthèse	214
Tableau 5.1. Les mutations des politiques de développement économique local et portuaire : essai de comparaison	234
Tableau 5.2. Les catégories de filières industrielles portuaires : critères de distinction	251
Tableau 6.1. La régionalisation du port-aménageur : synthèse des critères d'analyse	278
Tableau 6.2. Répartition modale des trafics terrestres des conteneurs dans les principaux ports français et de la Rangée Nord (en % du nombre de conteneurs en 2007)	279
Tableau 6.3. L'insertion des grands ports maritimes aux réseaux logistiques terrestres : les leviers d'action instaurés par la réforme portuaire de 2008	283
Tableau 6.4. L'autorité portuaire de Rotterdam, propriétaire et aménageur de terminaux fluviaux : quatre positions aux Pays-Bas	315
Tableau 7.1. Structure des recettes d'exploitation des ports autonomes entre 1990 et 1996	333
Tableau 7.2. Les leviers de valorisation financière du foncier portuaire	339
Tableau 7.3. La valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers urbains : proposition de typologie	368

### **Table des encadrés**

	P.
Encadré 2.1. Tour d'horizon : l'intervention étatique dans la création des zones industrialo-portuaires en Europe	84
Encadré 3.1. Récolte et traitement des données contenues dans les lois de finances : quelques précisions méthodologiques	133
Encadré 5.1. Les zones logistiques portuaires : Le Havre et Fos-sur-Mer	241
Encadré 7.1. Le tarif domanial du port de Nantes-Saint-Nazaire (2014)	345

## ANNEXES

---

### Table des annexes

	p.
Annexe 1. Le schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine de Nantes-Saint-Nazaire de l'OREAM (1971)	424
Annexe 2. Extrait du journal hebdomadaire <i>Le Marin</i> : la stratégie d'expansion de Maersk	426
Annexe 3. La compétitivité des ports français : le rapport de Y. Cousquer et R. Genevois	427
Annexe 4. Extrait du journal quotidien <i>Le Monde</i> : les grèves suscitées par la réforme du régime de travail des dockers	428
Annexe 5. Le PPRT du la ZIP havraise (document de travail)	429
Annexe 6. Projet stratégique du grand port maritime de Rouen (2009-2013) : projections financières	430
Annexe 7. Les documents graphiques du projet stratégique 2009 – 2013 du grand port maritime du Havre	431
Annexe 8. La pondération de la valeur ajoutée des trafics portuaires : quelques modèles de calcul	432
Annexe 9. Distances des pré- et post-acheminements des ports français	433












Des points de fixation de loisirs seront prévus ; le canal aménagé permettra la pratique des sports nautiques. Des équipements aéronautiques de loisirs pourront être également implantés dans cet espace au à proximité.

Une rive sud  
3.440  
rééquilibrée

L'ouvrage aval de franchissement de la Loire et l'industrie nazairienne permettront d'améliorer la situation de la zone sud. Bien que le développement de la rive nord demeure plus important, le rééquilibrage relatif qui en résultera sera profitable à l'ensemble de l'aire métropolitaine.

## schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine de nantes - saint-nazaire

### légende

	voies rapides du 1 <sup>er</sup> ordre		extension
	autres voies rapides		élément de centre directionnel
	autres voies importantes		secteur boisé
	voies ferrées		culture spécialisée
	circulations fluviales rapides		restructuration rurale
	aérodromes		équipements nautiques
	zones industrielles		espace de loisirs
	port poly industriel		zone militaire
	habitat		

Source : OREAM Nantes-Saint-Nazaire, 1971, p. 42-43



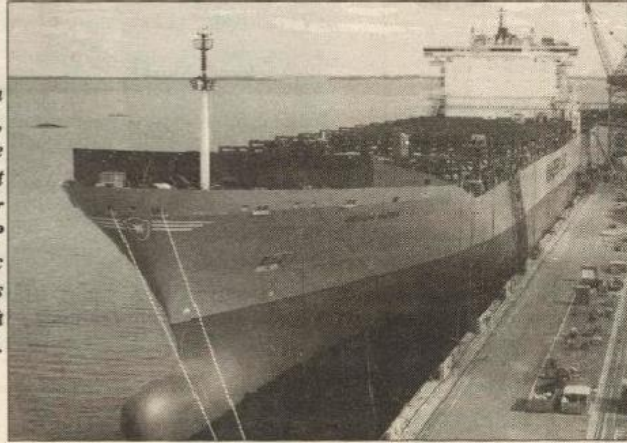
## Annexe 2. Extrait du journal hebdomadaire *Le Marin* : la stratégie d'expansion de Maersk

### Mærsk : prêt à avaler d'autres armements

**A**VEC l'achat de l'armement sud-africain Safmarine et de l'américain Sea-Land, l'armement danois Mærsk contrôle désormais au moins 10 % du trafic mondial par conteneurs. Commentant les résultats du premier semestre de 1999, le directeur général Jess Soderberg est sorti de la réserve qui est de mise dans son entreprise. Il a nettement manifesté la volonté de poursuivre l'expansion actuelle de la compagnie : « **Nous avons été meilleurs que les autres et il reste encore beaucoup de place pour nos navires** », a-t-il déclaré, ajoutant que « **s'il nous paraît judicieux d'acquérir d'autres armements et si l'occasion se présente, nous n'hésiterons pas.** » L'augmentation du prix du pétrole, qui a maintenant dépassé 20 dollars le baril de brut, ne semble pas ralentir les ambitions de Mærsk, augmentation qui a pesé pour 876 millions de couronnes danoises (125 millions d'euros) dans ses résultats au premier semestre de cette année.

Parallèlement, le cours des actions de Mærsk s'envole en bourse. En fait personne ne peut acheter des actions de l'armement Mærsk en tant que tel. Elles n'existent pas. Mais les investisseurs avisés savent que le capital du holding A.P. Moller,

*Le «Skagen Mærsk», lancé le 28 août, peut emporter 6 600 EVP avec 15 hommes seulement à bord.*



D.R.

propriétaire de Mærsk, se cache sous deux dénominations : "D/S 1912" et "D/S Svendborg" dont les cours atteignent des sommets.

