

---

# Gouvernance des territoires ville-port : empreintes locales, concurrences régionales et enjeux globaux

Brigitte Daudet

École de Management de Normandie, Le Havre (France)

Yann Alix

Fondation SEFACIL, Le Havre (France)

---

## 1. UNE GESTION VILLE-PORT TOTALEMENT REVISITÉE

**L'acceptabilité d'un grand projet portuaire ou urbain doit être (quasiment) unanime, ce qui implique de prendre en compte une somme souvent très complexe d'argumentaires liant intérêt public et expressions particulières. Ces revendications citoyennes et sociétales demeurent relativement neuves dans la relation millénaire qui caractérise une ville et son port.**

Avec la prise de conscience écologique et l'expression assumée des citoyens, il devient absolument impossible de considérer un grand investissement urbain et/ou portuaire sans un triple passage obligé : 1) le processus plus ou moins élaboré de concertation publique; 2) l'étape de la conciliation entre toutes les parties prenantes; 3) la résolution de toutes les contestations liées auxdits projets.

L'acceptabilité d'un grand projet portuaire ou urbain doit être (quasiment) unanime, ce qui implique de prendre en compte une somme souvent très complexe d'argumentaires liant intérêt public et expressions particulières<sup>1</sup>. Ces revendications citoyennes et sociétales demeurent relativement neuves dans la relation millénaire qui caractérise une ville et son port. Il convient de rappeler que les ports ont souvent « bâti » leur ville et les travailleurs des ports ont souvent été les pionniers de l'installation pérenne de population sur ces interfaces de vie et de commerce<sup>2</sup>. Cet héritage historique fait que les villes portuaires ont ce caractère commun et si particulier d'être des espaces de transit à forte

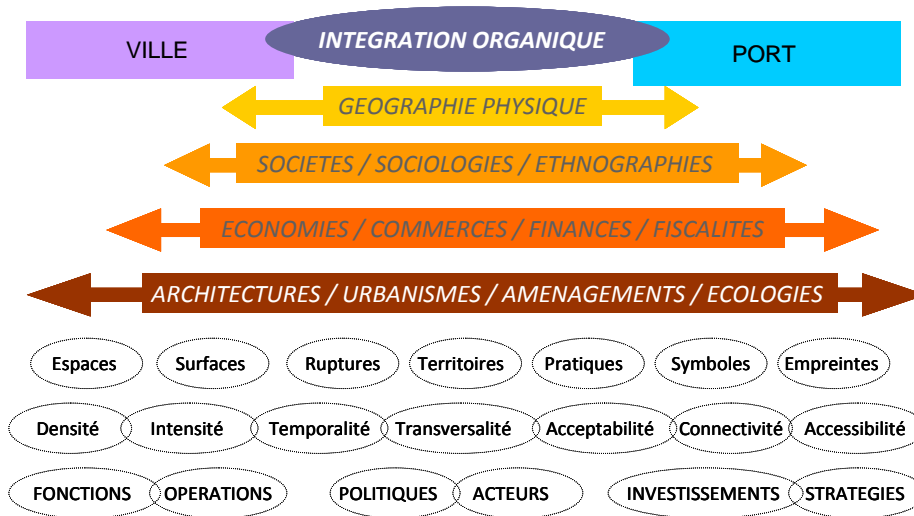
revendication humaine. Cependant, la modernisation des pratiques sur les quais et le développement économique endogène des villes ont distendu ces liens organiques au point que même les plus grands ports du monde ne fournissent pas la majorité des emplois directs et indirects de leur ville<sup>3</sup>. L'éloignement des nouveaux terminaux conteneurisés ou gaziers ont distendu les liens physiques et spatiaux avec des villes qui ne cessent de vouloir reconquérir des espaces ouverts vers la mer, l'océan ou le fleuve. Une sorte de désunion d'usage caractérise la ville portuaire d'aujourd'hui avec des citoyens-habitants qui veulent vivre leur port pour leurs loisirs et leur bien-être. La plupart n'attendent plus un emploi ou même une création de valeur dans leur vie quotidienne. Par contre, quand un grand projet d'infrastructures vient perturber l'ordre établi, les levées de boucliers se font de plus en plus virulentes. Des citoyens-consommateurs apparaissent dorénavant aptes à revendiquer leurs droits et points de vue avec internet, les groupes sociaux et les associations de tous genres.

Ces expressions particulières dans les débats publics bouleversent radicalement les rapports de puissance entre parties prenantes. Elles recomposent aussi les règles du jeu de la gouvernance de la relation ville-port en s'invitant à la table des revendications, voire des récriminations. Elles rendent encore plus improbable l'obtention de consensus globaux, ce qui a souvent pour conséquence de retarder les grands projets portuaires, et parfois de les annuler tout bonnement<sup>4</sup>. Dans le contexte de la gestion et de l'organisation des territoires portuaires, nous

sommes loin de l'omniscience des ingénieurs (et moindrement des urbanistes). Ces derniers apparaissent dorénavant comme des super-experts techniques qui doivent composer avec des

expressions pluridisciplinaires utilisant des vocabulaires nouveaux pour qualifier et quantifier la complexité de l'interaction ville-port-citoyen<sup>5</sup> (Figure 1).

**Figure 1 – Approche systémique et définition sémantique de la relation ville-port**



Source : Daudet et Alix, 2011

Avec un ensemble non-exhaustif de termes, la figure 1 tente de cerner le caractère systémique de toutes les disciplines qui s'expriment dans la nouvelle gestion des relations ville-port. Le géographe n'appréhende pas le territoire urbano-portuaire de la même manière que le sociologue, l'urbaniste ou le juriste. De nouvelles considérations souvent plus fonctionnelles que théoriques apparaissent dans le débat. C'est par exemple le logisticien et sa considération d'un espace ville-port dans une dynamique de flux, de rupture et de transformation de produits. C'est le croisiériste et sa volonté de « vivre » la ville dans laquelle il débarque avec son lot de contraintes portuaires (organisation de l'escale, transfert, gestion des flux, etc.). Cela peut être les jeunes stylistes qui désirent s'approprier des lieux d'expressions dans des mouvements culturels post-industriels, exprimant le désir de vivre les espaces urbains et portuaires autrement.

Cependant, nous faisons face à un double paradoxe cependant. Ces dernières décennies, la conteneurisation et le gigantisme naval ont entraîné des étalements spatiaux sur des espaces que l'on peut qualifier de logistico-portuaires. Le

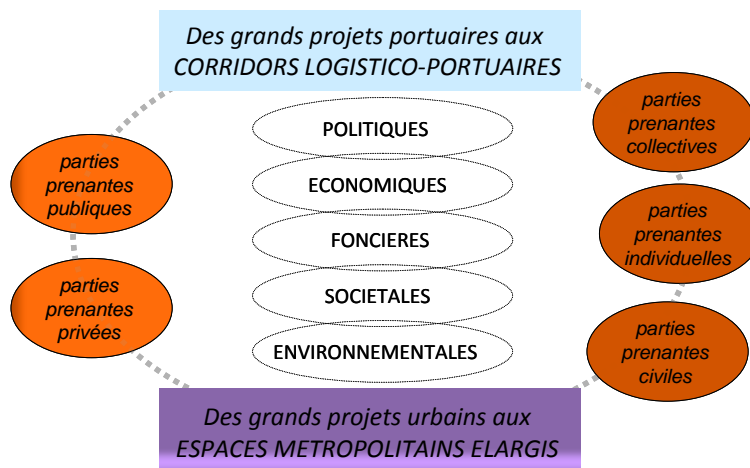
port déborde largement du périmètre de la ville. Les nouveaux terminaux conteneurisés de Shanghai se désolidarisent spatialement de la macrocéphalie urbaine de la capitale économique chinoise<sup>6</sup>. En Europe, le Port du Havre construit Port 2000 sur l'estuaire de la Seine, à quelques encablures du centre historique de la ville, mais en quasi déconnexion spatiale et fonctionnelle. Les derniers terminaux à conteneurs du port de Rotterdam ont été construits dans l'estuaire de la Meuse, à 45 kilomètres des premières interfaces historiques qui constituent le cœur de la ville touristique. De manière concomitante, des espaces plus centraux se libèrent et les territoires portuaires sont réappropriés par les municipalités pour en faire des espaces récréatifs ou des lieux de spéculation immobilière. En Amérique du Nord, Montréal, Seattle ou encore Boston expriment cette maturité dans le changement fonctionnel de ces interpénétrations entre héritage portuaire et dynamisme urbain. Les terminaux de croisière viennent donner une autre dimension dans ces mélanges intimes des genres. Les anciens quais dévolus dorénavant à la promenade ou aux restaurants attirent ces touristes nomades en quête d'authenticité rééchantée.

Ces quelques exemples qui pourraient en appeler de nombreux autres posent la question de l'échelle de lecture de la relation ville-port. Échelles de lecture mais aussi curseur des intérêts collectifs et particuliers dans une approche complexe. Quand la ville (ou ses citoyens) pense à de nouveaux développements sur des espaces portuaires sous-valorisés, ce sont des familles d'intérêts qui n'aboutissent parfois jamais à un accord. Rappelons-nous la saga sur la transformation des usages du terminal Bickerdike à Montréal dans les années 1990 et 2000. L'administration portuaire, sous la houlette de son PDG et des syndicats, n'a jamais cédé aux sirènes d'un immobilier de luxe qui aurait complètement transformé des espaces fonciers dégradés et économiquement peu valorisés. *A contrario*, le site de Contrecoeur à plusieurs dizaines de kilomètres de Montréal ne faisait pas l'unanimité non plus, exprimant une sorte de délocalisation régionale des opérations portuaires et de leurs retombées économiques et fiscales. Quand l'allocation des ressources municipales est mise sur une route d'accès sécurisé pour les camions desservant un terminal conteneurisé plutôt que sur un hôpital ou sur la conservation d'un espace vert, chaque famille de parties prenantes active un lobbying de ses priorités. Quand des investisseurs privés souhaitent implanter un terminal maritime gazier, leurs intérêts économiques se conjuguent avec la politique énergétique d'une région, voire d'un État. Cela n'empêche pas des collectifs de riverains de contester l'ancrage foncier sur des argumentaires sociétaux (risques technologiques majeurs par exemple) et surtout environnementaux (pollutions majeures).

**Chaque grande catégorie de parties prenantes présente sa propre hiérarchisation des priorités et intérêts liés au développement d'un grand projet portuaire ou d'un grand projet urbain (ou les deux). Ces parties prenantes n'ont pas nécessairement non plus les mêmes échelles temporelles de lecture.**

En soi, l'autorité portuaire et les municipalités peuvent jouer la même partition ou complètement s'opposer, avec des dimensions sociétales et environnementales dorénavant incontournables. La figure 2 vise à mettre en avant ces interactions dynamiques entre parties prenantes publiques, privées, collectives, individuelles ou civiles. Chaque grande catégorie de parties prenantes présente sa propre hiérarchisation des priorités et intérêts liés au développement d'un grand projet portuaire ou d'un grand projet urbain (ou les deux). Ces parties prenantes n'ont pas nécessairement non plus les mêmes échelles temporelles de lecture. Le temps du projet de construction d'un terminal ne converge pas avec le temps de la contestation de certains groupes de citoyens. De même, le temps du mandat politique de l'élu n'est pas toujours compatible avec de grandes manœuvres urbaines comme la mise en place d'un tramway ou la construction d'une bibliothèque ou d'un musée. Même chose évidemment pour le mandat d'un directeur général d'un port et la conduite des projets stratégiques d'expansion comme la construction d'un nouveau terminal, d'une gare de triage multimodale ou d'un espace d'immobilier logistique.

**Figure 2 – Approche systémique et sémantique d'une intégration par essence pluridisciplinaire**



Source : Daudet et Alix, 2011

---

La ville, le port et le citoyen sont-ils les unités de lecture crédibles au regard des espaces concernés, des intérêts engagés et des revendications exprimées de nos jours? Au cours des trois dernières décennies, on a constaté que la gestion des interfaces physiques a mobilisé les énergies de toutes les parties prenantes décrites

## 2. DES ESPACES MÉTROPOLITAINS ÉLARGIS ET DES CORRIDORS LOGISTICO-PORTUAIRES : DU LOCAL AU GLOBAL... AU LOCAL !

**Les espaces métropolitains élargis (EME) et les corridors logistico-portuaires (CLP) couvrent des territoires aux gouvernances publiques multiples. Chaque couche du mille-feuille administratif défend la pérennité économique et sociale des espaces administrés.**

Un premier casse-tête est administratif. Les espaces métropolitains élargis (EME) et les corridors logistico-portuaires (CLP) couvrent des territoires aux gouvernances publiques multiples<sup>7</sup>. Chaque couche du mille-feuille administratif défend la pérennité économique et sociale des espaces administrés. Le tout s'inscrit dans des processus généralisés de décentralisation politique où l'État central transfère un maximum de responsabilités aux pouvoirs régionaux ou locaux. Les maires des villes portuaires ont comme impératif de « rentabiliser » leur situation de ville à côté d'un port. La raréfaction des deniers publics des États conduit à l'ouverture de plus en plus systématique aux capitaux privés pour investir dans les infrastructures et superstructures.

Les fonds de pension aux États-Unis scrutent les futurs investissements portuaires américains qui s'avèrent nécessaires avec l'ouverture programmée des nouvelles écluses du Canal de Panama. Les autorités portuaires, mais aussi les maires des villes où se trouvent ces ports, s'allient autant pour trouver le soutien de Washington que pour convaincre ces investisseurs privés de croire aux retombées positives du nouveau Canal sur l'économie américaine toute entière. Cela n'empêche pas les concurrences, tant entre ports d'une même façade qu'entre villes d'un même État. Les *EME* et *CLP* se

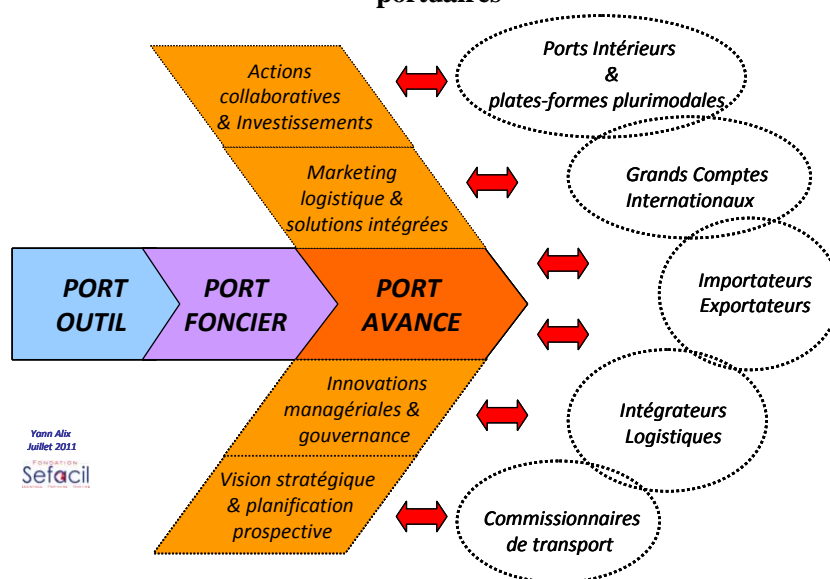
confrontent les uns les autres au gré de compétitions globalisées orchestrées par des firmes capables d'être investies de manière simultanée sur plusieurs *EME* et *CLP* immédiatement concurrents. La fusion de municipalités ou la création de communautés d'agglomérations représentent des manifestations tangibles de ces ambitions où la taille de l'ensemble doit permettre de mieux appréhender les défis de la concurrence entre territoires.

Toutefois, dans la réflexion sur un *EME*, il n'existe aujourd'hui aucune forme aboutie de gouvernance pour superviser la gestion et le développement de tels ensembles aux contours administratifs souvent très complexes à arrêter. Dans la définition historique des grands ensembles mégapolitains comme la *BosWash* ou la Baie de Tokyo, aucune mention n'est faite sur les modalités d'une gouvernance qui aurait permis une certaine cohérence pour commander des décisions stratégiques de planification ou d'investissements. Aujourd'hui, quand les ports de Shanghai et Ningbo-Zhoushan se concurrencent dans l'estuaire du Yang Tse, c'est plus d'un milliard de tonnes métriques qui se concentre dans un *EME* où aucune cohérence mégapolitaine ne s'impose. Le centralisme politique de Pékin ne se retrouve pas dans les concurrences logistiques et portuaires du plus grand *CLP* du monde. Les puissants édiles locaux arrêtent leurs stratégies de développement aux limites administratives de leur municipalité. La concertation ou même la collaboration entre municipalités demeure très limitée. Chaque métropole défend son pré-carré en concurrence immédiate avec la métropole voisine. La grande ville de Seattle et la ville moyenne de Tacoma n'ont jamais réussi à faire converger leurs destinées urbaines et portuaires pour affronter la concurrence de Vancouver.

Le deuxième casse-tête est autant économique que logistique et financier. À la difficulté d'imposer une cohérence administrative d'ensemble sur un espace élargi résonne en écho les mises en concurrence territoriale orchestrée par les entreprises privées. Ces dernières « marketisent » leurs implantations dans des espaces productifs toujours plus soumis à la concurrence du « prix global garanti ». Les grandes entreprises internationales mondialisent la compétition entre territoires économiques. La profusion des zones franches portuaires et autres espaces logistiques à très faible fiscalisation constituent des réponses territoriales aux pressions économiques et financières des grands logisticiens et industriels. Les autorités portuaires se trouvent plus ou moins démunies pour coordonner un portfolio de prestations logistico-portuaires intégrées. Elles sont plus ou moins matures dans ce

processus de gouvernance de territoires logistiques élargis. Le port de Rotterdam, en étroite concertation avec la ville de Rotterdam, déploie une stratégie de développement qui conjugue aménagement local d'espaces urbano-portuaires et investissements logistico-industriels parfois localisés à des centaines, voire des milliers de kilomètres de Rotterdam. Dans le but de toujours plus drainer de flux sur un arrière-pays ouest-européen hyper concurrentiel, l'autorité portuaire de Rotterdam conquiert des parts de marché en investissant des ports intérieurs et des plates-formes plurimodales en étroite concertation avec ses... clients et usagers ! Tel que renseigné dans la figure ci-après, Rotterdam se place dans une logique de « port avancé » pour maîtriser son influence sur des corridors logistico-portuaires plurimodaux.

**Figure 3 – Un port avancé ou le concept d'une autorité portuaire moteur de corridors logistico-portuaires**



Source : Alix, 2011

**Les autorités portuaires ont comme défi de perpétuellement s'adapter aux exigences très changeantes des « faiseurs » de chaînes logistiques mondialisées. Elles doivent s'imposer comme des investisseurs à part entière dans des services ou des infrastructures visant à consolider des partenariats pérennes avec des clients maritimes et terrestres.**

Les autorités portuaires ont comme défi de perpétuellement s'adapter aux exigences très changeantes des « faiseurs » de chaînes logistiques mondialisées. Elles doivent s'imposer comme des investisseurs à part entière dans des services ou des infrastructures visant à consolider des partenariats pérennes avec des clients maritimes et terrestres. De par sa fixité infrastructurelle, le port (et sa ville !) doivent se muscler pour faire face aux changements de dimensions économiques et

---

stratégiques des autres maillons des chaînes de transport intercontinentales (armements, intégrateurs logistiques, transitaires, chargeurs, etc.). La fidélisation des clientèles génère un cercle vertueux de massification. Les économies d'échelles attirent de nouveaux prestataires apportant eux-mêmes des services et des solutions qui bonifient le portfolio des possibilités modales. Les fréquences, les capacités de transport ou encore les flexibilités logistiques permettent une extension économique de l'aire de recrutement de clientèles. Par capillarité logistique, le champ des combinaisons de transports permet de déployer des réseaux commerciaux où des solutions tarifaires et opérationnelles doivent émaner directement de l'autorité portuaire. Et bien sûr, l'argumentaire portuaire se conjugue avec le discours de la ville qui l'abrite. Et ce d'autant plus quand la ville et le port ne font « presque un » en matière de gouvernance.

Anvers, Rotterdam ou Hambourg sont souvent montrés en exemple pour leurs innovations et leur pragmatisme marchand à l'égard de clientèles internationales versatiles. Les retombées économiques, sociales et fiscales des opérations portuaires ne se limitent pas aux périmètres administratifs des trois villes ou même de leurs espaces métropolitains élargis. Le dynamisme portuaire hambourgeois fut un moteur du renouveau économique des ex-satellites soviétiques après la chute du mur de Berlin. À cet égard, des investissements autant portuaires que logistiques sur le fleuve Oder ont permis à Hambourg de redevenir la porte naturelle des grandes concentrations urbaines polonaises. De même, le port de Rotterdam continue de jouer un rôle dans la stimulation économique, logistique et industrielle de territoires rhénans hongrois ou même roumains (jusqu'à la Mer Noire !).

Pour les villes hanséatiques, le retour financier de tels investissements se traduit en emplois directs et indirects, en impôts fonciers et en services. L'attractivité portuaire se marie finalement avec une image souvent positive, renouvelée et dynamique de la ville. Lieux d'innovations et de développement, la ville et le port conjuguent de nouvelles catégories de discours et réinventent en quelque sorte la relation entre les deux entités. Barcelone, Gènes, Singapour ou encore Hong-

Kong ou Valparaiso sont quelques exemples parmi de nombreux autres où les discours métropolitains s'entremêlent de promotions portuaires... et inversement!

Le dernier casse-tête est d'ordre politique avec une gouvernance qui doit s'imposer pour envisager une gestion stratégique et opérationnelle optimisée. L'imbrication des différentes échelles d'intérêts et de lecture rend très complexe l'affirmation unanime d'une structure de tutelle<sup>8</sup>. Cette dernière aurait comme rôle ultime de guider, orchestrer et surtout trancher dans les choix stratégiques d'investissements, de coordination et de développement; le tout en conformité avec un plan stratégique à long terme émanant des plus hautes sphères publiques... et privées. Dans le renouveau de la relation ville-port, le citoyen est venu compléter un triptyque qui ne doit surtout pas oublier les entreprises privées.

Conséquemment, la quadrature du nouveau cercle de gouvernance doit impérativement reconsidérer les organes de représentation des grands donneurs d'ordre logistique, industriel et manufacturier. Une fois encore, les exemples de synergies à quatre voix sont à retrouver dans les pays du nord de l'Europe. À Anvers, la présence d'Alfaport dans toutes les sphères de décision de la vie portuaire, elle-même enchâssée dans la vie de la ville d'Anvers, est un exemple très intéressant. Alfaport est le regroupement de toutes les forces vives privées qui font du port belge un des plus puissants centre logistico-portuaire de la planète. Et la force d'Alfaport repose sur la diversité de ses membres, considérant autant un leader mondial de l'automobile ou de la chimie que le tissu très dense de petites et moyennes entreprises belges qui construisent une bonne partie de la valeur ajoutée portuaire et urbaine anversoise. Aujourd'hui, la cohérence de gouvernance de l'espace portuaire anversoise continue de se redéployer sur des corridors logistiques et urbains encore plus vastes (Figure 4).

Avec l'*Extended Gateway*, ce sont plusieurs ports et plusieurs agglomérations belges qui recomposent une gouvernance d'envergure nationale, avec pour ambition de continuer de grignoter les parts de marché des ports français

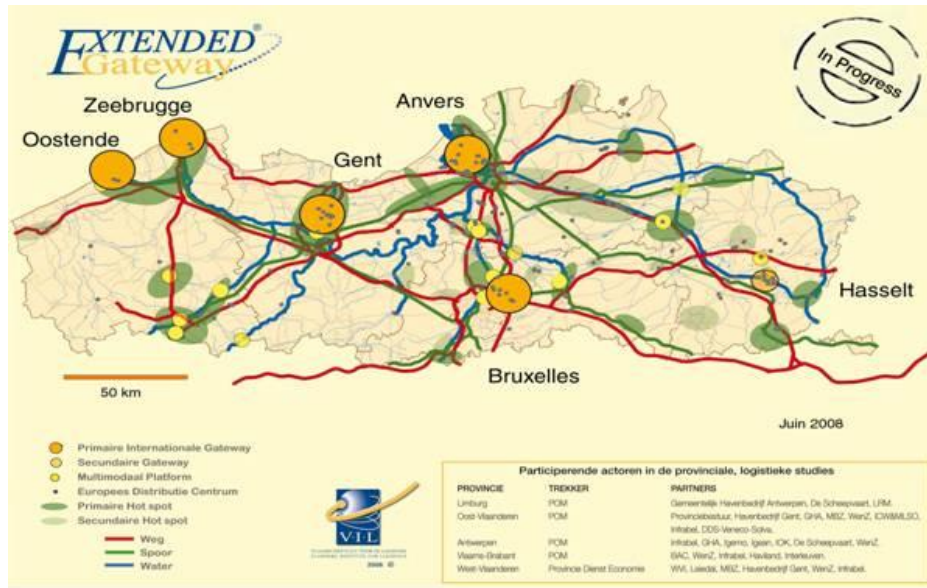


et néerlandais. Plus innovant encore, la présence des logos du port et de la ville d'Anvers dans les présentations du corridor logistique ferroviaire reliant Chongqing, première ville non-côtière de Chine (30 millions d'habitants) et Anvers. Cette fois-ci, la gouvernance prend une toute autre tournure avec une alliance stratégique entre plusieurs intérêts publics-privés (portuaires, ferroviaires, logistiques, industriels et manufacturiers) pour alimenter en fret conteneurisé un pont terrestre entre l'Extrême-orient et l'Europe de l'Ouest.

Avec l'engagement de plusieurs grands intégrateurs logistiques, cet exemple met en lumière le caractère collaboratif et stratégique de la nou-

velle gouvernance. La conjugaison des talents, des ambitions et des moyens financiers de plusieurs parties prenantes aboutit à la co-construction de solutions territoriales attractives. Sur le plan de la gouvernance, il est intéressant de constater que les villes de Chongqing et d'Anvers, aux extrémités du pont terrestre ferroviaire, ont joué un rôle essentiel pour mobiliser les investisseurs sur leurs territoires respectifs. Chongqing a inscrit cet investissement dans le cadre d'un gigantesque programme décennal qui vise à faire de la ville intérieure chinoise le plus grand pôle logistique d'Asie. Du côté d'Anvers, au-delà d'une action marketing très bien sentie, l'ambition demeure de toujours plus se rapprocher de l'immense potentiel chinois.

**Figure 4 – De l'Extended Gateway belge aux ambitions de corridors sino-européens**



Source : Autorité portuaire d'Anvers

---

Une gouvernance efficace et effective permet en quelque sorte d'accompagner une forme d'auto-organisation dictée par les opportunités de marché. À l'inverse, un territoire urbain et portuaire en perte d'attractivité a besoin de fidéliser des acteurs, des investissements et des opérations. Cela peut et doit se construire par une véritable stratégie incarnée par une autorité tutelle en charge de gouverner une ambition collective. Le cheminement d'une telle ambition s'avère complexe mais depuis 4 ans, nous disposons d'un formidable laboratoire d'expérimentation de la gouvernance

d'un EME et d'un CLP avec le projet du « Grand Paris » de l'Axe Seine en France.

**Une gouvernance efficace et effective permet en quelque sorte d'accompagner une forme d'auto-organisation dictée par les opportunités de marché. À l'inverse, un territoire urbain et portuaire en perte d'attractivité a besoin de fidéliser des acteurs, des investissements et des opérations.**

### 3. L'AXE SEINE : UNE CAPITALE, DEUX VILLES ET TROIS PORTS

L'initiative française de la valorisation de l'axe Seine a ceci de singulière que tout part d'un discours politique du Président de la République Nicolas Sarkozy prononcé lors d'une visite au Havre en 2008. L'idée-force est simple : Paris, ville-capitale ne peut devenir une Ville-Monde sans disposer d'une artère fluviale dynamique et innovante avec un grand port maritime de renommée internationale. Or, Le Havre, Rouen et Paris sont trois métropoles aux caractéristiques très différentes. La première incarne la puissance héritée d'un grand port maritime où la force ouvrière demeure une caractéristique immuable malgré la modernisation des outils de manutention. C'est la plus petite des trois agglomérations avec un peu plus de 200 000 habitants. La deuxième est la capitale de la région Haute-Normandie avec un tissu économique bourgeois qui se mêle à une forte concentration de fonctionnaires. Rouen est à mi-chemin entre Le Havre et Paris.

La capitale française, quant à elle, centralise, entre autres, les sièges sociaux des grandes entreprises. Elle n'est pas identifiée comme un port mais dans l'esprit de l'expéditeur chinois ou du sous-traitant américain, elle incarne la France toute entière! Sur le plan portuaire, les trois ports présentent des vocations commerciales particulièrement complémentaires. Le Havre concentre 60 % des manutentions conteneurisées françaises alors que Rouen est le plus grand port céréalier d'Europe. L'espace portuaire « parisien » est atomisé en une multitude de sites fluviaux. L'autorité portuaire parisienne dispose d'un territoire foncier très convoité dont il tire la

majorité de ses revenus. Ensemble, les trois ports de l'axe Seine combinent 130 millions de tonnes métriques pour former le quatrième complexe portuaire européen.

D'un point de vue historique, chacune des villes et chacune des autorités portuaires administrent les destinées de leurs territoires en quasi vase-clos, sans réelle synergie ou vision stratégique partagée. Or, l'érosion lente et continue des parts de marché conteneurisées du Havre est une réalité. La ville moyenne et le port fluvio-maritime de Rouen paraissent trop petits pour faire face à la concurrence des autres territoires nationaux et ouest-européens. Enfin, la place de Paris dans le concert des grandes métropoles planétaires semble également s'éroder face aux dynamismes des concentrations économiques, financières ou même culturelles d'Extrême-orient. Ces arguments, et beaucoup d'autres, constituent l'argumentaire d'un groupe de travail qui voit une opportunité historique de construire un Axe Seine mondialement fort au service d'une ville-monde parisienne<sup>9</sup>.

La mise en place d'un Groupement d'Intérêt Économique portuaire sous le nom d'HAROPA marque une première évolution dans la structuration commerciale de l'axe Seine et de son corridor logistico-industriel. À terme, les synergies doivent permettre de construire une véritable stratégie concertée à l'échelle non plus d'une entité portuaire mais bien d'un groupement de trois ports qui conservent leur autonomie pleine et entière (même si certains ont évoqué leur fusion dans le cadre d'une



gouvernance harmonisée, voire unique)<sup>10</sup>. Ces évolutions marquent l'avènement de ces grands corridors logistico-portuaires avec des rapprochements impensables sur le plan symbolique mais qui se réalisent sous la pression concurrentielle des marchés libres du transport. Le CLP de l'axe Seine existe déjà depuis longtemps par la chimie, le pétrole et l'automobile.

Le futur CLP va plus loin en cherchant les bases de nouvelles typologies de gouvernance où les priorités d'investissements et les outils d'aide à la décision devront être mutualisés. Dans un souci de compétitivité du territoire séquanien par rapport aux solutions belges, londoniennes ou rotterdamoises, la construction d'un CLP articulé sur trois entités portuaires complémentaires s'avère fondamentale<sup>11</sup>. À l'heure d'aujourd'hui, le grand chantier reste de convertir HAROPA en une structure de gouvernance légitime avec une cohérence reconnue par les trois ports et surtout par les investisseurs et opérateurs logistiques. HAROPA en français (contraction du HAvre, ROuen et PAris) se traduit en anglais par HARbours Of PAris.

Sur le plan de la gouvernance, nous assistons à une situation assez unique. D'une part, chaque port conserve sa pleine autonomie de gestion et de décision alors qu'HAROPA dispose de son propre Conseil d'administration; composé des directeurs généraux des trois ports. La présidence du GIE est tournante et assurée de manière alternée par chaque directeur général. HAROPA doit insuffler et animer les réflexions stratégiques sur l'Axe Seine en concertation directe avec une instance spéciale réunissant des collectivités territoriales, des opérateurs (réseaux ferroviaire et fluvial) en plus de représentants syndicaux et professionnels.

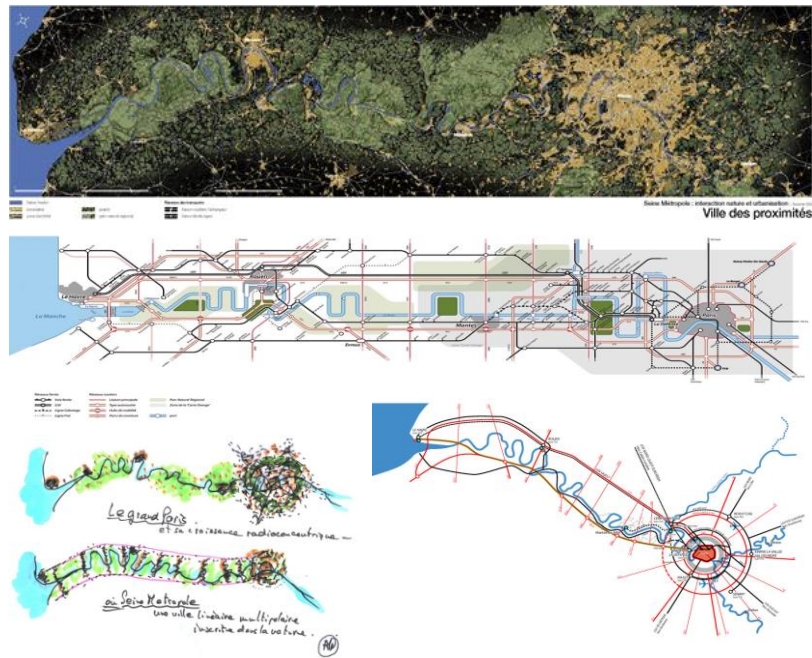
**Sur le plan de la gouvernance, nous assistons à une situation assez unique. D'une part, chaque port conserve sa pleine autonomie de gestion et de décision alors qu'HAROPA dispose de son propre Conseil d'administration; composé des directeurs généraux des trois ports. La présidence du GIE est tournante et assurée de manière alternée par chaque directeur général.**

**À l'échelle des trois villes, les clivages persistent avec aucune ambition affichée de construire véritablement un « super EME » depuis Le Havre jusqu'à Paris et au-delà. À l'instar des trois ports, les trois entités urbaines présentent trois modèles distincts de développement avec des politiques de projets axés directement sur les réalités locales et les besoins des riverains.**

À l'échelle des trois villes, les clivages persistent avec aucune ambition affichée de construire véritablement un « super EME » depuis Le Havre jusqu'à Paris et au-delà. À l'instar des trois ports, les trois entités urbaines présentent trois modèles distincts de développement avec des politiques de projets axés directement sur les réalités locales et les besoins des riverains. Les édiles et les aménageurs de l'espace métropolitain ont à cœur de maîtriser les temporalités des projets dans leurs espaces de circonscription. Temporalité de la construction, temporalité de la maîtrise du projet et temporalité de la vie intrinsèque de l'ouvrage préoccupent l'aménageur métropolitain sous le regard alerte des riverains, futurs utilisateurs des ouvrages mais aussi payeurs de taxes. Une pensée intégrée comme illustrée par les représentations des *Ateliers Grumbach* reste encore utopique à l'échelle de la vallée de la Seine (Figure 5).

Les villes ne fusionnent que très rarement leurs intérêts dans une vision élargie d'une métropole unique et cohérente. À cet égard, Paris constitue en soi un super EME alors que Le Havre et Rouen demeurent des villes moyennes ne disposant pas à proprement parlé de la taille critique d'un EME. L'énergie déployée depuis maintenant près de 4 ans pour faire aboutir un consensus historique sur une gouvernance unique est spectaculaire. Les CCI et Agences d'urbanismes, les villes et les ports, plusieurs ministères, les Régions et Départements, un Commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine, un Conseil de coordination interportuaire de la Seine... toutes les forces vives publiques sont mises à contribution pour accompagner les propositions innovantes d'acteurs-symboles comme le conseiller Jacques Attali ou les architectes des Ateliers Grumbach.

Figure 5 – Représentations de l’Axe Seine proposées par les Ateliers Grumbach



Source : compilation par Alix et Daudet à partir de plusieurs documents des Ateliers Grumbach

Rapports, commissions, conférences, tables rondes alimentent un brassage d’idées sans pour autant qu’une véritable stratégie métropolitaine s’esquisse ou ne s’impose. La gouvernance d’un ensemble unifié est au cœur du processus de réflexion. Passer du *Grand Paris* à *Seine Métropole* (Ateliers Grumbach) exige une créativité pouvant notamment remettre en cause certains découpages administratifs et institutionnels. Un organe public de gestion et de décision devrait alors émerger pour assumer une vision stratégique d’un espace métropolitain élargi qui reste par ailleurs à délimiter physiquement. *In fine*, nous assistons à un tâtonnement institutionnel inéluctable en vue de co-construire une armature administrative sur un ensemble hétéroclite et polynucléaire. La gouvernance apparaît au cœur de la transformation de la vallée de la Seine en un territoire administratif et productif cohérent.

Ces réflexions sont à mettre en perspective des considérations d’affaires des opérateurs et investisseurs privés. Les concurrences dans la localisation des investissements et la concentration

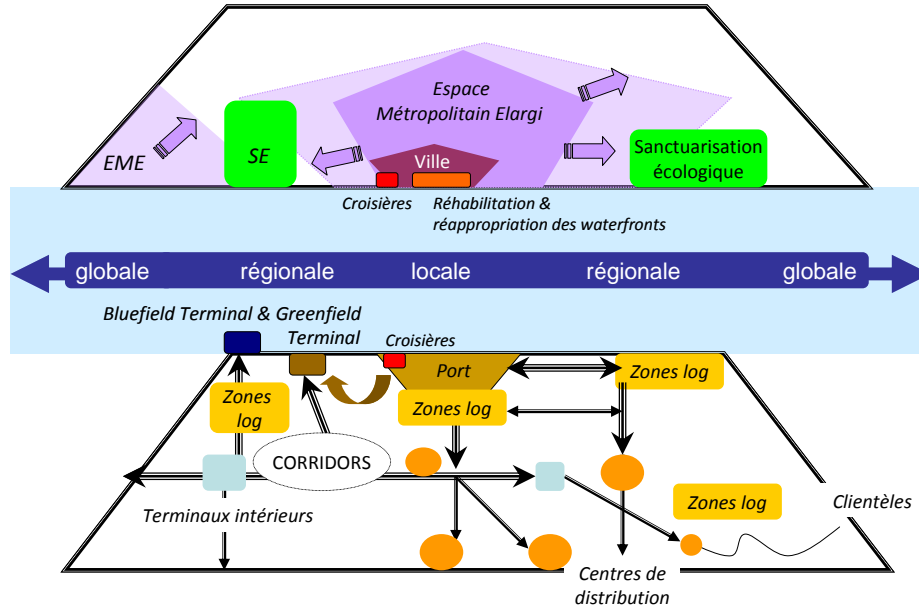
des flux physiques de marchandises concourent à l’édification de corridors massifiés. Les ports apparaissent dorénavant comme des maillons de chaînes logistiques mobiles, pour ne pas dire volatiles dans un environnement concurrentiel extrême. Les stratégies des opérateurs et des organisateurs de transport font et défont des massifications de trafics sur l’autel de la fiabilité, de la disponibilité et du moindre coût des services. Dans ce contexte, il est essentiel de considérer la « couche » du CLP en quasi symbiose avec celle des EME. L’illustration de la figure 6 ci-après met en perspective ces « co-constructions » d’un même territoire qui se veut autant récréatif que productif, muséifié qu’évolutif, écologique qu’industriel.

Bien sûr, ces représentations s’animent d’acteurs-citoyens qui oscillent entre défense des intérêts particuliers et union autour d’intérêts plus partisans, voire collectifs. Dans le contexte des grands projets de la vallée de la Seine, force est de reconnaître que les riverains et citoyens de l’axe ne se sentent pas encore directement concernés. Les grandes manœuvres institution-

nelles et politiques demeurent encore trop loin des préoccupations quotidiennes pour manifester un grand intérêt (ou une grande contestation). À la différence de la gestion des relations ville-port aux implications directes très localisées, les réalisations d'un CLP sur des EME paraissent

parfois trop intangibles ou, pour le dire autrement, avec des impacts directs pas assez palpables pour mobiliser l'expression, la contestation ou le rejet de la part des citoyens et des consommateurs.

**Figure 6 – EME et CLP en superposition sur « leurs » territoires**



Source : Daudet et Alix, 2011

#### 4. PERSPECTIVES POUR ALLER AU-DELÀ DE L'INTERFACE VILLE-PORT

**L'exemple français en cours de maturation manifeste une première forme d'échec : la coopération et la concertation ne s'avèrent pas suffisantes pour faire aboutir une gouvernance opérationnelle qui encadrerait les destinées urbaines d'un EME parisien et d'un CLP de l'axe Seine.**

L'exemple français en cours de maturation manifeste une première forme d'échec : la coopération et la concertation ne s'avèrent pas suffisantes pour faire aboutir une gouvernance opérationnelle qui encadrerait les destinées urbaines d'un EME parisien et d'un CLP de l'axe Seine. À moins que le processus de maturité dépasse les 4 années déjà dévolues au dessin de cette forme d'autorité de tutelle ! En outre, il faut rappeler que le projet du « Grand Paris » devient encore plus complexe à cerner et donc à gouverner

si l'on en prend la totalité de l'ambition et pas seulement les réalités de transport et de logistique portuaire. À titre d'exemple, la C8 qui regroupe les 7 régions « entourant » l'Ile-de-France vise à formaliser et institutionnaliser une « méga-région de Paris » !

Ce changement d'échelle de lecture illustre l'ambition de grandir pour grossir ou, en d'autres termes, de changer de taille pour faire face aux défis modernes de développement, de mobilité, de planification et de concurrence entre grands ensembles. Mais alors, sommes-nous face à une nouvelle forme de gouvernance administrative innovante qui permettra de gérer le premier EME français ? Ou simplement assistons-nous à l'émergence d'une énième couche dans le mille-feuille administratif français qui n'ose réformer sa mosaïque de 36 000 communes ?

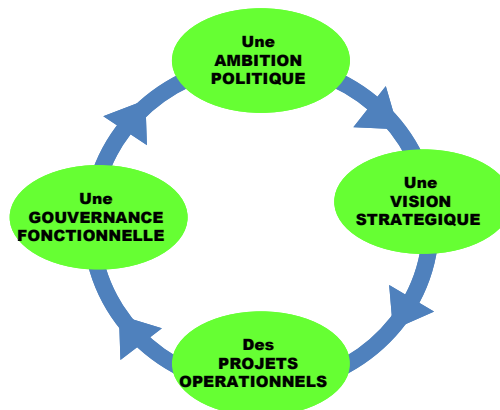
**Le gouvernement fédéral canadien, avec ses initiatives de portes d'entrée et de corridors, a réussi à imposer le duo Vancouver-Prince-Rupert comme gateway portuaire sur les routes commerciales conteneurisées entre l'Asie et l'Amérique du Nord.**

Et si, à l'instar de l'exemple canadien, la gouvernance de tels ensembles ne passerait-elle pas par une forme d'autorité politique d'envergure ministérielle dans une logique « top-down »? Le gouvernement fédéral canadien, avec ses initiatives de portes d'entrée et de corridors, a réussi à imposer le duo Vancouver-Prince-Rupert comme gateway portuaire sur les routes commerciales conteneurisées entre l'Asie et l'Amérique du Nord. Un ministre de l'*Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique* rencontre régulièrement des présidents ou ministres des pays partenaires asiatiques dans des missions

officielles pour « vendre » les réseaux de transport et l'attractivité des grandes villes de l'ouest canadien. Une gouvernance pragmatique d'obédience ministérielle permet de rendre lisible à l'échelle internationale une offre complète de services à destination des investisseurs étrangers.

Tel qu'illustré dans la proposition simplifiée de la figure 7 ci-après, la gouvernance d'EME et de CLP s'inscrit dans une ambition politique traduite par une vision stratégique d'envergure nationale. Le tout se décline ensuite en une somme de projets opérationnels qui constituent autant de sous-systèmes du grand projet national ou international<sup>12</sup>. Une gouvernance d'obédience ministérielle agit en grand coordonnateur de l'ensemble. Cette déclinaison en sous-systèmes permet de faire « redescendre » les destinées, opérations et financements des projets à des échelles plus régionales, voire locales.

**Figure 7 – Le cercle vertueux d'une gouvernance gagnante de systèmes urbano-portuaires complexes**



Source : Alix, 2012

L'agencement de la gouvernance en « top-down » permet de combiner deux échelles opératoires. D'une part, tous les sous-systèmes s'inscrivent dans une cohérence d'ensemble. D'autre part, l'appropriation par les autorités locales/régionales des opportunités de développement concourt à une stimulation concurrentielle entre grands projets et sous-systèmes. Par contre la gouvernance ministérielle permet de trancher dans les doublons pour éviter le financement de projets de type « éléphants blancs ». Cela permet de faire émerger

une gouvernance dynamique en prise directe avec les réalités concurrentielles entre territoires.

**L'appropriation par les autorités locales/régionales des opportunités de développement concourt à une stimulation concurrentielle entre grands projets et sous-systèmes. Par contre la gouvernance ministérielle permet de trancher dans les doublons pour éviter le financement de projets de type « éléphants blancs ».**

---

## CONCLUSION

**« Glocal » (fusion des mots Global et Local) ou encore Co-optition (fusion de Coopération et Compétition) manifestent cette dualité permanente entre pragmatisme opérationnel local et globalisation concurrentielle. Le pari de gouverner des systèmes urbano-portuaires étalés et complexes est au cœur des stratégies territoriales modernes.**

Les terminologies comme « Glocal » (fusion des mots Global et Local) ou encore Co-optition (fusion de Coopération et Compétition) manifestent cette dualité permanente entre pragmatisme opérationnel local et globalisation concurrentielle. Le pari de gouverner des systèmes urbano-portuaires étalés et complexes est au cœur des stratégies territoriales modernes. Le manque de vision prospective se conjugue alors aux lacunes d'outils opératoires pour qu'une simple enveloppe institutionnelle se transforme en un véritable dispositif. Les recherches académique et opérationnelle ont encore beaucoup de chemin à parcourir pour offrir un début de réponse en prônant nécessairement une approche pluridisciplinaire mêlant argumentaires privés et impératifs publics!■

## BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

- <sup>1</sup>Daudet, B., (2010). « Grands projets urbains et portuaires : pour une reconsidération des conciliations, concertations et confrontations ». *12th International Conference Cities and Ports*, 15/19 Novembre 2010, Buenos-Aires, Argentina. Daudet, B., (2009). « Développement portuaire et enjeux durables. L'interface Ville/Port », *Conférence-Débat. EM Normandie*, 3 mars 2009, Compte-rendu non publié.
- <sup>2</sup>Ducruet, C. (2008). « Typologie mondiale des relations ville-port ». *Cybergéo : Revue Européenne de Géographie*, n° 417. Vries, I.M.J., (2012). « Port City Developer. The Strategy of Port Authorities for the Port-City Interface ». *13<sup>e</sup> conférence internationale Villes et Ports*, 17 au 21 juin, Nantes, France.
- <sup>3</sup>Notteboom, T., 2010. *Dock Labour and Port-Related Employment in the European Sea Port System. Key Factors to Port Competitiveness and Port-Reform*, ITTMA, University of Antwerp.

<sup>4</sup>Alix, Y., Guy, E., (2007). « Pour une reconsidération des critères d'attractivité territoriale: le cas des projets d'implantation de terminaux portuaires méthaniers au Québec » *Organisations et territoires*, Vol. 16, n°s 2 & 3 – 115-122, Université du Québec à Chicoutimi. Alix, Y, Pelletier, J.F., (2008). « Du désir au devenir ou la délicate conciliation entre développeurs portuaires et riverains : le cas des terminaux méthaniers du Havre et de Québec. » *XII<sup>e</sup> Sommet de la Francophonie Cap sur les ports francophones*, Agence Universitaire de la Francophonie, Québec, 3 au 6 juin 2008.

<sup>5</sup>Alix, Y; Daudet, B., (2011). « Les corridors maritimes et les villes portuaires : mégatendances, problématiques et solutions applicables. » *Rencontre internationale de Québec : définir la relation ville-port de demain*, 10 au 12 avril 2011, Québec – Canada.

<sup>6</sup>Wang, C., Ducruet, C. (2012). « New Port Development and Global City Making : Emergence of the Shanghai-Yangshan Multilayered Gateway Hub. » *Journal of Transport Geography*, 25 : 58-69.

<sup>7</sup>Daudet, B., Alix, Y., (2012). « De l'héritage des relations ville-port... aux enjeux de gouverner des espaces métropolitains et des corridors logistico-portuaires pour le "bien-vivre" d'acteurs-citoyens. » *Revue PortusPlus*, En soumission.

<sup>8</sup>Lacoste, R., Gallais-Boucher, A., (2012). « Le concept de "cooperative gateway", un mode de coopération entre autorités portuaires au sein d'une méga-région. Les ports de l'axe Seine dans la desserte du Bassin Parisien. » *Note de perspective*, Fondation SEFACIL, juillet 2012, 14p.

<sup>9</sup>Attali, J., (sous la direction de) 2010. *Paris et la mer. La Seine est capitale*, Fayard.

<sup>10</sup>Rufenacht, A., (2012). *Rapport du Commissariat Général pour le Développement de la Vallée de la Seine*, Rapport remis au Premier Ministre de la République Française.

<sup>11</sup>Merk, O., et al. (2011). *The Competitiveness of Global Port-Cities: the Case of the Seine Axis (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) – France*, OECD Regional Development Working Papers, 2011/07.

<sup>12</sup>Alix, Y., (2012). « Benchmarking sur les Gateways » *Colloque Axe Seine : construire un système portuaire et logistique pour renforcer les dynamiques territoriales*. Ateliers préparatoires du 26 juin, Paris.





UQAC  
555 boulevard de l'Université  
Chicoutimi Québec  
G7H 2B1  
418.545-5011 p:4038

**RESPONSABLES DU COLLOQUE INTERNATIONAL**

**Brahim Meddeb**, professeur  
Directeur Doctorat en management de projet

**Marc-Urbain Proulx**  
Directeur scientifique du CRDT

**PARTENAIRES**

PROGRAMME PRÉLIMINAIRE INTERNATIONAL CRDT



16-17-18  
OCTOBRE  
2 0 1 3

**COLLOQUE  
INTERNATIONAL  
MILIEUX PÉRIPHÉRIQUES EN  
DÉVELOPPEMENT: LE RÔLE  
DES MÉGA PROJETS**



**CRDT**

**À TITRE  
INFORMATIF /**

Comment se présente l'innovation de nature technologique, économique, organisationnelle, sociale, politique et institutionnelle pour relever les nouveaux enjeux très actuels dans les périphéries?

Face à ces questions et bien d'autres, le colloque « Milieux périphériques en développement : le rôle des méga projets » vise à rassembler des experts scientifiques, des managers de méga projets, des étudiants gradués, des concepteurs et des gestionnaires de politiques publiques, des agents de développement ainsi que des élus politiques afin de jeter tous ensemble davantage de lumière sur les modalités qui caractérisent ce nouveau grand cycle structurel en régions périphériques du Québec, du Canada et d'ailleurs.

www.katapub.net

**LE RÔLE DES MÉGA PROJETS /**

En régions périphériques du Québec, du Canada et d'ailleurs, l'implantation de méga projets représente traditionnellement la principale impulsion du développement. Historiquement à cet effet, on distingue de grands cycles et contre cycles structurels largement reliés à l'évolution de la demande mondiale de matières premières. Or, après le repli des deux dernières décennies, on assiste depuis 2001 à une nouvelle vague d'immobilisations en périphéries nordiques québécoise et canadienne.

Le principal facteur de cette impulsion de développement régional réside dans la forte demande mondiale de matières premières tirée par les pays économiquement émergents, principalement le BRICA (Brésil ; Russie ; Inde ; Chine ; Afrique du Sud). Face à ce nouveau cycle structurel en cours dans les régions périphériques, se posent des questions à propos de ses modalités réelles sous les angles de l'environnement, des communautés autochtones, de l'aménagement du territoire, des technologies utilisées, des travailleurs réquisitionnés, de la richesse créée, du réel développement durablement engendré, etc.

À travers ces modalités souvent nouvelles, comment les gestionnaires de méga projets adaptent-ils leurs pratiques ? Comment les communautés périphériques adaptent-elles leurs stratégies et leurs actions ? Comment les gouvernements supérieurs ajustent-ils leurs politiques publiques ?



**NOS  
CONFÉRIENCIERS CONFIRMÉS /**

**Christel Alvergne**, *Chef adjointe*,  
Bureau régional pour l'Afrique de  
l'Ouest de l'UNCDF (United Nations  
Capital Development Fund)

**Alberto Ruibal**, *Ph. D. logisticienne  
internationale*, Consultant international  
Amérique Latine et Afrique

**Zheng Yongjun**, *Directeur de  
l'école d'administration des affaires*,  
Université de Zhejiang

**Jean Matuszewski**, *Consultant*, E&B  
Data Economic & Business Montréal,  
Canada

**Jandir Ferrara de Lima**, *Doyen*,  
UNIOSTE Brésil



**RENCONTRE AVEC DES EXPERTS UNIVERSITAIRES, MANAGERS  
DE PROJETS, GESTIONNAIRES PUBLICS ET ÉTUDIANTS. ”**

**AUTRES /**

- Données sur le phénomène •
- Conférences protocolaires •
- Dossiers informatifs •
- Conférences scientifiques •
- Témoignages •
- Études de cas •
- Ateliers thématiques •
- Plénière •