



**« DEVELOPPEMENT INDUSTRIAL-PORTUAIRE,
ENJEUX SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX ET GESTION DURABLE DES TERRITOIRES
DANS LES PORTS DE COMMERCE.**

REALITES FRANÇAISES, COMPARAISONS INTERNATIONALES »

**« PORT INDUSTRIAL DEVELOPMENT, SOCIO-ENVIRONMENTAL ISSUES, AND
SUSTAINABLE MANAGEMENT OF TERRITORIES IN COMMERCIAL PORTS.
THE CASE OF FRANCE WITH INTERNATIONAL COMPARISONS »**

**Programme PISTE
(Port-Industrie-Société-Territoire-Environnement)
Rapport final**

(Volume 1 : résumé, rapport de synthèse
et rapport scientifique)

Responsable scientifique du projet : Valérie LAVAUD-LETILLEUL
UMR 5182 ART-Dev (CNRS/Université de Montpellier 3/CIRAD)

Autres partenaires scientifiques bénéficiaires :
URE SPLOTT-IFSTAR (Responsable : Antoine FREMONT)
UMR 7170 IRISSO (Responsable : Thierry KIRAT)
UMR 6049 ThEMA (Responsable : Anne CADORET)

N° de contrat : Programme 189 – « Recherche » 18902C
Date de notification du contrat : 26/11/2009.
Date de remise du rapport final : juillet 2013.

TABLE DES MATIERES

Table des matières.....	3
RESUME EXECUTIF.....	5
ABSTRACT	9
RAPPORT DE SYNTHESE	11
RAPPORT SCIENTIFIQUE	31
1. CONTEXTE SOCIETAL	32
2. OBJECTIFS SCIENTIFIQUES	33
3. METHODOLOGIE	34
4. RESULTATS	35
PARTIE 1. Les conflits liés au territoire et à l'environnement dans les ports de commerce: facteurs de blocage ou d'innovation ?.....	38
1.1 : Le droit de l'environnement appliqué aux projets portuaires par Françoise ODIER.....	40
1.2 : Les recours contentieux liés à l'environnement dans les ports de commerce méditerranéens français et italiens par Mariantonia LO PRETE	44
1.3 : La judiciarisation des conflits dans les ports de commerce français (1980-2010) par Thierry KIRAT et Valérie LAVAUD-LETILLEUL.....	48
1.4 : Conflits environnementaux et territoriaux et concertation dans les ports de Marseille, du Havre et de Dunkerque par Jean-Eudes BEURET et Anne CADORET	52
1.5 : Réception locale des projets portuaires et controverse territoriale par Valérie LAVAUD-LETILLEUL, avec la collaboration d'Alice GUITTARD	63
PARTIE 2 : Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un "mieux portuaire et industriel"	71
2.1 : L'interface ville-port à Marseille : une lecture paysagère par Brigitte BERTONCELLO et Angelo BERTONI.....	73

2.2 : Habiter à proximité du port de Marseille par Brigitte BERTONCELLO, avec la collaboration de Zoé HAGEL.....78

2.3 : Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos
par Isabelle BERRY-CHIKHAOUI et Valérie LAVAUD-LETILLEUL85

Partie 3 : Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local.....95

3.1 : L'autorité portuaire, nouvel acteur de l'aménagement local : les Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque par Valérie LAVAUD-LETILLEUL, avec la collaboration de Morgane REMAUD97

3.2 : Le positionnement du Grand Port Maritime de Marseille dans la nouvelle gouvernance métropolitaine par Jérôme DUBOIS108

3.3 : La stratégie de communication des autorités portuaires sur l'environnement (comparaison de 34 sites web) par Valérie LAVAUD-LETILLEUL et Alice GUITTARD.....114

Partie 4 : Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres..123

4.1 : Difficultés et perspectives du report modal : le port de Marseille et le bassin Rhône-Saône par Jean DEBRIE, Antoine FREMONT, Elisabeth GOUVERNAL, Matthieu LECUYER124

4.2 : Comparaisons internationales : les ports californiens à l'heure du développement durable par Jacques CHARLIER.....127

4.3 : Comparaisons internationales : les ports du Benelux à l'heure du développement durable par Jacques CHARLIER.....130

4. VALORISATION SCIENTIFIQUE ET PUBLIQUE 135

5. LIENS AVEC D'AUTRES PROJETS ET PERSPECTIVES SCIENTIFIQUES 141

6. RELATIONS AVEC LES ACTEURS, IMPLICATION DES UTILISATEURS ET ETAT D'APPROPRIATION 144

7. COORDINATION 151

RESUME EXECUTIF

Le programme PISTE (Port-Industrie-Société-Territoire-Environnement) est une recherche finalisée co-financée par le programme LITEAU et le Grand Port Maritime de Marseille. Elle a pour but de répondre à des préoccupations formulées par les autorités portuaires, les collectivités territoriales, les associations d'écologistes et d'habitants sur la prise en compte de la société et de l'environnement dans le développement portuaire. De fait, les ports de commerce sont aujourd'hui sous la double contrainte d'un accroissement des échanges mondiaux (*société de consommation*) et de nouvelles exigences relatives à l'environnement et à la qualité de vie (*société de bien-être*). Dans ces conditions, comment assurer un développement portuaire durable qui d'un côté, doit allier un volume suffisant d'activités à haute valeur ajoutée, générateur de richesses, pour faire face aux besoins d'une population en fort accroissement sur les zones côtières, et de l'autre, la préservation de la biodiversité, la limitation des risques sanitaires et l'amélioration de la qualité de vie dans les régions portuaires ?

Les trois hypothèses de recherche du programme PISTE sont les suivantes :

- Les contradictions et paradoxes autour du développement industrialo-portuaire durable résultent d'un diagnostic incomplet des intérêts en présence et d'une faible lisibilité des politiques publiques portuaires.
- Les évolutions en cours, y compris les conflits, sont facteurs d'innovation en matière de gouvernance et d'aménagement portuaires.
- La résolution des problèmes ponctuels (liés à des projets, de nouvelles réglementations...) passe, y compris dans l'application des règles et recettes générales (*global*), par la prise en compte des réalités locales, non seulement portuaires, mais aussi non portuaires, et du temps long de la construction des territoires (*local*).

Le programme PISTE a été organisé en 4 axes de recherche répondant à différents questionnements sur les interactions port-industrie-territoire-société-environnement.

Axe 1- Identifier des causes de l'émergence des problématiques socio-environnementales dans le développement portuaire (POURQUOI ?).

Axe 2- Analyser des problématiques socio-environnementales spécifiques et leurs implications sur les dynamiques territoriales (QUOI ?).

Axe 3- Définir les stratégies d'acteurs et la nouvelle gouvernance autour des territoires industrialo-portuaires (QUI ET COMMENT ?).

Axe 4- Comparaisons nationales, internationales et coordination (OU ?).

Sur le plan méthodologique, l'originalité du programme PISTE repose sur plusieurs points. Il est *pluridisciplinaire*. Il rassemble une vingtaine de chercheurs relevant des sciences sociales (géographie, aménagement, économie, droit, économie et sociologie du droit, sciences politiques). Leur approche des questions de développement portuaire sur le littoral s'appuie notamment sur une compréhension fine des stratégies d'acteurs (politiques publiques, entreprises et représentations sociales). Il s'appuie sur une *vision intégrée du territoire*, dans sa dimension à la fois portuaire et littorale, maritime et terrestre, et aux différentes échelles (du local au global). Enfin, il intègre *l'étude du territoire du port de Marseille-Fos, port-test du programme, dans une démarche comparatiste*, avec les autres Grands Ports Maritimes français (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux), et six ports étrangers (Amsterdam, Rotterdam, Anvers, Zeebrugge en Europe, ainsi que les deux ports californiens de Los Angeles et Long Beach).

Les résultats de cette recherche déclinent les relations entre ports de commerce, industrie, société, territoire et environnement selon quatre directions.

1. Les conflits portuaires liés au territoire et à l'environnement : facteurs de blocage et d'innovation

Depuis la fin des années 1990, mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité les ports de commerce français à engager une série de projets industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires. Les oppositions locales au développement portuaire ne datent pas d'hier. Dans les années 1950-1970, la phase de construction des zones industrialo-portuaires fut souvent conflictuelle localement. Mais depuis les années 1970, **les réactions locales d'opposition à l'implantation de nouvelles infrastructures ou équipements se sont multipliées** (enjeux écologiques, de qualité de vie...), **sont devenues plus efficaces** (recours en justice) **et ont été légitimées** (plus de local avec la décentralisation dans la

démocratie représentative et plus de concertation avec les citoyens dans la démocratie participative). Pour des autorités portuaires sous tutelle de l'Etat (les *Ports Autonomes* devenus *Grands Ports Maritimes* en 2008) qui voient le port comme un objet technique et macro-économique, ce constat pose **la question du port comme objet de controverse territoriale au niveau local**. De ce point de vue, les conflits et la concertation sont les deux faces de la même médaille : ils constituent pour des acteurs, en quête d'écoute et de reconnaissance, deux modalités d'expression d'intérêts extra-portuaires sur le port.

Dans cette recherche, les conflits liés à l'environnement et au territoire ont été étudiés dans les grands ports de commerce français à travers le droit (réglementation, recours contentieux dans les Ports Autonomes depuis 1980), la géographie et l'économie de la proximité (conflit et concertation à Marseille, Le Havre et Dunkerque) et l'aménagement (les débats publics autour des projets portuaires entre 1997 et 2010). **Les résultats montrent que les intérêts et les positionnements d'acteurs (écologistes, habitants, élus, usagers de la mer) sont très différenciés (pour, contre, oui mais, pas là...)**. Les oppositions concernent moins souvent l'opportunité des projets que leurs modalités (localisation, configuration, minimisation des inconvénients, maximisation des bénéfices, compensation). Le positionnement des acteurs n'est pas systématique ou de principe : **il varie selon la nature des projets ; le contexte territorial ; et la gouvernance portuaire**. De fait, la conflictualité contemporaine s'inscrit dans la temporalité longue du territoire : elle est partiellement déterminée par des actes posés en amont de cette période. Mais la façon dont les autorités portuaires ont géré la conflictualité (avec des stratégies segmentées projet par projet ou des visions à plus long terme), la mise en place de concertations et la construction de la confiance, est également déterminante. **A court terme, les conflits et la concertation débouchent rarement sur l'abandon des projets, mais plutôt sur leur modification. A long terme, les conflits développent le capital social portuaire du territoire** (connaissance et interconnaissance), sur lequel il est possible de construire un développement portuaire partagé.

La réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradiction. Les autorités portuaires n'atteindront pas ces objectifs sans **une gestion appropriée de la conflictualité**. Il s'agit de : différencier les positionnements d'acteurs ; prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence ; différencier les aspects des projets visés ; co-construire les modalités d'un projet ; penser un projet non comme un aménagement « *one shot* », mais comme un élément d'un système territorial ; développer des sphères de concertation pour éviter l'effet « déballage » des débats publics ; renforcer la confiance par le respect des engagements et des investissements territoriaux. Y compris quand les projets sont portés par des opérateurs privés, l'autorité portuaire doit jouer le garant de la controverse territoriale portuaire entre acteurs du territoire.

2. Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un « mieux portuaire et industriel »

Dans le système d'acteurs entourant les ports de commerce, cette recherche s'est intéressée à **la prise en compte des habitants vivant à proximité du port dans la gouvernance portuaire. Malgré l'idéal de démocratie participative, ce sont souvent les acteurs les moins entendus** car ce sont ceux qui ont le moins de moyen de se défendre. Ce sont aussi les moins étudiés. Leur représentation du port s'ancre dans les pratiques de leur quotidien et leur territoire de vie. Cela pose la question du port comme *enjeu social et démocratique sur le territoire*. Or depuis le début des années 2000, des tensions et des conflits mobilisent les habitants autour des deux pôles du port de Marseille : à Marseille, la ville portuaire historique, et sur le Golfe de Fos, première zone industrialo-portuaire de France créée il y a 50 ans.

Les résultats de la recherche permettent de **différencier trois types d'habitants mobilisés. Les Marseillais habitant depuis longtemps les quartiers populaires d'arrière-port** soutiennent le port et souhaitent que l'activité portuaire leur apporte des emplois ; mais ils se mobilisent contre les projets urbains de l'opération de redéveloppement de *waterfront Euroméditerranée* lancée en 1995, qui tendent à les chasser de leur quartier ; ils revendiquent un « *droit à vivre à côté du port* ». **Pour les Marseillais plus aisés habitant dans les nouveaux quartiers d'Euroméditerranée** situés à proximité du port, le port représente une source de nuisances qui dévalorise leur cadre de vie ; ils rêvent d'une ville maritime sans port et se mobilisent soit en montant des dossiers étayés réglementairement et scientifiquement, soit en faisant des contre-propositions ; ils revendiquent un « *droit à une qualité de vie* ». **Sur le Golfe de Fos, les habitants** reconnaissent que l'industrie les fait vivre, ils ne souhaitent donc pas la supprimer ; mais ils se mobilisent contre les modalités des projets portuaires (terminal méthanier GDF Cavaou) ou urbain (l'incinérateur de la Communauté Urbaine de Marseille) qui portent atteinte à leurs lieux de vie (plage du Cavaou) et renforcent l'effet de cumul des risques et des nuisances sur le Golfe de Fos (santé, congestion routière) ; ils revendiquent « *un droit au mieux industriel* ».

Au-delà de ces différences, la mobilisation des habitants repose sur des ressorts communs qui constituent les clés de lecture de ces conflits de proximité : **le système de compensation** (les habitants veulent des emplois en contrepartie des nuisances et en période de difficulté économique, ils ont le sentiment de la double peine

économique et environnementale) ; **l'ancrage identitaire des populations** (les « vieilles familles » à Marseille ou le « Provençal » et le « Camarguais » sur le Golfe de Fos) ; **le manque de dialogue avec le port et le sentiment de déni de démocratie locale** selon le triptyque « être entendu, être écouté, être respecté » (à Marseille, les associations d'habitants condamnent une trop faible concertation ; sur le Golfe de Fos, c'est une série de concertations manquées qui a débouché sur une situation de blocage).

La plupart des habitants sont prêts à accepter le port et ses nouveaux projets, mais sous certaines conditions qui forment autant de préconisations en matière de gestion : si l'autorité portuaire les entend, les écoute et les respecte ; si elle prend en compte dans sa gestion le fait que le port est aussi leur territoire de vie ; si elle expose et démontre le bienfondé de sa stratégie et de ses projets en termes d'emplois ; si elle co-construit avec les habitants les modalités de leur mise en œuvre sur le territoire. Sur le Golfe de Fos, le processus de concertation continue encadré par le Conseil de Développement du Grand Port Maritime de Marseille, s'il demande à être confirmé par des actes, est de ce point de vue encourageant.

3. Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local

Cette partie des recherches menées dans le projet PISTE concerne plus spécifiquement **les acteurs publics en charge de la gestion déléguée des ports de commerce : les autorités portuaires**. En France, les *Grands Ports Maritimes*, autorités portuaires sous tutelle de l'Etat, gèrent des équipements à vocation mondiale qui n'ont pas le local pour raison d'être. Pourtant, dans un jeu d'acteurs en recomposition (globalisation des opérateurs du transport, restrictions budgétaires nécessitant des co-financements, décentralisation, participation ...), cette recherche montre l'importance croissante des jeux locaux dans la constitution d'un projet collectif partagé, y compris pour un port connecté à l'économie-monde. Suivant le modèle communément admis du *landlord port* aujourd'hui, la réforme portuaire de 2008 a accompagné cette évolution des missions des Ports Autonomes, devenus Grands Ports Maritimes, exigeant des autorités portuaires de devenir acteur du développement durable et aménageur, et notamment gestionnaires d'espace naturels. Mais les évolutions ont précédé la réforme. **L'autorité portuaire doit donc devenir un acteur à part entière du territoire local**, et ce à deux niveaux : aussi bien dans sa circonscription portuaire qu'en dehors.

- **Au niveau de la circonscription portuaire**. La gestion des ports de commerce, placée sous la houlette du corps des ingénieurs en France, relevait **depuis les années 1960 d'une logique d'équipement, avec pour objectif la construction d'infrastructure au service du développement des trafics portuaires** (projet). Le port était alors un objet technique au service de l'économie nationale. La multiplication des conflits et des tensions autour du développement portuaire met au premier plan l'épaisseur sociale et environnementale du territoire portuaire. **Aujourd'hui, dans une logique de gestion portuaire intégrée, l'autorité portuaire doit gérer, en amont du développement portuaire, les conditions de possibilités du développement portuaire sur le territoire**. Pour justifier et asseoir leurs projets, les Grands Ports Maritimes développent depuis quelques années une nouvelle planification territorialisée qui comprend : **une planification environnementale (comment ?), une planification foncière et territoriale (où ?) et une planification stratégique (quoi ? pourquoi ?)**. Les outils de l'aménagement qu'élaborent les autorités portuaires se rapprochent de ceux qu'utilisent les collectivités. Mais à la différence de ces dernières, à l'exception du projet stratégique imposé par la loi de 2008, la réglementation n'encadre ni leur format, ni leur contenu.

Au final, **les différences observées entre les trois Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque témoignent de ce que la mue des autorités portuaires en aménageur est plus ou moins facile et rapide**. Elle nécessite un changement de culture (du docker et de l'ingénieur à l'aménageur), de nouvelles compétences en interne, un renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans des établissements traditionnellement centrés sur la maîtrise d'œuvre et des innovations par prise d'initiative de l'autorité portuaire, validée et non imposée par la tutelle. La planification portuaire stratégique locale pourrait s'adjoindre une planification portuaire stratégique d'envergure nationale de type « *goal down, plan up* », comme elle se pratique dans les pays du Benelux, et qui fait défaut en France.

-**Au niveau de la métropole portuaire**. **A l'orée des années 2000, le diagnostic sur la santé du port de Marseille était sévère**. Le 1^{er} port français, 4^{ème} européen, présentait de nombreux atouts (embranchement au Rhône, disponibilités foncières, aire urbaine de 2 millions d'habitants), mais était demeuré à dominante pétrolière, n'avait pas réussi à prendre le virage du conteneur, et perdait des parts de marché par rapport à ses concurrents du sud et du nord. Les causes avancées de ce déficit de performance portuaire étaient doubles : le climat social détestable et la fragmentation institutionnelle du milieu local.

-**Dans ce contexte peu favorable, le port s'est progressivement replié sur son domaine public**. Prise en tenaille entre ces deux fragilités, la direction du Port a bien souvent fait assaut de modestie en dépit des grands enjeux de ce territoire, **peinant tout autant à définir son projet d'avenir qu'à faire entendre sa voix parmi ceux qui**

décident dans le jeu institutionnel local. Prompt à dénoncer la réelle fragmentation des autorités locales, le Port est également en partie responsable de cette faiblesse.

- Le temps est pourtant révolu, où l'Etat gardait la main et pouvait mettre de l'ordre des les politiques locales d'aménagement, imposant aux collectivités la prise en compte d'un intérêt national dont relèverait nécessairement le GPMM. **Dans le monde des politiques d'aménagement partagées et des financements croisés, l'autorité portuaire a dû apprendre à devenir un acteur territorial en sortant de ses logiques techniques pour porter un discours fédérateur et défendre ses intérêts en vue de construire des arbitrages dans les arènes politiques nationales, mais aussi locales.** C'est à lui de faire rêver, d'inventer un avenir souhaitable et d'en proposer les conditions de réalisation. La réforme de 2008, en le recentrant sur ces missions d'aménagement tout comme un climat social relativement apaisé depuis trois ans lui donne cette chance.

Depuis quelques années, le Port de Marseille comble son retard : il tisse des projets ; l'avenir portuaire des Bassins Est (Marseille) a été acté par les acteurs du territoire ; le Port s'ouvre au territoire à travers sa participation à des événements (capitale culturelle 2013), des projets (ville-port dans le cadre de l'opération *Euroméditerranée*) et des documents contractuels (charte ville-port signée début 2013). **Mais l'effort à fournir reste énorme.** Si son capital de sympathie s'est renforcé, le Port n'est aujourd'hui attendu ni par le monde économique ni par celui des grandes collectivités et des projets d'aménagement qui se jouent dans la querelle entre l'Etat et les barons locaux autour du projet de loi sur la métropole. Compte tenu du retard accumulé et de la recomposition rapide des enjeux institutionnels, le Port doit transformer au plus vite en projet métropolitain partagé les enjeux spécifiques du Port face à ceux, plus généraux, de deux millions d'habitants.

Au final, pour devenir acteur du territoire, les autorités portuaires doivent parvenir à un chaînage amont-aval entre quatre types de responsabilités : la mise en œuvre opérationnelle ; le pilotage technique ; le portage politique du projet portuaire ; l'élaboration de la stratégie portuaire.

4. Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres

La recherche menée sur des ports pionniers, très en pointe en matière d'environnement (deux établissements sud-californiens de Los Angeles et Long Beach et les ports du Benelux) montre que le développement portuaire durable déborde aujourd'hui très largement de la circonscription portuaire. Il faut également considérer le port dans ses réseaux car l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres. **Pour être durable, tout port doit s'inscrire dans un triptyque portuaire durable** : au centre du triptyque, **le territoire portuaire lui-même** (et les espaces industriels associés) ; **le volet marin du foreland (les chenaux d'approche)** ; et **le volet terrestre de l'hinterland (les voies de communication vers ou depuis l'arrière-pays situées dans la zone métropolitaine et vers le marché).**

-Côté terre, la question du report modal et de la desserte terrestre massifiée, très investie en Californie du Sud comme au Benelux, est une des clés du succès du développement portuaire durable. Elle renforce la compétitivité portuaire pour la desserte du marché et diminue la pression routière aux abords du port de commerce. Or les ports français se distinguent par des trafics routiers majoritaires, alors que les ports de l'Europe du Nord jouissent de parts modales ferroviaires et fluviales intéressantes. Ce retard des ports français interroge les conditions « effectives » du report modal. Cette recherche montre d'une part que l'argument l'environnemental ne suffit pas si la justification économique n'est pas au rendez-vous. Elle montre également que les conditions effectives du report modal vont bien au-delà des seules infrastructures alors que ce facteur est trop souvent le seul pris en compte. La recherche menée dans les ports californiens et dans le port de Zeebrugge a aussi débouché sur la mise en évidence d'un phénomène méconnu à explorer, celui de *transloading*.

-Côté mer, les ports californiens de Los Angeles et de Long Beach ainsi que le port de Rotterdam sont parmi les principaux acteurs à l'origine de la création, en 2008, de la *World Port Climate Initiative* (WPCI). Cette action phare de l'*International Association of Ports and Harbors* (IAPH) a notamment permis de développer **la fourniture de courant de quai (shore power) aux navires en escale et l'indice environnemental des navires (ESI).**

Au final, l'avènement d'un triptyque portuaire durable pose un double problème : la rentabilité économique des innovations et la coordination avec des acteurs sur lesquels l'autorité portuaire n'a pas prise quand ils se situent en dehors de son domaine. Porteurs de nombreuses initiatives en faveur de l'environnement en mer et dans les terres, les ports californiens et du Benelux ont été très pro-actifs ; **les ports français accusent un certain retard.** **Au niveau bassin Rhône-Saône,** si la volonté de l'autorité portuaire de Marseille de développer le transport combiné semble désormais bien établie, s'appuyant sur une capacité infrastructurelle suffisante, les principaux freins au transport fluvial sur l'axe Rhône-Saône sont d'ordre commercial et organisationnel. Il reste encore du chemin à faire pour **convaincre plus d'agents économiques d'utiliser ce mode, en poursuivant tant les efforts d'information, de formation, que la mise en œuvre de coûts et de services compétitifs.**

Mots clés : Acteurs, aménagement, conflits, concertation, environnement, développement durable, gouvernance, industrie, port de commerce, risques, ville-port.

ABSTRACT

The PISTE (Port-Industry-Society-Territory-Environment) program is a finalised research project focused on: *“Port industrial development, socio-environmental issues and sustainable management of territories in commercial ports. The case of France compared with international comparisons”*. It aims to answer questions asked by port authorities, local collectives, environmental organizations and residents who wanted to know whether and how the population and the environment were taken into account in port development. Indeed, today commercial ports are subject to a double constraint of an increase in global exchanges (*the consumer society*) and new demands for the environment and quality of life (*the well-being society*). Under these circumstances, how can we ensure sustainable port development which combines on the one hand a large enough value-added volume of activities, a generator of wealth, to meet the fast growing coastal population's needs and on the other hand the preservation of biodiversity, health risk limitation and improvement of quality of life in the port regions?

Here are **the PISTE program's three main hypotheses**:

- contradictions and paradoxes around sustainable industrial-port development result from an incomplete diagnosis of the conflicts of interest and from a lack of transparency in the decision-making process.
- the solution to the problems, including the application of general rules (*global*), calls for taking into account local realities during the decision making process (*local*).
- the current development, including the conflicts, are new factors as far as port governance and development are concerned.

The PISTE program is organized around four axes: first of all around evaluating the context of the socio-environmental interests in ports (through regulations, the profile of port activities and territory, local context of the social representations and perceptions). The second axis is aimed at showing the complexity and the lack of transparency of arbitrations between port development/territory/society/environment around five selected areas (water management, risks, city-port, modal report and port planning). Finally, the third axis is aimed at showing how, since the 1990-2000s, the objective of socio-environmental issues are the result of different phases of conflict/agreement between the territory's actors and they constitute a powerful factor of evolution and innovation of port planning, of tasks attributed to actors who are in charge (amongst which the port authority), and more generally, of port governance (between port authority, government services, private companies, collectivities, organizations, inhabitants...).

As for the methodological aspect, the originality of the PISTE program relies on several sources. It is *multidisciplinary*. The program gathers *about twenty researchers with a background in social sciences* (geography, planning, economy, law, economy and sociology of law, political sciences). Their approach to the questions of port development on the coast is based on an acute understanding of the actors' strategies (public policies, private companies and social representations). This approach is based on a *integrated vision of the territory*, both in the port and in the coastal dimension, and on different scales (from local to global). Finally, it takes into account the *study of the Marseille-Fos port territory, test-port of our program, in a comparative study* with the six other French Great Maritime Ports (Dunkirk, Rouen, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle and Bordeaux) and six foreign ports (Amsterdam, Rotterdam, Anvers, Zeebrugge in Europe, as well as the two Californian ports of Los Angeles and Long Beach).

KEY WORDS : ACTORS, COMMERCIAL PORT, PLANNING, CONFLICTS, COOPERATION, ENVIRONMENT, GOVERNANCE, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, INDUSTRY, RISKS, CITY-PORT.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

(destiné aux utilisateurs et gestionnaires publics)

CONTEXTE SOCIÉTAL

De fait, les ports de commerce sont aujourd'hui sous la double contrainte d'un accroissement des échanges mondiaux (*société de consommation*) et de nouvelles exigences relatives à l'environnement et à la qualité de vie (*société de bien-être*). Le concept d'« environnement », pris au sens large dans cette recherche, renvoie à la fois à la volonté de conserver des milieux riches et fragiles localisés à l'interface terre-mer, à la question des risques dans des sociétés reconnaissant le principe de précaution ainsi qu'à la préservation d'une bonne qualité de vie sur les littoraux.

De ce point de vue, les territoires portuaires sont emblématiques des évolutions contemporaines sur les littoraux. A travers les terrains portuaires choisis, dont celui de Marseille-Fos, nous interrogeons plus globalement les changements sociétaux sur ces portions du littoral qui concentrent tout à la fois enjeux économiques globaux (port et industrie), et une pression anthropique (littoral urbanisé) ainsi qu'un cumul de pollutions, de nuisances et de risques sur des écosystèmes exceptionnels.

Or depuis le milieu des années 1990, mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité **les ports de commerce français à engager une série d'aménagements industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions** : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires émergent de nombreux conflits. Parallèlement, les évolutions sociétales (plus d'environnement) et institutionnelles (plus de local dans la démocratie représentative avec la décentralisation) (plus de concertation avec les citoyens dans la démocratie participative) donnent une légitimité aux opposants et un nouveau rapport de force entre promoteurs et opposants au développement portuaire. En France, la réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradiction.

Dans ces conditions, comment assurer un développement portuaire durable qui d'un côté, doit allier un volume suffisant d'activités à haute valeur ajoutée, générateur de richesses, pour faire face aux besoins d'une population en fort accroissement sur les zones côtières, et de l'autre, la préservation de la biodiversité, la limitation des risques sanitaires et l'amélioration de la qualité de vie dans les régions portuaires ?

OBJECTIFS SCIENTIFIQUES

Le programme PISTE (Port-Industrie-Société-Territoire-Environnement) est une recherche finalisée co-financée par le programme LITEAU et le Grand Port Maritime de Marseille. Il a pour but de répondre aux préoccupations formulées par les autorités portuaires, les collectivités territoriales, les associations d'écologistes et d'habitants sur la prise en compte de la société et de l'environnement dans le développement portuaire.

Il a pour but d'analyser :

- la dimension territoriale des ports de commerce ;
- l'articulation entre problématiques économiques, sociales et environnementales autour des ports ;
- les points de vue d'acteurs sur le développement portuaire (représentation, projets, politiques...) ;
- l'évolution du rôle des autorités portuaires ;
- et les contradictions, arbitrages, co-construction et innovation nécessaires en matière de gestion portuaire intégrée.

HYPOTHESES DE RECHERCHE

Les trois hypothèses de recherche du programme PISTE sont les suivantes :

- Les contradictions et paradoxes autour du développement industrialo-portuaire durable résultent d'un diagnostic incomplet des intérêts en présence et d'une faible lisibilité des politiques publiques portuaires.
- Les évolutions en cours, y compris les conflits, sont facteurs d'innovation en matière de gouvernance et d'aménagement portuaires.
- La résolution des problèmes ponctuels (liés à des projets, de nouvelles réglementations...) passe, y compris dans l'application des règles et recettes générales (*global*), par la prise en compte des réalités locales, non seulement portuaires, mais aussi non portuaires, et du temps long de la construction des territoires (*local*).

METHODOLOGIE

Sur le plan méthodologique, l'originalité du programme PISTE repose sur plusieurs points. Il est *pluridisciplinaire*. Il rassemble *une vingtaine de chercheurs relevant des sciences sociales* (géographie, aménagement, économie, droit, économie et sociologie du droit, sciences politiques). Leur approche des questions de développement portuaire sur le littoral s'appuie notamment sur une compréhension fine des stratégies d'acteurs (politiques publiques, entreprises et représentations sociales). Il s'appuie sur une *vision intégrée du territoire*, dans sa dimension à la fois portuaire et littorale, maritime et terrestre, et aux différentes échelles (du local au global). Enfin, il intègre *l'étude du territoire du port de Marseille-Fos, port-test du programme, dans une démarche comparatiste*, avec les autres Grands Ports Maritimes français (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux), et six ports étrangers (Amsterdam, Rotterdam, Anvers, Zeebrugge en Europe, ainsi que les deux ports californiens de Los Angeles et Long Beach).

RESULTATS

Les résultats de cette recherche déclinent les relations entre ports de commerce, industrie, société, territoire et environnement selon quatre directions.

1. **Les conflits portuaires liés au territoire et à l'environnement : facteurs de blocage et d'innovation**
2. **Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un « mieux portuaire et industriel »**
3. **Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local**
4. **Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres**

1. Les conflits liés à l'environnement et au territoire autour des ports de commerce : facteurs de blocage et d'innovation

La multiplication des conflits portuaires

Les oppositions locales au développement portuaire ne datent pas d'hier. Dans les années 1950-1970, la phase de construction des zones industrialo-portuaires fut souvent conflictuelle localement. Mais depuis les années 1980, les réactions locales d'opposition à l'implantation de nouvelles infrastructures ou équipements se sont multipliées, sont devenues plus efficaces et ont été légitimées. Mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité les ports de commerce français, depuis la fin des années 1990, à engager une série d'aménagements industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires émergent de nombreux conflits. Parallèlement, les évolutions sociétales (plus d'environnement) et institutionnelles (plus de local du fait de la décentralisation dans la démocratie représentative) (plus de concertation avec les citoyens dans la démocratie participative) donnent une légitimité aux opposants et un nouveau cadre d'échanges entre promoteurs et opposants au développement portuaire.

La réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradictions : elle n'atteindra pas ses objectifs sans une gestion appropriée de la conflictualité.

Le sens des conflits portuaires liés à l'environnement et au territoire ?

Nous définissons le conflit comme une opposition manifeste entre deux ou plusieurs acteurs. Le conflit se distingue de la simple tension par un passage à l'acte qui peut prendre des formes diverses (publicisation, médiatisation, menaces, voies de faits, grèves, recours aux tribunaux, verbalisation...). Au-delà des effets de blocage et de tensions, la multiplication des conflits questionne à la fois le sens des conflits portuaires liés au territoire et les intérêts des acteurs locaux en lien avec le port. Pour le gestionnaire, trois questions se posent :

-Ces conflits ne sont-ils qu'un obstacle au développement portuaire ou sont-ils une opportunité pour construire la gouvernance et la durabilité de ces équipements, à l'échelle des territoires et en conciliant enjeux locaux et globaux ?

-Sous quelles conditions ces conflits sont-ils porteurs d'innovations ?

-Les stratégies des autorités portuaires de gestion de la conflictualité sont-elles pertinentes ?

Pour des autorités portuaires sous tutelle de l'Etat (les *Ports Autonomes* devenus *Grands Ports Maritimes* en 2008) qui voient le port comme un objet technique et macro-économique, ce constat pose **la question du port comme objet de controverse territoriale au niveau local**. De ce point de vue, les conflits et la concertation sont les deux faces de la même médaille : ils constituent pour des acteurs, en quête d'écoute et de reconnaissance, deux modalités d'expression d'intérêts extra-portuaires sur le port.

Cette recherche sur les conflits portuaires liés à l'environnement et au territoire s'appuie sur **une approche pluridisciplinaire mobilisant droit, géographie/économie de la proximité et aménagement**. L'approche comparative et diachronique adoptée a permis de proposer une vision globale de la conflictualité et de sa gestion dans les territoires portuaires étudiés, tout en sortant d'une monographie territoriale de la conflictualité ou d'un travail monographique sur un conflit particulier.

1.1 Une approche juridique des conflits portuaires : la judiciarisation des conflits liés à l'environnement à partir des années 2000

Dans un premier temps de l'analyse, le droit de l'environnement appliqué aux projets portuaires montre que **droit maritime et droit de l'environnement terrestre obéissent à deux logiques différentes**. Le droit maritime, en l'occurrence le droit de la lutte contre les pollutions, est totalement orienté vers la défense de l'environnement constitué par la mer et les contraintes dues au navire, alors que le droit de l'environnement se préoccupe uniquement des implications terrestres résultant des projets portuaires. A cette dualité juridique correspond l'inversion du lien entre port de commerce et environnement, côté mer et côté terre. Côté mer, le port, par les équipements qu'il propose, doit subvenir aux besoins des navires (collecte de déchet...) sur leur route maritime et joue le rôle de garant environnemental contre les pollutions marines notamment. Côté terre, la loi vise au contraire à encadrer l'activité industrialo-portuaire, qui génère des pollutions et des nuisances, ainsi que l'expansion des organismes portuaires du fait de ses impacts sur les écosystèmes littoraux rares et fragiles. C'est donc à terre que le développement portuaire génère le plus de conflits.

Dans un second temps consacré à la mise en œuvre de la réglementation, l'analyse a porté sur la mobilisation du droit devant les tribunaux. Le recours contentieux est un révélateur des conflits sur les usages du territoire et des ressources localisées par le biais de la mobilisation du droit devant les juridictions judiciaires et administratives (des opérations d'urbanisme liées à l'activité portuaire aux pollutions des eaux maritimes, en passant par la gestion des risques industriels par l'administration). Or dans les Ports Autonomes français, l'activité contentieuse est relativement stable et limitée à partir de 1980, jusqu'au milieu des années 2000. Une judiciarisation marquée s'ensuit. Toutefois, elle n'est pas uniforme : les Grands Ports maritimes de Bordeaux, de Marseille-Fos, du Havre, de Nantes Saint Nazaire et de Rouen sont plus conflictuels que Dunkerque. Les trois principaux objets de contentieux sont les opérations et projets d'aménagement industrialo-portuaire, les installations

classées pour la protection de l'environnement, les dommages matériels liés à des accidents à quai ou lors de l'accès au port. Puis suivent les opérations de dragage (de chenaux de navigation et leurs résidus), les situations de blocage de port lors de manifestation d'organisations professionnelles. Les ports de commerce français présentent des profils conflictuels spécifiques : Bordeaux (dragage, dommage économique), Nantes (aménagement), Le Havre (blocage du port et dommage économique), Marseille (ICPE pour le traitement des déchets).

1.2 Une approche dynamique des conflits et de la concertation liés à l'environnement et territoire dans les Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque

L'objectif de cette recherche était d'étudier les dynamiques conflictuelles liées au territoire et à l'environnement autour des ports de commerce et les voies de la régulation des conflits. Son originalité a consisté à conduire une analyse croisée des dynamiques de conflits en lien avec la concertation et la participation citoyenne, et plus globalement la gouvernance portuaire au cours des quinze dernières années. Les conflits et les concertations ont été étudiés à partir de trois sources : une revue de la documentation disponible (sites web des parties prenantes, compte rendu des réunions, documentation collectée sur place), une analyse de la presse quotidienne régionale (PQR) et de 63 entretiens semi-directifs (24 au Havre, 24 à Dunkerque, 15 à Marseille-Fos où l'analyse a été limitée aux bassins Ouest).

L'identification de l'objet des conflits et concertations dans les ports de commerce

Les conflits environnementaux et territoriaux identifiés dans les ports de commerce portent sur cinq catégories d'objets : la biodiversité et des écosystèmes spécifiques ; les pollutions et risques industriels ; les nuisances ; l'accès aux lieux et à des biens d'environnement ; les contraintes imposées à d'autres usages économiques. Les objets dotés du potentiel conflictuel le plus important sont ceux qui mettent en jeu l'identité, le lien avec les ancêtres ou les descendants, et ceux qui mettent en résonance un enjeu limité à l'échelle locale avec le même enjeu à une échelle globale (ex. le foncier agricole dans la plaine de l'estuaire de la Seine).

Trois archétypes de conflits : focalisés, excentrés et chroniques

Trois archétypes de conflits apparaissent : *des conflits focalisés* (localisés et centrés sur un objet précis tel que des projets industrialo-portuaires) ; *des conflits excentrés* (développés sur le territoire, leurs sources sont à rechercher hors du territoire ex. tensions sur le foncier agricole au Havre) ; *des conflits chroniques* (ce sont des conflits de prérogatives ou de vision du futur souhaité qui s'expriment à l'occasion de conflits d'aménagement).

La caractérisation des stratégies des acteurs et l'identification des jeux d'alliance et d'opposition

Les acteurs qui sont perçus comme la « nébuleuse des « opposants » par le port doivent être en réalité segmentés en plusieurs groupes car leurs références et justifications sont distinctes (Boltanski & Thévenot, 1991). Face aux promoteurs du développement portuaire qui voient le territoire comme un support d'outils industriels, on trouve : *des acteurs qui vivent le territoire dans leur quotidien*. Ils revendiquent un attachement au territoire (légitimité domestique) et/ou une qualité de vie (légitimité civique) ; *des acteurs, les naturalistes, qui vivent le territoire comme le support de biens rares* (espèces menacées) et d'effets externes (pollutions...) à des échelles supra-territoriales (légitimité civique) ; et enfin, *des acteurs qui vivent du territoire et de ses ressources*. Ils mobilisent une légitimité industrielle ancrée dans un besoin de performance productive.

La modélisation des itinéraires de concertation et celle des interactions entre les processus conflictuels et concertatifs. La construction puis la mise en parallèle des séries chronologiques (1997-2012) dans les trois ports de Marseille, Le Havre et Dunkerque a permis de comprendre des relations de cause à effets entre des conflits, processus de concertation et certains éléments structurants de la gouvernance portuaire : un conflit ou une concertation peuvent engendrer d'autres conflits ; un conflit peut engendrer la structuration de dynamiques informelles de concertation ou de traduction

scientifique ; des dynamiques de concertation peuvent entrer en opposition et se mettre en échec mutuellement.

Les éléments qui jouent un rôle déterminant sur ces interactions sont : la *confiance entre l'autorité portuaire et les autres parties prenantes des conflits et concertations* ; des *individus en position de marginaux sécants* (Crozier, Friedberg, 1977) ou de « *sécants dominants* » qui assurent une passerelle entre plusieurs sphères (industrie, collectivités locales, environnement...) et/ou échelles (locale et globale) et jouent un rôle clé soit dans une posture marginale, soit en tant que leader reconnu et dominant (avec notamment de grands élus à l'interface entre le territoire et l'Etat) ; *des événements phares* (effets d'annonce, débats publics...).

Le différentiel de conflictualité d'un port à l'autre. L'analyse comparative des trois ports de Marseille, Le Havre et Dunkerque révèle notamment une conflictualité plus faible à Dunkerque qu'ailleurs, avec des tensions plus que des conflits. Le niveau de la conflictualité, d'un port à l'autre, est notamment déterminé par la *disponibilité en réserves foncières* (importantes à Dunkerque, très faibles au Havre), le niveau de *fragmentation des collectivités* gestionnaires du foncier (faible à Dunkerque, avec des échelles de gestion concentriques et un leadership unique et fort), *le fait que le développement portuaire ait été ou non voulu par le territoire au cours d'une histoire longue* (avec notamment un territoire proactif à Dunkerque, un port subi à Fos), l'existence et l'efficacité des *coordinations territoriales* mise en place de longue date par des acteurs publics ou privés (fortes à Dunkerque, très faibles à Marseille Fos), la *présence de grands élus* en position de sécants dominants (absents à Fos) et de marginaux sécants (avec des individus clés à Dunkerque et au Havre), l'antériorité de la prise en compte d'enjeux environnementaux par les autorités portuaires (précoce, volontaire et partagée avec les collectivités à Dunkerque).

Enfin, l'analyse montre que la conflictualité qui a marqué la période récente étudiée a été partiellement déterminée par des actes posés en amont de cette période. Cependant, la façon dont les autorités portuaires ont géré la conflictualité (avec des stratégies de forçage aménagement par aménagement ou des visions à plus long terme), la mise en place de concertations et la construction de la confiance a également été déterminante. Tous les ports s'adaptent aujourd'hui à un impératif d'une concertation avec les acteurs du territoire, mais ils s'y sont pliés plus ou moins tôt, et le font plus ou moins bien.

1.3 Une approche par l'aménagement : les conflits liés aux projets portuaires

La question de l'opposition locale à l'implantation de projets d'équipement s'est cristallisée autour de la notion de NIMBY. Or le NIMBY (acronyme de « *Not In My Back Yard* ») fait partie de ces catégories « fourre-tout » qui contribuent plus à opacifier qu'à dévoiler la réalité sociale. Son utilisation donne lieu à plusieurs contresens.

Les 11 projets portuaires passés en débat public en France depuis 1997 obligent à **affiner les analyses portées souvent *a priori* par les porteurs de projet sur les opposants aux projets portuaires.**

- Les opposants ne se mobilisent pas quel que soit le projet (les projets méthaniers sont peu populaires, comparés aux projets conteneurisés).
- Les opposants ne constituent pas un front d'opposition uni (aux « pour » et aux « contre » s'ajoutent les « pas là » et les « oui mais »)
- Les écologistes (biodiversité) s'intéressent à la localisation du projet, pas à son contenu, les habitants et les élus ont une vision globale incluant la localisation et la nature du projet (avantages/inconvénients).
- Les opposants ne souhaitent pas tous l'abandon du projet (il y a plus d'opposition sur les modalités d'un projet que sur son opportunité : « mieux portuaire » « mieux industriel »).
- Les opposants sont entendus proportionnellement à leur moyen d'action (les habitants moins que les écologistes).
- Deux types d'opposants jouent un rôle clé dans la structuration des oppositions (les élus locaux et les professionnels non portuaires du littoral). Leur opposition peut s'avérer très pénalisante pour le projet.

Des éléments de contexte extérieurs au projet jouent un rôle dans la réception des projets. **Il existe des projets plus conflictuels que d'autres** (un terminal méthanier est *a priori* plus conflictuel qu'un terminal à conteneurs). Il existe **des territoires plus conflictuels que d'autres** : soit parce que la *qualité des écosystèmes* impactés est remarquable (estuaires, marins au Havre, au Verdon...); soit parce que la *base économique du territoire* n'est pas portuaire (Nice, économie touristique de la rive charentaise faisant face au Verdon, économie néo-rurale à Antifer...); soit parce que *l'identité locale* n'est pas fondée sur le maritime ou l'industrie (Golfe de Fos à la différence de Dunkerque ou Le Havre ou Calais). **Il existe des gouvernances portuaires autour des projets plus conflictuelles que d'autres.** Elle dépend de la *crédibilité du maître d'ouvrage*; du *portage politique local des projets*; des *modalités de la concertation sur le projet*; du *passif de la concertation autour des enjeux portuaires*. De fait, les débats publics instaurés par la loi Barnier de 1995 furent les premières sphères de concertation ayant permis un face-à-face entre autorités portuaires et citoyens dans les places portuaires françaises. Lors des réunions publiques, les opposants sont conviés à s'exprimer sur un projet. Mais quand il n'existe pas d'autres arènes de discussion en lien avec le port, ils utilisent aussi les sphères de concertation qui leur sont proposées pour réagir sur d'autres sujets : d'autres projets portuaires ne faisant pas l'objet d'une concertation; des problématiques générales du territoire (santé publique, congestion routière, risques...); ou les déficiences de la démocratie locale due à la faible place donnée à la concertation dans la gouvernance locale.

Au final, si la concertation implique une prise de risque pour le maître d'ouvrage, ses conséquences et les conflits qu'elle publicise ne sont pas, loin s'en faut, défavorables au développement portuaire.

-A court terme : on observe peu d'abandon de projets portuaires suite à la concertation (un seul projet – Nice – sur les 11 projets soumis au débat public depuis 1997 en France). En revanche, les conflits et la concertation peuvent apporter des modifications sur les modalités du projet, certaines pouvant être appréciées par les maîtres d'ouvrage comme autant d'améliorations apportées au projet initial : *la localisation du projet*; *la configuration du projet*; *la minimisation des impacts négatifs*; *la maximisation des impacts positifs*; *les compensations*; *et les formes de concertation* établies localement autour du développement portuaire.

-A moyen terme : les débats publics ont impliqué une nouvelle façon de porter des projets pour les autorités portuaires françaises (utilisation de critères non portuaires environnementaux et sociaux, concertation amont et aval, renforcement de la maîtrise d'ouvrage, structure de pilotage transversale de grand projet...). Quand c'est un opérateur privé qui porte le projet, le rôle de garant de la controverse territoriale revient à l'autorité portuaire.

-A long terme : la controverse territoriale autour des projets portuaires permet de construire un capital social portuaire défini comme la « *possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance* » (Bourdieu, 1980). L'interconnaissance qui découle des institutions, et notamment des sphères de conflit et de concertation autour des projets, n'annule pas la possibilité de conflits autour du développement portuaire; mais elle élargit très largement les possibilités de co-construction de nouvelles solutions dans et autour du port.

2. Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un « mieux portuaire et industriel »

2.1 Le sens des conflits et de la mobilisation des habitants autour du port depuis les années 2000

Cette recherche interroge le sens des tensions et des conflits qui mobilisent les habitants depuis le début des années 2000 à Marseille, ville portuaire historique, et sur le Golfe de Fos, première zone industrialo-portuaire de France créée il y a 50 ans. Laissant de côté les enjeux liés aux écosystèmes (biodiversité...) portés par les associations écologistes, ont été analysés les enjeux de cadre de vie, de

bien-être, de nuisances, de risques qui renvoient aux socio-systèmes et sont portés par les habitants, parfois réunis en associations, et soutenus dans certains cas par des élus. Le point de vue des habitants sur le port pose la question de l'habitabilité de la ville portuaire aujourd'hui, et de l'acceptation sociale du port et des projets portuaires et urbains en cours. Il pose également la question de la prise en compte des habitants dans la gouvernance portuaire qui, malgré l'idéal de démocratie participative, sont souvent les acteurs les moins entendus car ceux qui ont le moins de moyen de se défendre. Il pose pour finir la question du port comme *enjeu social et démocratique sur le territoire*.

Comment vivre à côté d'un port ?

Le constat de la présence de populations vivant à proximité du port pose trois questions.

- Comment du côté des habitants se vit la présence d'un port ? Quel cadre de vie offre la proximité du port aux habitants des quartiers ou des communes limitrophes ?
- Comment les populations perçoivent-elles la prise en compte ou pas par les acteurs portuaires (autorité portuaire, opérateurs, transporteurs, industriels...) de leur problématique de vie, de l'autre côté de la limite des espaces portuaires ?
- Autour de quels objets, de quels projets et pourquoi se mobilisent les populations des quartiers d'arrière-port ou des communes adjacentes ?

Une approche originale du port comme objet social

L'originalité de l'approche tient à un croisement intra-disciplinaire entre la géographie de la ville portuaire et la géographie sociale. La démarche de recherche est à la fois diachronique et compréhensive et donc attentive d'une part, aux discours et représentations et d'autre part, aux actions des habitants. L'approche par la géographie sociale permet de sortir des figures souvent stéréotypées de l'habitant vu par l'aménageur et d'expliquer le fait de contester par le fait d'habiter, en envisageant l'habitant dans son système d'intérêts, de pratiques, de représentations et de valeurs sur le territoire. L'approche géographique adoptée insiste sur la part explicative du territoire vécu dans les tensions, conflits et ajustements en cours.

Sur le plan méthodologique, l'approche qualitative a été privilégiée mobilisant principalement les outils de l'observation de terrain (le paysage avec adoption du point de vue du piéton) et l'enquête (les entretiens ont porté sur trois catégories d'habitants à Marseille et à Fos : des associations (7 associations centrées sur l'environnement, le cadre de vie, en lien avec le port (anciens pêcheurs, dockers, retraités...), avec la mer (loisirs et de patrimoine) ainsi que les CIQ (comité d'intérêt de quartier) à Marseille ; 2 associations d'habitants sur le Golfe de Fos) ; des habitants (5 habitants à Marseille ; 40 habitants à Fos-sur-Mer) ; et des élus (un adjoint à la Ville de Marseille ; deux élus sur le Golfe de Fos).

Marseille et Fos : deux territoires portuaires à front renversé

Le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) est localisé sur deux territoires distants d'une cinquantaine de kilomètres. Sont ainsi distingués les *Bassins Est*, correspondant au port historique, implantés sur la commune de Marseille (entre le Fort Saint Jean et l'extrémité du 16ème arrondissement) et les *Bassins Ouest*, créés sur le pourtour du Golfe de Fos avec la zone industrialo-portuaire (ZIP) dans les années 1960. Tout semble les opposer. *La dynamique urbaine et portuaire*. A Marseille, le port traite aujourd'hui les trafics méditerranéens de courte distance (roro, passagers, conteneurs...). Mais, depuis le Lacydon investi par les Phocéens 600 ans avant JC, il est considéré comme un élément constitutif de la ville et il reste en 2013 une préoccupation forte des acteurs de la gouvernance urbaine soucieux de faire évoluer l'image de Marseille. Sur le Golfe de Fos, se trouve le centre de gravité portuaire avec les trafics de longue distance (pétrole, vracs solides, et conteneurs). Mais la création de la zone industrialo-portuaire pilotée depuis Paris dans les années 1960 n'a pas généré d'urbanité comme à Marseille (Paillard, 1981 : La Damnation de Fos). On y voit peu le port. L'industrie y est juxtaposée au village provençal. *La dynamique de projet*. A Marseille, il s'agit essentiellement de projets urbains qui depuis 1995, dans le cadre de l'opération de redéveloppement

de *waterfront*, *Euroméditerranée*, transforment l'offre de logement et d'emploi. Sur le Golfe de Fos, il s'agit de projets portuaires (GDF Cavaou...) ou urbain (l'incinérateur de la Communauté Urbaine de Marseille) qui renforcent l'effet de cumul des risques et des nuisances sur le Golfe de Fos. La recherche menée sur les deux pôles de Marseille et du Golfe de Fos a permis de dégager des éléments différenciés, mais aussi communs dans la relation des habitants au port et au territoire.

2.2 Trois profils d'habitants mobilisés pour « un droit au lieu » : le port est aussi un territoire de vie

A Marseille et à Fos, trois profils d'habitants vivant à proximité du port mobilisés se dégagent. Dans leur argumentaire, ils font tous référence à un « droit au lieu » : le port est leur territoire de vie. A Marseille, la requalification des quartiers d'arrière-port dans le cadre de l'opération *Euroméditerranée* lancée depuis 1995 a entraîné un processus classique de *gentrification*. L'ancienneté et la situation socio-économique des populations qui habitent aux portes du port influencent la perception du port et le rapport au territoire développé en front de mer.

- A Marseille, les habitants des quartiers populaires d'arrière-port défendent leur « droit à vivre à côté du port »

D'un côté, pour les habitants anciennement implantés dans les quartiers d'arrière-port qualifiés de populaires, et qui avaient un lien avec le port, l'industrie, la mer et pour partie structurés autour de noyaux villageois (Saint-André, Saint-Henri, l'Estaque...), le Port est synonyme d'activité, de dynamisme, d'animation du secteur, il est question jusqu'aux années 1970 d'une « ville vivante ». Touchés par les projets de requalification urbaine d'*Euroméditerranée* (logement et emploi priment sur le cadre de vie), ces habitants approuvent les travaux d'amélioration de leur quartier, mais à condition de pouvoir continuer à y vivre, et qu'ils ne soient pas rejetés pour laisser la place à de nouveaux résidents. Les habitants des quartiers populaires d'arrière-port de Marseille revendiquent donc un « droit à vivre à côté du port ».

- A Marseille, les nouveaux habitants aisés des quartiers d'Euroméditerranée rêvent d'une ville maritime sans port

De l'autre côté, pour les populations aux revenus plus confortables, appartenant aux couches moyennes, et n'ayant aucun lien avec le port, le port est un élément qui perturbe leur cadre de vie (vue, accès à la mer, pollution, bruit, risques...), déprécie un site exceptionnel plutôt attractif en termes d'habiter et peut faire l'objet d'une mobilisation. Les projets du Port peuvent faire l'objet de contestation, qu'il s'agisse de ce qui se passe dans l'enceinte portuaire, mais aussi en dehors, toujours en lien avec son activité (par exemple des flux de camions ou encore des aires de stockage de containers dans la ville). Ces nouveaux habitants rêvent d'une vue sur la mer et d'un territoire sans port.

- Sur le Golfe de Fos, les habitants mobilisés pour un « mieux industriel »

A Fos, en grande majorité, les habitants contestataires et mobilisés ne remettent pas en cause le développement industriel en tant que tel. Fosséens d'origine ou « Lorrains » arrivés dans les années 1960, ils vivent de la zone industrialo-portuaire et le reconnaissent. Leur combat porte sur les modalités des projets (la localisation du terminal méthanier pour préserver la plage, le procédé technologique choisi pour l'incinérateur...), et non sur l'opportunité de ces projets. Les habitants du Golfe de Fos revendiquent un droit au « mieux industriel ».

2.3 Les ressorts communs des mobilisations des habitants à Marseille et à Fos : compensation, identité et reconnaissance

-Une question de compensation : des emplois contre les nuisances

En dehors des habitants aisés nouvellement arrivés près du port à Marseille centrés sur le seul cadre de vie, rares sont les habitants qui souhaitent évacuer le port de leur territoire de vie. Il est plutôt question pour eux de compromis territorial et de compensation entre emplois d'un côté et nuisances de l'autre. En effet, la plus ou moins grande tolérance des pollutions et des nuisances qu'implique le fait de vivre à proximité d'un port ou d'une zone industrialo-portuaire ne peut être comprise que dans un ensemble de paramètres qui constitue le compromis territorial de l'habitant. C'est l'acceptation d'une équation socio-spatiale dont les paramètres constituent les avantages et les

inconvénients que chacun trouve à être là où il est et à investir les lieux où il vit (de résidence, travail, formation, loisir...).

A Marseille, le port dans la ville serait considéré comme « acceptable » tant qu'il fournit de l'emploi. Pour les familles dont les membres ont, à un moment donné, travaillé dans le port, cette infrastructure représente à la fois un vecteur de développement économique et une possibilité de reconnaissance sociale. Cette double fonction permet de relativiser la gêne que le port pourrait provoquer par ailleurs. Une première rupture est liée au déclin des activités portuaires et à leur restructuration car le Port n'apparaît plus comme un fournisseur d'emploi pour le plus grand nombre. La deuxième vient des projets urbains qui les évacuent du territoire.

A Fos, l'industrie, plus que le port, a bouleversé le Golfe de Fos et structure le développement territorial depuis 50 ans. Le compromis individuel de l'habitant de la ZIP est fondé sur un système de compensations où les opportunités professionnelles et la redistribution de la rente industrielle (politique sociale, fiscale avantageuse pour les communes sur lesquelles est implantées la ZIP), doublé de l'ancrage au lieu (Provence, Camargue...), l'emportent et rendent supportables les nuisances (santé, risques industriels, congestion routière...). Mais aujourd'hui, l'abaissement du « seuil de tolérance » (Pinder, 1981) des habitants des ZIP résulte de la montée du déséquilibre entre les opportunités professionnelles (du fait de la diminution des emplois ou de la non-compatibilité des emplois créés avec les qualifications des habitants), les aménités territoriales (suppression de la taxe professionnelle en 2010) d'un côté et de l'autre, l'augmentation des nuisances dues aux nouveaux projets (santé, congestion routière, risques industriels PPRT...). Au final, les habitants de la ZIP ont le sentiment de subir la double peine économique et environnementale. Dans le contexte actuel où la relation au travail est fragilisée, la question du cadre de vie et des nuisances devient primordiale et agit comme le ressort principal des mobilisations actuelles.

D'où la grande interrogation des habitants sur les stratégies de développement de l'autorité portuaire qui constitue la base économique du compromis territorial à proximité du port ou de la ZIP. Les habitants évoquent les différentes nuisances générées par la présence du port renvoyant ainsi à une interrogation sur le cadre de vie. Mais ils questionnent dans le même temps le développement portuaire, que ce soit son activité ou son emprise physique à l'échelle humaine, plaçant ainsi le débat du durable au niveau de ses implications, de manière à la fois localisée et incarnée.

-Une question d'identité fondée sur un ancrage territorial fort

A Marseille comme à Fos, les membres des associations présentent un ancrage territorial fort (constitué à partir d'une région, d'un quartier, d'un îlot, d'une résidence, ...). Ils militent à travers leurs actions en faveur d'un cadre de vie de qualité pour le maintien et la reconnaissance de cette identité. Ces associations pratiquent un retour sur histoire, et s'appuient, tout en la transmettant, sur la mémoire des lieux et des pratiques.

Le Marseille des « vieilles familles ». A Marseille, les « vieilles familles » dont la fortune est liée à celle du port (négociants-armateurs, industriels et banquiers, de la savonnerie, de l'huilerie et de la bougie à la stéarine), sont représentatives d'un Marseille qui se sent agressé par les évolutions urbaines et plus largement par le développement territorial lié aux recompositions économiques. Certaines ont connu le littoral avant les dernières extensions du port dans la ville. C'est le Marseille des « vieilles familles », mais aussi celui de la solidarité, du lien social dont les préoccupations premières sont le devenir du cadre de vie et de l'habiter.

Derrière le dock et l'ouvrier de la ZIP de Fos, le Provençal et le Camarguais. Alors que la ZIP reposait sur la figure de l'ouvrier ou du dock, la rupture du compromis fait réémerger la figure du Fosséen, du Camarguais et Provençal en lien avec un patrimoine, un ancrage territorial et un passé frondeur datant de la création la ZIP dans les années 1960-1970. Il s'agit d'une spécificité du Golfe de Fos où la ZIP est restée juxtaposée à la culture locale (le village provençal perché sur la Hauteure, les étangs, les pratiques patrimoniales taurines camarguais...). Fos correspond au port contemporain, industriel, mais sans l'urbanité que confère un port à la ville (Marseille). L'urbanité de Fos demeure donc aujourd'hui celle du village qui préexistait à la ZIP. Et aujourd'hui, c'est le village qui se dresse contre la ZIP.

-Une question de reconnaissance : le manque de dialogue avec le Port

Le problème de la reconnaissance d'un droit à vivre bien sur des territoires portuaires s'ancre dans un problème de gouvernance des territoires portuaires. A Marseille comme à Fos, la curiosité des habitants vis-à-vis du port (interrogation sur les projets, l'avenir, le fonctionnement...) est très grande. Or, à Marseille comme à Fos, les associations d'habitants se plaignent de la quasi-absence de dialogue avec les instances du Port. Dans les structures officielles de la concertation autour du port (Conseil de Développement du GPMM), ne figurent que trois associations environnementales qui sont des antennes régionales de structures nationales et ne se situent pas dans le proche. Les autres se sentent exclus du processus d'information et de consultation, sans même parler de décision, sur un devenir portuaire qui implique leurs lieux et conditions de vie.

A Marseille, les associations déplorent une trop faible concertation, une non-prise en compte des points de vue et des propositions de ceux qui vivent les territoires concernés. Elles disent connaître tardivement les projets, parfois par la presse au moment où les décisions sont prises.

Sur le Golfe de Fos, c'est une série de concertations manquées qui a débouché sur une situation de blocage. Au début des années 2000, les habitants du Golfe de Fos ont cru aux dispositifs de concertation imposés par la loi sur les grands projets d'aménagement (débat public Fos 2XL en 2004). Leur déception a été à la hauteur de leurs attentes. Sur le territoire fosséen, les projets industrialo-portuaires ont agi comme des révélateurs du dysfonctionnement de la démocratie locale à travers le triptyque : *être entendu* (les concertations qui n'ont pas eu lieu : GDF Cavaou, incinérateur), *être écouté* (des concertations sans lendemain : Fos 2XL), *être respecté* (déficit de reconnaissance et de confiance de la part de l'autorité portuaire, des services de l'Etat et des industriels). Le Golfe de Fos est devenu un territoire conflictuel.

-Se mobiliser pour faire entendre la voix des habitants sur le port

Au final, les habitants disent se mobiliser pour parvenir à faire entendre leur voix. Cela passe par une structuration associative. A Marseille, les associations mobilisées regroupent des structures dont l'initiative et la dynamique reposent sur d'anciens résidents et d'autres qui sont créées et portées par des habitants arrivés plus récemment, l'ensemble de ces structures se retrouvant autour de la question d'un cadre de vie à préserver. Lorsqu'ils sont présents sur un même secteur, leurs échanges peuvent déboucher sur l'organisation de mobilisations communes. Force est de constater que le niveau soutenu de formation et de qualification des nouveaux habitants leur permet soit de monter des dossiers étayés réglementairement et scientifiquement, soit d'être dans la contre-proposition (voire proposition tout court). A Fos, le conflit fondateur de GDF Cavaou en 2003 a entraîné la structuration progressive d'un tissu d'association d'habitants qui n'existait pas auparavant. Le conflit contre l'incinérateur a entraîné une convergence de la mobilisation des associations, des habitants et des élus. Les dernières années ont été marquées par de nombreux blocages (manifestations, recours en justice...), malgré la reprise d'une concertation continue depuis 2011 qui va dans le bon sens.

3. Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local

Cette partie des recherches menées dans le projet PISTE concerne plus spécifiquement les acteurs publics en charge de la gestion déléguée des ports de commerce : les autorités portuaires. Prises en étau entre la compétition commerciale (pour capter des marchés), des exigences locales (emplois, environnement...) et des restrictions budgétaires (recherche de co-financement avec les opérateurs et les collectivités), elles ne peuvent se contenter comme par le passé de construire des infrastructures pour attirer des trafics et d'imposer leurs projets et leurs décisions au niveau local.

En France, les Grands Ports Maritimes, autorités portuaires sous tutelle de l'Etat, gèrent des équipements à vocation mondiale qui n'ont pas le local pour raison d'être. Pourtant, dans un jeu d'acteurs en recomposition (décentralisation, participation...), cette recherche montre l'importance

croissante des jeux locaux dans la constitution d'un projet collectif partagé, y compris pour un port connecté à l'économie-monde.

La réforme portuaire de 2008 a accompagné cette évolution des missions des Ports Autonomes, devenus Grands Ports Maritimes, exigeant des autorités portuaires de devenir aménageur et gestionnaire d'espace naturels, selon le modèle communément admis du *landlord port* aujourd'hui. L'autorité portuaire doit ainsi devenir à part entière un acteur du territoire local. L'autorité portuaire doit alors se connecter au territoire à deux niveaux : aussi bien dans sa circonscription portuaire qu'en dehors.

3.1 L'autorité portuaire, nouvel acteur de l'aménagement local : de l'équipement à la gestion portuaire intégrée

Cette recherche offre une lecture par la géographie et l'aménagement de la façon dont les autorités portuaires en charge des ports de commerce changent leur façon d'accompagner le développement portuaire aujourd'hui. Le contexte territorial tendu et contraignant évoqué plus haut (réglementation, conflits...) pose la question de la façon dont elles peuvent développer des projets portuaires aujourd'hui. Elle interroge le modèle du *landlord port* vers quel type de *landlord port* évoluent les Grands Ports Maritimes français au XXI^{ème} siècle (Marseille, Le Havre et Dunkerque).

De nouvelles missions : le *landlord-port* développeur-aménageur

Depuis leur création en *Port Autonome* en 1965, les autorités portuaires des grands ports de commerce français sous tutelle étatique étaient centrées sur trois missions : accueillir les navires (*mission régalienn*e), traiter la marchandise entre navire et quai (*manutention*) et développer une offre d'infrastructure à travers de nouveaux projets d'extension (*équipement*). Elles avaient l'habitude de fonctionner sur un mode « en vase clos » intra-étatique relativement confortable (des industries lourdes nationales étaient clientes des ZIP et les investissements étaient programmés et financés dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire).

Conformément au modèle du *landlord port* communément admis aujourd'hui dans le monde, la réforme portuaire de 2008 transformant sept *Ports Autonomes* en *Grands Ports Maritimes* (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille) a acté la *fin de l'activité d'exploitation* (avec le transfert de la manutention verticale des grutiers au privé). Elle a par ailleurs **recentré leurs missions sur la recherche de nouveaux clients (*développement portuaire*) et la gestion du domaine portuaire (*aménagement, environnement*)**. La réforme a donc signé le passage d'une autorité portuaire opérateur (manutention) et bâtisseur (équipement) à une autorité portuaire de type *landlord port* développeur (valorisation commerciale de la circonscription portuaire) et aménageur (gestion de la circonscription portuaire, dont ses espaces naturels). Elles ont **un rôle transactionnel, nécessitant une ouverture à la fois vis-à-vis des clients** (pour accueillir des trafics et des activités) **et des acteurs locaux** (pour assurer les conditions de possibilité de l'accueil des trafics et des activités).

Parmi les causes du changement, la portée de la réforme de 2008 ne doit pas être surévaluée. Elle a surtout eu une portée symbolique (la paix sociale retrouvée sur les quais à Marseille). Par ailleurs, elle génère des tensions au sein des autorités portuaires car elle pose des questions identitaires (le port, c'était le dockeur jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle, et qui au XXI^{ème} siècle ?) et de compétences (en aménagement, **comment rééquilibrer les compétences des autorités portuaires traditionnellement centrées sur la maîtrise de d'œuvre – figure de l'ingénieur – vers la maîtrise d'ouvrage – figure de l'aménageur ensemblier**).

Mais sur un plan pratique, la réforme de 2008 n'a fait qu'accompagner des changements en cours, qui tirent leur origine de la salve des projets urbano-portuaires et portuaires depuis les années 1990-2000 et de la transformation globale du jeu des acteurs entourant les ports, globalement défavorable aux autorités portuaires. Comme, sur un plan commercial, le rapport de force est favorable aux clients portuaires globaux et que s'amenuise le soutien de l'Etat en termes financier et d'arbitrage (équipement *versus* écologie), les autorités portuaires sont dans l'obligation d'initier, sous la contrainte, de nouvelles pratiques de gestion de projet et d'aménagement pour éviter les conflits et

blocages locaux (écologie, qualité de vie) et conforter leur action au niveau local (*licence to operate* et co-financement des projets portuaires par les collectivités).

Un aménageur au service du développement portuaire

De la logique d'équipement : une planification de moyens pour des projets ponctuels...

La gestion des ports de commerce, placée sous la houlette du corps des ingénieurs en France, relevait depuis les années 1960 d'une logique d'équipement, avec pour objectif la construction d'infrastructure au service du développement des trafics portuaires. Le port était alors un objet technique au service de l'économie. Dans les ports, la planification a toujours existé du fait de l'ampleur des moyens techniques, financiers à mobiliser sur le long terme pour développer un projet d'infrastructure portuaire (*envergure de l'action*). Dans la logique d'équipement du littoral qui prévalait dans les années 1960-1980, la planification portuaire se résumait alors à deux composantes principales : la *planification de projet* (objectifs), parfois de longue durée, liée à la *planification des investissements* (moyens) qui leur étaient liés.

... à la logique de gestion portuaire territorialisée : la planification des conditions de possibilités locales du développement portuaire

La nouveauté vient de la nécessité pour les autorités portuaires de planifier pour faire passer et accepter les projets (*environnement hostile*). La multiplication des conflits et des tensions autour du développement portuaire met au premier plan l'épaisseur sociale et environnementale du port de commerce qui devient un objet territorial. En amont des projets, la question devient pour l'autorité portuaire de gérer les conditions de possibilités locales du développement portuaire sur le territoire. Dans la logique de gestion intégrée des ports de commerce, la planification portuaire n'a plus seulement *une visée directe de développement portuaire* proprement dit (dans le sens d'un nouveau projet d'infrastructure qui permet de développer de nouveaux trafics, de nouvelles implantations d'entreprises...), mais aussi *une visée indirecte pour planifier les conditions locales les plus favorables possibles au développement portuaire* (gestion de territoire, des espaces naturels, acceptabilité...).

Planification environnementale, territoriale et stratégique

Les contraintes (réglementaires, financières...) et les oppositions d'acteurs obligent les autorités portuaires à mettre en place de nouveaux outils à travers une planification renouvelée. Depuis cinq à dix ans, les autorités portuaires françaises développent leur planification dans trois nouveaux domaines : *la planification environnementale, la planification foncière et territoriale et la planification stratégique*. Ces trois domaines d'action de l'autorité portuaire ont tous à voir avec le territoire local.

- **L'environnement** qualifie le territoire du point de vue des écosystèmes (biodiversité, qualité des milieux...) et des socio-systèmes (émissions atmosphériques, nuisances, risques...). Il agit comme une contrainte pour l'autorité portuaire qui souhaite développer des activités et des projets portuaires. **La planification environnementale portuaire** peut être soit réactive (logique de la compensation au coup par coup projet par projet), soit être proactive au service du développement portuaire (anticipation et amélioration du patrimoine environnemental du port). