

PRÉFACE

Développement portuaire et logistique ou comment gouverner des espaces fluides

Yann Alix

Délégué Général, Fondation Sefacil

Dans une mondialisation marchande qui faisait de la maritimisation une prescription, la crise pandémique a eu un effet radical au point d'interroger les contours logistiques du monde d'après. De la délocalisation industrialo-manufacturière de masse, d'aucuns ont vanté les mérites productifs d'une proximité géographique salvatrice. D'autres ont promu une *supply chain* re-régionalisée, esquissée sur l'autel d'un mieux-disant environnemental et sociétal. Mais le chemin logistique d'une rédemption territorialisée demeure pour le moins tortueux au moment où les taux de fret ne cessent de battre des records, que le gigantisme naval atteint des dimensions inconnues, que les interfaces portuaires sont pour la plupart congestionnées et que la transformation des modes de consommation fait exploser les achats du e-commerce.

Parmi les questionnements existentiels du développement portuaire et logistique d'avenir figure la question centrale de la gouvernance, son organisation, son périmètre, sa légitimité, sa performance, son agilité ou encore sa résilience pour finir cette liste par deux termes très usités ces derniers mois. Alors que les 3 premiers armements conteneurisés contrôlent les 2/3 de la capacité mondiale, sont-ce eux les « gouvernants » du monde consumériste d'après ? Alors que la Chine concentre près de la moitié des manutentions portuaires mondiales, est-ce Beijing qui « gouverne » les réseaux de production, d'acheminement et de distribution planétaires ? A moins que ce ne soit les stratégies des 3 premiers intégrateurs logistiques du monde, qui pèsent plus de 100 milliards de revenus en 2020, qui ne préfigurent l'organisation des futures chaînes de valeur mondiales ?

Dans cet univers libéral où le jeu de l'offre et de la demande reste malgré tout le juge de paix du choix final de transport, quelles projections pour une puissance comme celle de la France et une région portuaire comme celle de la Normandie ? Quelle(s) gouvernance(s) impulsées et quel(s) équilibre(s) à entériner pour faire de la gouvernance un terme qui dépasse la sémantique politique ? Rappelons à toutes fins utiles que d'un point de vue épistémologique, gouvernance viendrait du grec « Kubarnân » pour définir la gouvernance des hommes. Une gouvernance des hommes et donc des organisations qu'ils ont créées au fil de la structuration d'une vie publique elle-même régentée par des règles et des réglementations, des devoirs et des obligations ou encore des usages et des compromis.

La gouvernance portuaire a ceci de singulier qu'elle se « territorialise » par essence, à l'interface géophysique entre la terre et les masses océaniques ; et ce depuis que les terriens ont pris la mer pour explorer et commercer il y a plus de 3 millénaires. Les premières formes abouties de gouvernance portuaire se retrouvent dans des Cités-Etats ; en Méditerranée orientale dans des systèmes politiques insulaires (Crète, Chypre, Rhodes), puis en Italie du Nord avec les puissances vénitienne et génoise et surtout à travers la première organisation en réseau de villes hanséatiques avec Lübeck, Rostock, Dantzig et Hambourg. La singularité de ces premières formes de gouvernance est qu'elles semblent opérer une synthèse entre les intérêts des marchands d'une part et ceux de l'autorité politique d'autre part. Cet équilibre subtil qui inclut les travailleurs portuaires comme troisième composante du trépied de la cité-portuaire demeure tout sauf immuable comme l'atteste ce nouvel opus de réflexions universitaires normands.

La gouvernance portuaire est même au cœur de revendications de plus en plus diffuses et pluridimensionnelles car elle revêt une somme de composantes qui interagissent les unes

avec les autres dans des écosystèmes toujours plus complexes. Parmi les principales dimensions figurent celles de la représentativité et de la légitimité. L'exemple français et encore plus celui du nouvel établissement portuaire unifié HAROPA en constitue un révélateur. En 2021 se pose encore pour beaucoup la question de qui doit gouverner quoi en matière portuaire et l'organisation même de la gouvernance du port unique d'HAROPA Port demeure toujours sujette à des critiques et des aspirations de trois ordres :

- Le premier est toujours d'ordre politique avec un mille-feuille administratif qui oscille depuis le centralisme d'un exécutif ministériel très morcelé (ministères de la mer, de l'économie et des finances, de la transition écologique et du ministère délégué aux transports) jusqu'aux organismes « décentralisés », à commencer par la Région Normandie dans le cas de l'Axe Seine. Cette dimension politique résonne en écho de la territorialisation des compétences et des ancrages des activités portuaires sur des espaces qui exige une gouvernance qui rayonne sur des échelles micro-méso-macrogéographiques.
- Le deuxième est plutôt d'ordre économique et logistique avec des acteurs privés qui s'estiment légitimes de devoir peser sur la co-construction de la décision issue de la gouvernance. En clair, les représentants des syndicats professionnels estiment qu'une gouvernance portuaire moderne doit inclure *de facto* une forte représentativité des intérêts du secteur privé. Investisseurs et créateurs de valeur et d'emplois, les professionnels du secteur privé argumentent sur l'impérieuse nécessité d'être au cœur « du réacteur » de la décision et de la stratégie.
- Le troisième est social avec une société civile qui, de par un accès et une diffusion toujours plus libérée de l'information, s'estime en droit de peser de son poids sociétal en mettant en avant des préoccupations aussi diverses que peut l'être un ensemble composé de défenseurs de la nature, du paysage, de la tranquillité riveraine, de la sécurité, etc. La conscience citoyenne s'exprime de plus en plus sous la forme d'une injonction démocratique pour être entendue, considérée et influente au moment d'esquisser des planifications portuaires, des choix modaux, des investissements structurants, etc.

A travers les travaux menés notamment par les réseaux pluridisciplinaires de la Fondation SEFACIL, la problématique de la gouvernance portuaire interroge trois dimensions d'avenir :

- La gouvernance performative et ses modalités d'évaluation ;
- La gouvernance intégrative et ses délimitations ;
- La gouvernance prospective et les futurs contours de son organisation.

Pour la première dimension, la question de la mesure de la performance économique et financière mais aussi sociale et environnementale constitue un vrai défi pour légitimer une gouvernance portuaire souveraine de ses choix, orientations et stratégies. Savoir mesurer avec les bons outils et les bonnes méthodes dans un souci d'euphonie communautaire : tel pourrait être l'objectif d'une gouvernance performative qui pilote une trajectoire en ayant recours à de nouvelles modalités d'évaluation de sa performance globale.

La deuxième prend le territoire et ses acteurs à témoin avec la délicate délimitation du périmètre de responsabilité de la gouvernance. Jusqu'où une communauté portuaire peut-elle revendiquer une vision intégrative, tant vis-à-vis de ses clients (maritimes et terrestres) que des instances publiques et territoriales ? Cette dimension pose autant la cohérence des politiques publiques que les aspirations mercantiles et capitalistiques que les garants de la gouvernance portuaire peuvent arguer pour étendre et consolider une influence de marché.

La troisième projette des organisations portuaires qui se « désancrent » de leur corset territorial pour activer la carte stratégique de la régionalisation mais aussi de la transnationalisation des autorités portuaires. De North Sea Port (Gand – Flessingue-Terneuzen) à HAROPA Port (Le Havre-Rouen-Paris), la gouvernance de ces nouveaux établissements orchestre des implantations multi-sites et polyfonctionnelles dans un objectif de taille critique susceptible de générer plus de moyens, de compétitivité et d'attractivité. Cette dernière dimension n'est pas sans poser d'épineuses problématiques de gouvernance mais elle projette surtout une quatrième dimension toujours plus diluée spatialement : la gouvernance des corridors logistiques qui trouvent dans les établissements portuaires des portes d'entrée et/ou des terminaisons stratégiques essentielles.

La gouvernance de ces artères logistiques vitales peut impliquer des centaines, voire des milliers de kilomètres, traversant plusieurs frontières politiques et organisations logistiques. Peut-être devrait-on voir dans *Belt & Road Initiative* la première forme aboutie d'une gouvernance quasi planétaire de corridors multimodaux de transport au service d'une performance intégrative et prospective ? En tout cas, c'est assurément à ces nouvelles échelles d'espace, de temps et d'intérêt qu'il convient d'inclure HAROPA Port, l'Axe séquanien et l'ensemble de la gouvernance portuaire française pour continuer de faire de la logistique maritime et portuaire un vecteur essentiel de compétitivité.

Et que penser finalement de **HAROPA-LOMA** (HAROPA – LyOn – MArseille) comme la future possible échelle de gouvernance portuaire française avec un arc de transport et logistique Manche-Méditerranée qui aurait le mérite de structurer une offre globale et intégrée qui répond au concept de *Banane Bleue* inventé par Roger Brunet, un de nos plus éminents géographes ?

INTRODUCTION

Lilian Loubet

Maître de conférences en aménagement et urbanisme
Université Le Havre Normandie - UMR CNRS IDEES

Arnaud Serry

Maître de conférences en géographie
Université Le Havre Normandie - UMR CNRS IDEES

La Région Normande a vocation à apparaître comme un lien fondamental entre l'océan (le Monde) et le cœur économique du territoire français, voire européen.

En effet, depuis Avranches jusqu'au Tréport, la Normandie concentre le plus important complexe portuaire français et le quatrième d'Europe. Celui-ci est concurrencé sur son hinterland proche par les ports du « Range Nord » de l'Europe (Zeebrugge, Anvers, Rotterdam, Amsterdam). Cette dynamique représente un enjeu, un défi, auquel se confrontent les ports normands, mais également l'ensemble du territoire régional.

Les relations entre ports et territoires sont nombreuses. Au-delà d'une simple coexistence, il importe de créer des synergies bénéficiant aux deux entités. Le territoire doit constituer une ressource dans le développement économique portuaire. Réciproquement, le port doit participer au développement urbain/régional. Il ne s'agit plus de traiter deux processus distincts, qui entreraient en interaction de façon épisodique et indirecte, mais d'identifier les ressorts d'un enrichissement mutuel. Les grands ports (Rouen et Le Havre) gèrent la majorité des marchandises transportées par voie maritime. Ils constituent une unité pertinente pour analyser les points de rencontre des différentes échelles, du local au global. Toutefois, malgré le processus de concentration, l'écosystème portuaire normand se caractérise aussi par la permanence de petits ports souvent spécialisés qui assument des fonctions plus locales et desservent des arrière-pays moins étendus. Ces petites unités sont peu étudiées par les sciences du territoire, de l'environnement et l'économique... Il s'y joue pourtant des questions de développement qui justifient un regard plus approfondi sur l'inscription régionale de ces ports. Les nombreux ports locaux ont un rôle non négligeable à jouer dans l'économie normande et n'ont fait l'objet que de peu de travaux de recherche. Cette dimension territoriale trouve une résonance particulière dans le contexte de réorganisation administrative de la région (fusion) et d'affirmation de cet échelon dans la gouvernance portuaire.

Aussi, cet ouvrage s'inscrit dans le prolongement du programme « Port et Territoire » (PORTERR¹) qui, au travers d'une approche territorialisée de la question portuaire et logistique, interroge :

- la dimension infrastructurelle et réticulaire dans le développement portuaire et logistique du territoire normand, et par extension de l'axe Seine ;
- l'évolution des dynamiques socio-économiques au sein des places portuaires ;
- la gouvernance des places portuaires, mais également de l'interface ports / territoires ;
- l'opportunité de développement d'outils de modélisation du réseau logistique à des fins de développement territorial.

Un premier chapitre (A. Serry, M. Pasquier) se concentrera sur les ports régionaux qualifiés d'intermédiaires (Caen-Ouistreham, Dieppe, Cherbourg, Granville, Fécamp et le Tréport). Il s'agira d'identifier les représentations des différents acteurs ainsi que leurs relations. Une approche multiscale sera valorisée afin d'étudier les ports et leurs

1 RIN recherche : « PORTERR – Ports et territoires », (responsables A. SERRY et L. LOUBET) financé par le Conseil Régional de Normandie ; partenaires : Université Le Havre-Normandie / UMR CNRS IDEES / INSA de Rouen / EMN / NEOMA.

environnements dans un territoire lui-même inséré dans des échelles plus vastes : l'Axe Seine, l'espace transmanche.

Le chapitre suivant interrogera la fonction logistique à l'échelle normande (R. Kerbiriou). Seront présentés l'organisation logistique de la Normandie, son interface maritime structurée autour des ports majeurs du Havre et de Rouen et ses services à la marchandise symbolisés par le parc d'entrepôt.

Un troisième chapitre (L. Loubet, C. Raimbert) proposera d'analyser la gouvernance des ports régionaux de Caen-Ouistreham, Cherbourg et Dieppe. Il s'agira, à partir d'une série d'entretiens menés auprès des acteurs-clés (politiques, associatifs, syndicaux, issus de la sphère entrepreneuriale, etc.) d'étudier la relation gouvernance/développement territorial.

De même, les cas de Cherbourg et Granville (C. Fleury, P. Bergel) encourageront une réflexion sur l'articulation ville/port, comment l'un et l'autre peuvent constituer un atout et non pas une entrave au développement de ces deux espaces interconnectés.

Enfin un dernier chapitre (J. Bañgate, D. Fournier, E. Sanlaville) présentera un simulateur de trafic en vallée de Seine. Celui-ci individualise chaque acteur de la filière identifiée présent sur le territoire, chaque lieu de son action, et chaque flux entre deux acteurs. Dans le cadre de cet ouvrage sur les ports normands seront présentés les impacts possibles d'une offre plus ou moins aboutie de cabotage entre les différents ports.