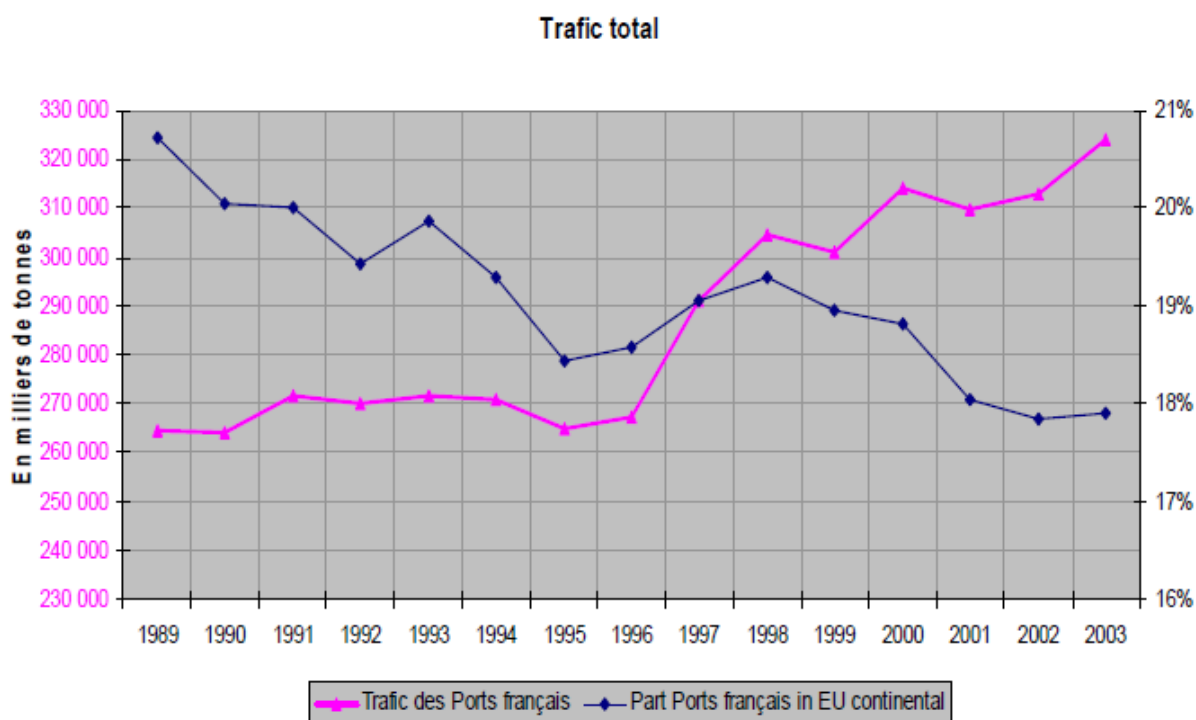
Le cours de ces deux sociétés a augmenté de plus de 75 % depuis février dernier. Les observateurs financiers constatent que, sans la prise de contrôle de l'américain Sea-Land, qui a coûté plusieurs milliards de couronnes, la progression aurait été encore plus forte et que l'activité de Mærsk a déjoué tous les pronostics pessimistes sur les conséquences de la crise asiatique, premier marché de l'armement. Ils prédisent de beaux jours pour les heureux détenteurs d'actions de ces deux sociétés.

Fin août, le dernier-né de la série des porte-conteneurs géants de l'armement danois, le **Skagen Mærsk** est sorti du chantier Lindo à Odense (Danemark). Long de 347 mètres et large de 47, le navire, propulsé par un moteur diesel douze cylindres de 74 640 ch, avec 6 600 EVP, naviguera à la vitesse de 25 nœuds entre l'Europe et l'Extrême-Orient. Il devrait effectuer dans l'année un parcours d'environ 150 000 milles comportant près de 80 escales. Sous le commandement du commandant Holger Petersen, il comporte 15 membres d'équipage.

**Jean-Louis LE LAY**

Source : *Le Marin*, 03/09/1999, n°2721, p.8

### Annexe 3. La compétitivité des ports français : le rapport de Y. Cousquer et R. Genevois



*Source : Cousquer et Genevois, 2005<sup>296</sup>*

<sup>296</sup> Le rapport d'Y. Cousquer et R. Genevois (2003) n'est pas un document public, mais une présentation réalisée dans le cadre d'un séminaire de l'INRETS permet d'en connaître les principaux résultats.

## **Annexe 4. Extrait du journal quotidien *Le Monde* : les grèves suscitées par la réforme du régime de travail des dockers**

**Selon le secrétariat d'État à la mer le conflit des dockers a déjà coûté 470 millions de francs**

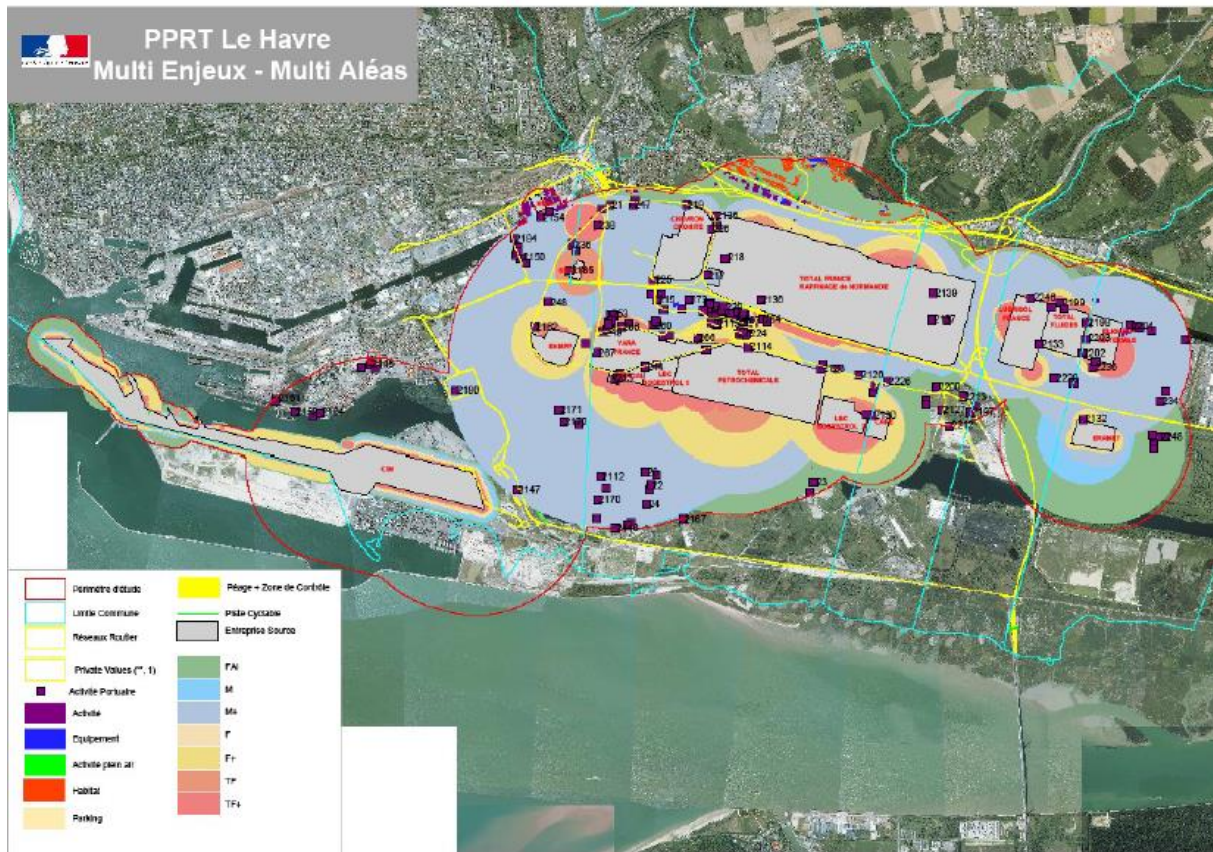
LE MONDE | 03.03.1992

Les 32 jours de grèves des dockers, organisées depuis le début d'octobre par la fédération CGT des ports et docks, ont eu des conséquences significatives sur le trafic des ports français et un impact économique sur les agents du transport maritime. D'après une étude publiée vendredi 28 février par le secrétariat d'État à la mer, les pertes pour l'économie nationale s'élevaient, selon une estimation basse, à 470 millions de francs fin février 1992 depuis le début du mouvement. Ce bilan provisoire ne tient pas compte de la 19ème grève nationale des dockers organisée ce week-end.

[...]

L'effet de ces mouvements est aussi sensible sur les clients, les armateurs et les chargeurs. Le coût d'immobilisation des navires retenus dans les ports durant la grève est évalué à 190 millions de francs à la fin février. S'y ajoutent des effets induits pour les transporteurs terrestres. Le secrétariat d'État à la mer évalue à 50 millions de francs le manque à gagner dans ce domaine.

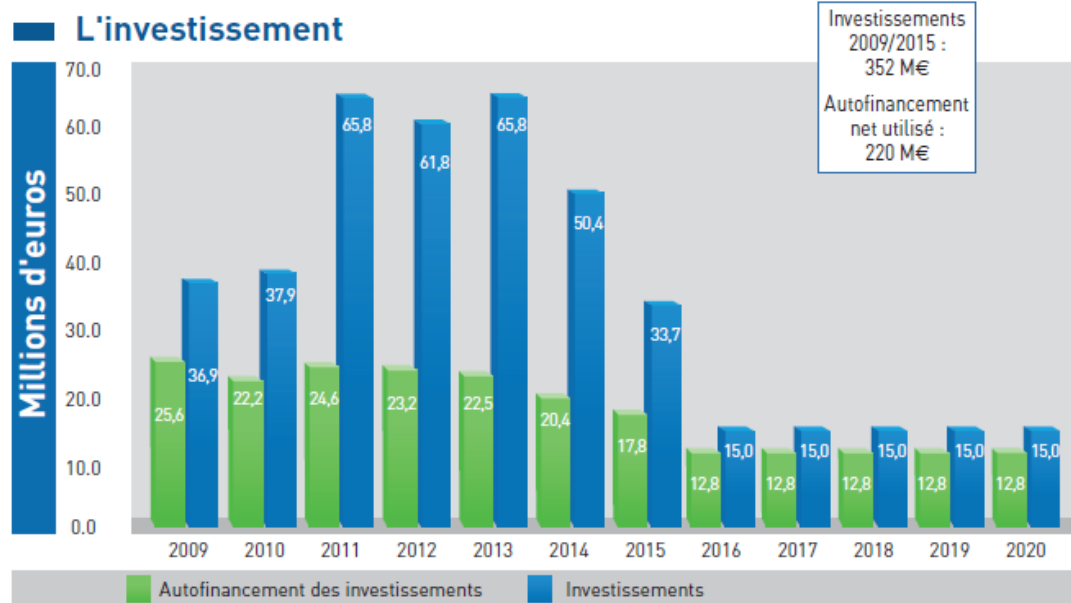
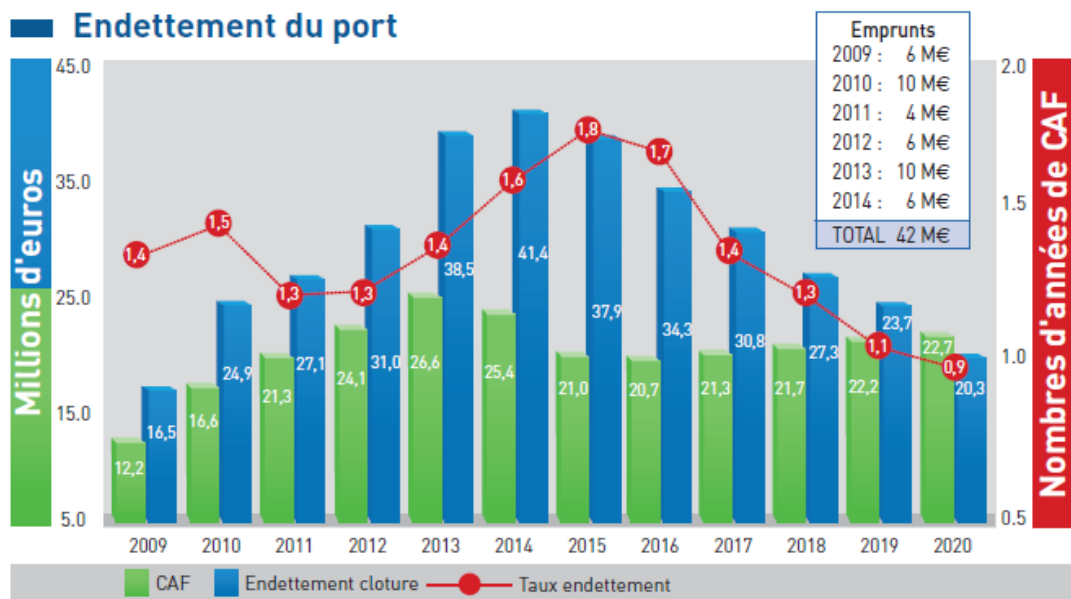
## Annexe 5. Le PPRT du la ZIP havraise (document de travail)



Zones réglementées	Aléa	Mesures d'urbanisme sur le bâti futur	Mesures foncières possibles
Rouge	TF+ à TF	Nouvelles constructions interdites	Expropriation Délaissement (modulable pour certaines activités)
Orange	F+ à F	Nouvelles constructions interdites mais extension possible de bâtiments industriels existants si il sont protégés	Délaissement (modulable pour certaines activités)
Bleu	M+ (thermique et toxique) M+ à M (surpression)	Quelques nouvelles constructions possibles moyennant des prescriptions d'usage ou de protection (objectif de ne pas augmenter les populations exposées)	Sans objet

Source : DDTM 76, 2011

## Annexe 6. Projet stratégique du grand port maritime de Rouen (2009-2013) : projections financières

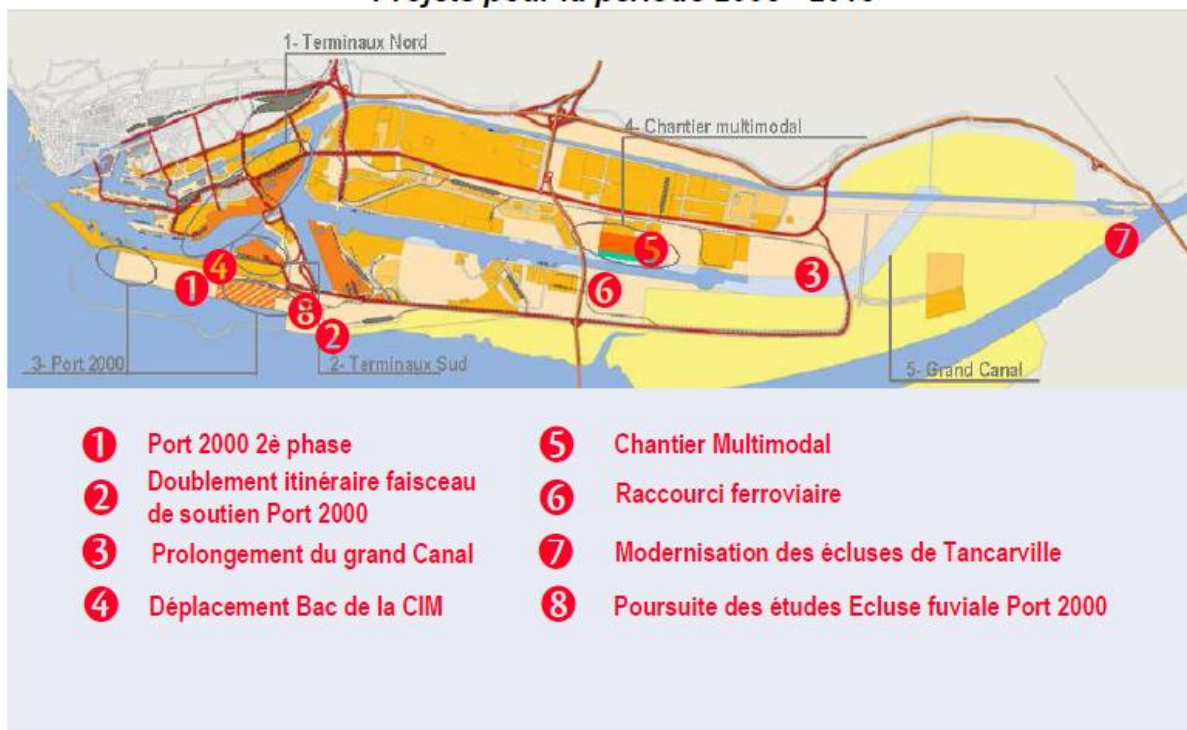


Source : GPMR, 2009

## Annexe 7. Les documents graphiques du projet stratégique 2009 – 2013 du grand port maritime du Havre

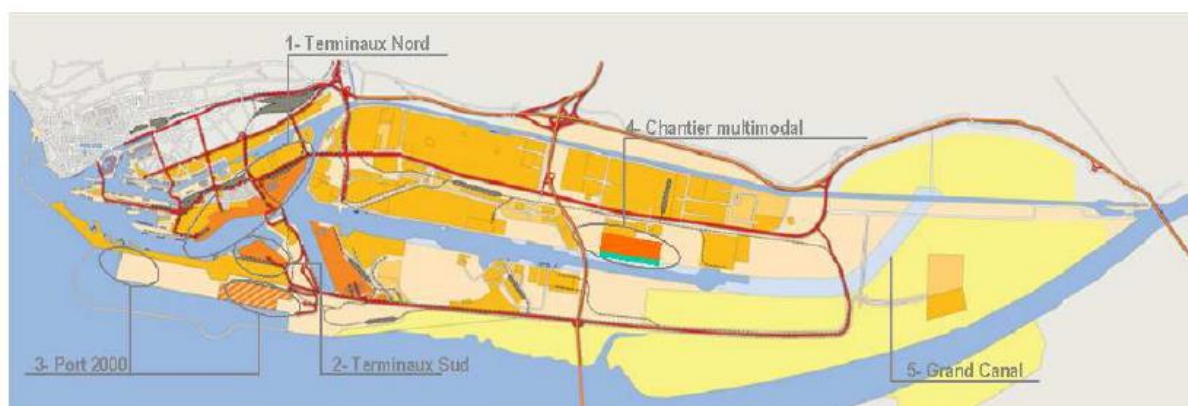
### Système industriel de massification

Projets pour la période 2008 - 2013



Source : *Projet stratégique 2009-2013 du GPMH, p. 27*

### Localisation des grands investissements souhaités



Source : *Projet stratégique 2009-2013 du GPMH, p. 31*

## Annexe 8. La pondération de la valeur ajoutée des trafics portuaires : quelques modèles de calcul

Tableau. I.1. <i>Différentes modalités de calcul de la valorisation portuaire relative : coefficients de multiplication et de division appliqués aux différentes catégories de marchandises</i>				
Coefficient de multiplication	Vigarié (1987)	Dupuybaudy (1986)	Coefficient de division	Charlier
Vracs liquides	1	1	Pétrole brut	12
			Autres vracs liquides	9
Vracs solides	4,2	4	Vracs solides	6
Marchandises diverses	22	12	Conteneurs et transroulage	3
			Marchandises diverses conventionnelles	1

Sources : ISEMAR-Synthèse n° 3 (1997) ; CHARLIER J. (1996).

Source : Rozenblat, C. (Dir.) (2004) *Les villes portuaires en Europe : analyse comparative*, <http://www.mgm.fr/PUB/IRSIT.pdf>

## Annexe 9. Distances des pré- et post-acheminements des ports français

Figure 1 Post-acheminements par classes de distances, toutes NST (% Tonnes/an)

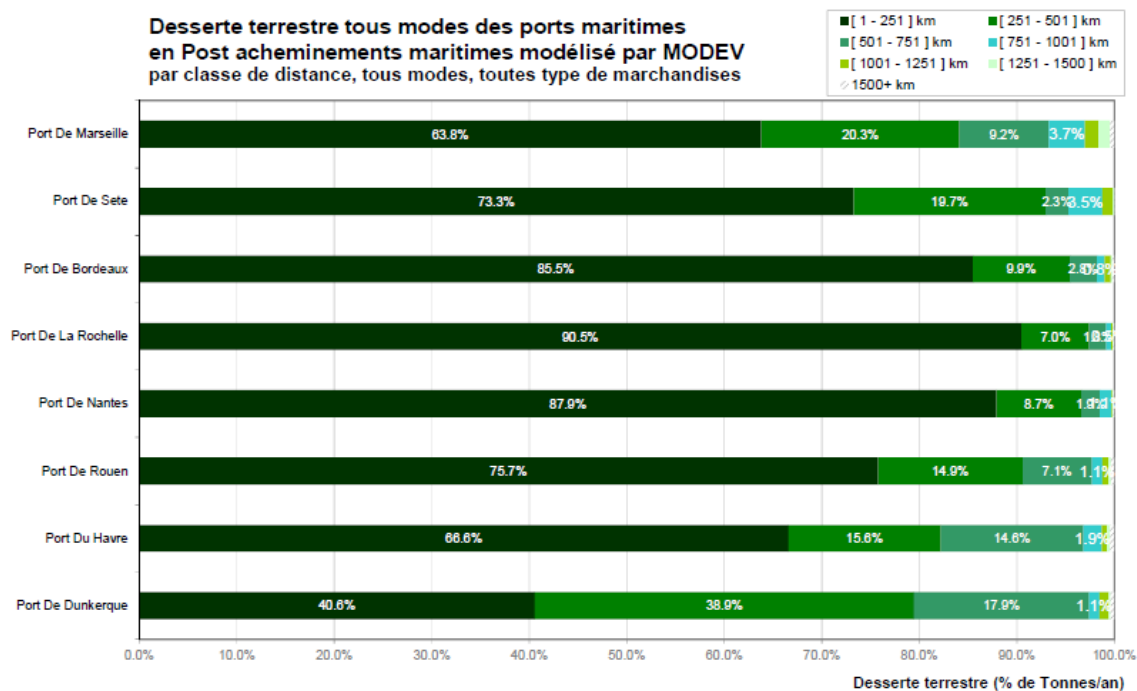
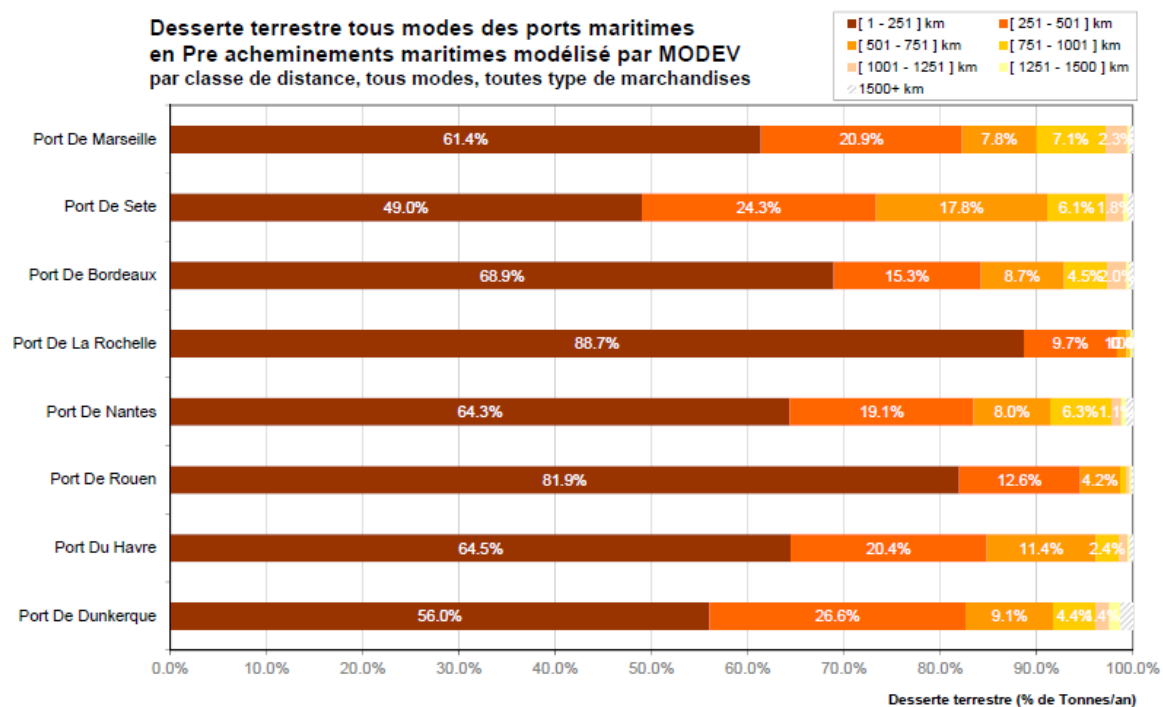


Figure 2 Pré-acheminements par classes de distances, toutes NST (% Tonnes/an)



Source : CGDD, 2014





## TABLE DES MATIÈRES

---

RÉSUMÉ.....	2
REMERCIEMENTS .....	4
SOMMAIRE .....	5
LISTE DES PRINCIPAUX ACRONYMES.....	8
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	9
1. Objet de recherche et propositions de définitions .....	10
2. L'aménagement infrastructurel : un système et des pratiques en mutation, au cœur de la production de l'espace bâti.....	13
3. Terrain de recherche : l'espace portuaire français sous tutelle étatique .....	15
3.1. Définir l'espace portuaire .....	15
3.2. Terrain de recherche : les grands ports maritimes français .....	19
4. Méthodologie de recherche : démarche, matériau, traitement.....	25
4.1. Une démarche inductive et exploratoire.....	25
4.2. Matériaux de recherche .....	26
4.2.1. Source principale : l'entretien semi-directif .....	26
4.2.2. Sources complémentaires .....	30
4.3. Récolte et traitement des données : approche transversale et études de cas.....	31
5. Organisation de la thèse.....	32
PREMIÈRE PARTIE. DE L'INFRASTRUCTURE À L'ESPACE INFRASTRUCTUREL : LA TRAJECTOIRE DE L'AMÉNAGEMENT PORTUAIRE.....	33
CHAPITRE 1. La production et la gestion des espaces infrastructurels au prisme des lectures postfordistes et postmodernistes de l'action aménagiste de l'État .....	35
1. Introduction .....	35
2. L'aménagement infrastructurel : «terrain expérimental» de l'intervention économique de l'État (Neiertz, 1999).....	36
2.1. Le secteur des transports face à la libéralisation de l'économie.....	36
2.1.1. L'État et les transports : de l'ère libérale aux nationalisations .....	37
2.1.2. L'affaiblissement de l'État dirigiste et le renouvellement des principes de gestion publique .....	39
2.1.3. Gestion et production des infrastructures de transport : le repli relatif de l'État... ..	40
2.1.4. La libéralisation du marché des transports : vers une désintégration entre production et exploitation des infrastructures .....	43
2.1.5. Des trafics incertains ou en baisse.....	44
2.2. Impacts des stratégies adaptatives des gestionnaires d'infrastructures de transport sur leurs pratiques d'aménagement .....	46

2.2.1.	La production des infrastructures de transport : un système en cours de restructuration.....	46
2.2.2.	Les gestionnaires d'infrastructures à la recherche d'une valorisation financière de leur patrimoine foncier .....	51
3.	L'action publique aménagiste : une relecture au prisme des approches postfordistes et postmodernistes des mutations de l'État .....	53
3.1.	L'État face aux transformations de l'environnement économique et idéologique global	53
3.1.1.	L'État : figure abstraite et institutionnelle.....	54
3.1.2.	Environnement global : transitions postfordistes et postmodernistes.....	56
3.2.	Les mutations de l'action publique aménagiste de l'État : la convergence entre aménagement infrastructurel et urbanisme opérationnel.....	57
3.2.1.	L'urbanisme opérationnel et l'aménagement infrastructurel : entre politiques publiques et secteurs d'activités économiques .....	58
3.2.2.	Les effets des mutations de l'État sur son action aménagiste.....	63
4.	Problématique et hypothèses de recherche.....	71
CHAPITRE 2. Les Trente Glorieuses : instauration d'un modèle fordiste de production et de gestion de l'espace portuaire.....		73
1.	Introduction .....	73
2.	Planification économique et aménagement du territoire au cœur de l'interventionnisme étatique des Trente Glorieuses.....	74
3.	Les zones industrialo-portuaires : leviers de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique au cours des Trente Glorieuses .....	77
3.1.	Les ports de commerce et l'État : aperçu historique .....	77
3.2.	Les enjeux de l'intervention portuaire étatique à l'après-guerre .....	79
3.3.	La zone industrialo-portuaire : un modèle d'aménagement et d'industrialisation du littoral en diffusion .....	82
4.	Production et gestion des zones industrialo-portuaires en France : modalités et outils .....	84
4.1.	Les cadres de l'action publique ou l'affirmation de la zone industrialo-portuaire comme levier de la politique d'aménagement du territoire et de développement économique .....	86
4.1.1.	Échelon national : les plans de développement économique et social .....	86
4.1.2.	Échelon régional : les schémas d'aménagement des aires métropolitaines.....	90
4.2.	Les ports autonomes : opérateurs de l'État.....	95
4.3.	Les instruments financiers de la production de l'espace industrialo-portuaire .....	97
4.4.	La maîtrise foncière étatique au service de l'aménagement des zones industrialo-portuaires.....	103
5.	La politique étatique d'industrialisation du littoral : les fondements d'un système spatial et économique amené à perdurer.....	107
5.1.	La création des zones industrialo-portuaires, des «majors» aux ports atlantiques .....	107

5.2.	Hiérarchie portuaire et structures des trafics .....	111
6.	Conclusion.....	112
CHAPITRE 3. Des déconvenues du modèle industrialo-portuaire fordiste à la réforme de 2008 : l'avènement du port-aménageur .....		
1.	Introduction .....	115
2.	Globalisation et libéralisation de l'économie : quels effets sur les espaces portuaires ?.....	115
2.1.	Espaces portuaires : affaiblissement des fonctions productives, renforcement des fonctions commerciales .....	116
2.1.1.	La fragilisation du port en tant que plateforme industrielle .....	116
2.1.2.	Le port : nœud de chaînes de transport globalisées .....	118
2.2.	Renforcement de la concurrence interportuaire et globalisation de l'industrie maritime et portuaire.....	119
2.3.	Néo-libéralisme et secteur public portuaire : la diffusion du modèle <i>landlord port</i> ...	123
2.3.1.	La libéralisation du secteur portuaire .....	123
2.3.2.	L'approche académique du modèle du «port-proprétaire» : vers un élargissement du rôle des autorités portuaires dans la production et la gestion de l'espace .....	126
3.	La réforme portuaire française de 2008 : mise à l'agenda et contenu .....	130
3.1.	Du milieu des années 1970 aux années 2000 : la marginalisation politique et économique des ports autonomes .....	131
3.1.1.	Des ports sans pilote .....	131
3.1.2.	Le relatif déclin des ports autonomes .....	137
3.2.	La mise à l'agenda de la réforme portuaire .....	139
3.2.1.	De la formulation du problème.....	139
3.2.2.	... à la formulation d'une réponse politique .....	144
3.3.	La réforme portuaire de 2008 : contenu et reformulation <i>a posteriori</i> .....	145
3.3.1.	Les principales dispositions de la réforme .....	145
3.3.2.	Le modèle de port-aménageur : une reformulation <i>a posteriori</i> de la réforme ...	147
4.	Le modèle du port-aménageur ou la production et de gestion des espaces portuaires sous tutelle d'un État «stratège» et «actionnaire» .....	148
4.1.	Les grands ports maritimes : des opérateurs sous une tutelle étatique dédoublée .....	148
4.2.	Segmentation du référentiel d'action publique.....	152
4.3.	Maîtrise foncière : dispositifs historiques et instruments nouveaux.....	154
4.4.	Un modèle économique et financier fragilisé.....	155
4.5.	Le modèle du port-aménageur : un rééchelonnement complexe et partiel de l'action aménagiste de l'État .....	159
5.	Conclusion.....	161

SECONDE PARTIE. PRODUIRE ET GÉRER L'ESPACE PORTUAIRE : ACTEURS, ENJEUX ET PRATIQUES .....	163
CHAPITRE 4. Les gestionnaires de l'espace portuaire et la planification : entre injonction et appropriation .....	165
1. Introduction .....	165
2. La planification : reflet de la «recomposition de l'action publique territoriale» (Zepf et Andres, 2011) .....	167
2.1. La remise en cause des méthodes et dispositifs de la planification traditionnelle.....	167
2.2. L'essor de la planification stratégique spatialisée autour de réseaux d'acteurs stabilisés	168
2.3. La planification appliquée aux espaces infrastructurels : un exercice «hybride».....	171
3. Les mutations de la planification portuaire : du renforcement du cadre règlementaire environnemental à l'instauration des projets stratégiques .....	172
3.1. Le cadre originel de la planification des espaces portuaires : des pratiques doublement singulières.....	172
3.1.1. Le domaine portuaire : un espace historiquement à l'écart des dispositifs classiques de planification spatiale.....	172
3.1.2. Espaces bord-à-quai et espaces rétro-portuaires : des modalités distinctes d'intervention .....	174
3.2. Les facteurs externes de mutation de la planification portuaire .....	176
3.2.1. Les pressions environnementales croissantes et leurs impacts sur l'espace portuaire aménageable.....	176
3.2.2. Les élus locaux : une demande croissante de visibilité sur les projets de développement portuaire .....	182
3.3. Appropriation des injonctions et outils de planification par les autorités portuaires : prévalence des registres économiques et techniques.....	183
3.3.1. Les enjeux économiques de la densification .....	183
3.3.2. Anticipation et attractivité de l'espace portuaire .....	185
3.3.3. La planification comme vecteur d'affirmation du rôle d'aménageur des grands ports maritimes .....	186
3.4. La réforme portuaire de 2008 et l'instauration des projets stratégiques.....	186
3.4.1. Le projet stratégique : un instrument de planification composite.....	187
3.4.2. Élaboration du projet stratégique : la multiplicité des parties prenantes impliquées	189
4. Le cas portuaire havrais : la planification portuaire comme outil de préservation des ressources foncières industrielles et logistiques face aux réglementations environnementales ..	191
4.1. Le port du Havre : un environnement naturel sensible et un territoire urbain peu dynamique .....	191
4.2. D'une logique extensive défensive.....	194

4.2.1.	Le Plan de développement de la ZIP et la Charte pour l'environnement et le cadre de vie (1991).....	194
4.2.2.	Schéma d'orientation pour le développement du port du Havre et l'aménagement et la gestion de la zone industrielle (1994).....	197
4.2.3.	Port 2020 (2008).....	200
4.3.	...à une logique intensive .....	202
4.3.1.	Projet stratégique 2009 – 2013 .....	202
4.3.2.	Le SDPN : du Schéma directeur du patrimoine naturel au Schéma de développement du port et de la nature.....	204
4.3.3.	Projet stratégique 2014 – 2019 .....	211
4.4.	Les outils de planification portuaire : d'une vocation technique à une mobilisation politique ?.....	215
4.4.1.	L'apprentissage collectif ou la consolidation organisationnelle et technique de la compétence de planification .....	215
4.4.2.	Le projet stratégique : outil de construction d'un «bien commun territorialisé» ? 217	
5.	Conclusion.....	221
CHAPITRE 5. Les implantations industrielles et logistiques portuaires : le port-aménageur sous influences .....		
		223
1.	Introduction .....	223
2.	Les politiques «spatialistes» de développement local face à la mobilité des entreprises ....	224
3.	L'implantation des chargeurs industriels et logistiques comme levier de développement économique portuaire .....	229
4.	Les implantations logistiques : la place de l'autorité portuaire dans la chaîne de promotion immobilière. Le cas de Distriport (Fos-sur-Mer) et du PLPN 2 (Le Havre) .....	234
4.1.	L'émergence d'une logistique portuaire.....	235
4.2.	L'offre foncière «clé en main» : un produit dédié aux implantations logistiques .....	238
4.3.	Les autorités portuaires face à la volatilité des flux maritimes .....	244
5.	Implantations industrielles et mobilisation des ressources juridiques, politiques et financières publiques .....	249
5.1.	Le développement industriel : une acceptabilité politique différenciée par filière.....	249
5.2.	L'implantation du centre de broyage Eqiom à La Rochelle : les filières industrielles portuaires face aux risques de rejet local.....	251
5.3.	Le développement de la filière des énergies marines renouvelables à Nantes-Saint-Nazaire : un portage politique multiscalair.....	258
5.4.	Implantations industrielles portuaires : synthèse.....	265
6.	Conclusion.....	267
CHAPITRE 6. Vers une « régionalisation » du port-aménageur ? Éclairages français et rotterdamois .....		
		269

1.	Introduction .....	269
2.	Les autorités portuaires : des acteurs secondaires de la régionalisation portuaire.....	270
2.1.	L'intégration de la chaîne de transport et ses effets sur l'espace portuaire : la régionalisation portuaire comme notion géo-économique .....	270
2.2.	Le rôle des autorités portuaires dans le processus de régionalisation : état des lieux et recommandations.....	272
2.3.	La régionalisation du port-aménageur : grille de lecture.....	276
3.	La réforme française de 2008 : les outils de la régionalisation portuaire et leur mise en œuvre par les grands ports maritimes .....	278
3.1.	Un contexte institutionnel en mutation.....	278
3.2.	La régionalisation embryonnaire du port-aménageur.....	283
3.2.1.	La rénovation des réseaux ferroviaires et navigables portuaires : une priorité des projets stratégiques 2014-2019.....	284
3.2.2.	Les grands ports maritimes, acteurs du développement des terminaux multimodaux intérieurs ?.....	286
3.2.3.	La coordination interportuaire comme levier de consolidation de l'hinterland : les cas d'Haropa et de Medlink Ports .....	290
3.3.	Rouen : port-aménageur entrepreneur .....	296
3.4.	Synthèse.....	300
4.	Du port-aménageur au port facilitateur : l'implication de l'autorité portuaire de Rotterdam dans l'hinterland .....	301
4.1.	Rotterdam : un hub portuaire international inséré à un arrière-pays dense et contesté	302
4.2.	La stratégie d'insertion du port dans l'hinterland : objectifs et leviers d'action .....	304
4.3.	L'autorité portuaire de Rotterdam : propriétaire et aménageur de terminaux fluviaux	308
4.3.1.	La constitution d'un portfolio européen de ports intérieurs comme objectif .....	308
4.3.2.	Une stratégie d'expansion européenne peu concluante .....	309
4.3.3.	Le repli du port-aménageur sur le territoire national.....	310
5.	Vers une révision du rôle du port-aménageur dans l'hinterland.....	316
6.	Conclusion.....	318
CHAPITRE 7. La gestion des espaces portuaires : d'une rémunération par les flux à une rémunération par le patrimoine ?.....		319
1.	Introduction .....	319
2.	La «mise en actif» du patrimoine de l'État comme levier de performance financière .....	320
3.	La valorisation du patrimoine foncier portuaire : de l'approche économique à l'approche financière.....	322
3.1.	Le domaine portuaire : entre protection et valorisation.....	323
3.1.1.	Les fondements de la domanialité publique : des biens « hors commerce » .....	323

3.1.2.	L'assouplissement des règles d'occupation privative en vue de favoriser le développement industrialo-portuaire.....	324
3.1.3.	D'une valorisation économique à une valorisation financière des ressources foncières portuaires .....	325
3.1.4.	La difficile appréciation des effets de l'assouplissement du cadre législatif sur les pratiques de gestion domaniale .....	327
3.2.	Les fragilités du modèle économique et financier des grands ports maritimes.....	329
3.2.1.	La restructuration des trafics portuaires dans un contexte de déclin de la rente pétrolière	329
3.2.2.	Les grands ports maritimes : des situations financières hétérogènes.....	332
3.3.	La valorisation financière du patrimoine foncier portuaire : la loi de réforme de 2008 et son appropriation par les grands ports maritimes.....	333
3.3.1.	La loi de réforme : un changement de stratégie commerciale .....	333
3.3.2.	Les objectifs de la stratégie domaniale portuaire .....	335
3.3.3.	Le choix du modèle locatif ou la sécurisation d'une rente foncière .....	337
3.3.4.	Les trois leviers de valorisation du domaine portuaire.....	338
4.	La valorisation du foncier portuaire sur les marchés industriels et logistiques.....	339
4.1.	Foncier industriel et logistique et transport maritime : les deux faces du marché des infrastructures portuaires .....	339
4.2.	La délicate révision de la structure tarifaire portuaire .....	343
4.2.1.	Le renversement de la structure tarifaire : un principe séduisant .....	343
4.2.2.	La rémunération par les flux contre la rémunération par le patrimoine .....	344
4.2.3.	Une révision incrémentale du fonctionnement tarifaire .....	348
4.3.	La promotion de l'offre foncière portuaire : principes et outils d'une stratégie commerciale naissante.....	350
5.	Les stratégies de diversification ou la valorisation du patrimoine portuaire sur les marchés fonciers urbains .....	352
5.1.	La tertiarisation des sites infrastructurels urbains : des processus tantôt subis, tantôt maîtrisés.....	352
5.2.	Les évolutions du positionnement des autorités portuaires vis-à-vis de la reconversion des sites portuaires anciens.....	354
5.3.	La diversification des activités de gestion foncière : des pratiques hétérogènes.....	359
5.3.1.	Grands projets urbains : le port contributeur foncier.....	359
5.3.2.	Grands projets urbains : le port opportuniste. L'exemple des bassins à flots de Bordeaux	361
5.3.3.	La valorisation des interstices. L'exemple des Terrasses du port à Marseille.....	363
5.3.4.	La valorisation par défaut des espaces en marge : les zones d'activités généralistes	366
5.3.5.	Des choix de valorisation au cas par cas .....	367



6. Conclusion.....	370
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	371
1. Rappel de la démarche.....	371
2. Synthèse des résultats .....	371
2.1. L'intervention de l'État dans l'espace portuaire : une trajectoire non linéaire et kaléidoscopique .....	372
2.2. Les espaces portuaires entre singularité et banalisation .....	373
2.3. Portée et limites de la notion d'aménagement infrastructurel .....	376
2.4. Réponse à la problématique.....	377
3. Choix de recherche : apports et limites .....	377
3.1. Retour méthodologique : la démarche inductive.....	378
3.2. Choix théoriques : l'aménagement portuaire comme catégorie générale d'analyse de l'action étatique .....	378
3.3. L'évaluation en filigrane du modèle du port-aménageur .....	379
4. Perspectives de recherche.....	380
4.1. L'aménagement infrastructurel : poursuite du travail de comparaison .....	380
4.2. Les interventions aménagistes de l'État en dehors des territoires métropolitains .....	380
LISTE DES ENTRETIENS .....	381
BIBLIOGRAPHIE .....	387
Corpus documentaire.....	387
Références scientifiques .....	3933
TABLES.....	417
ANNEXES .....	421
TABLE DES MATIÈRES.....	433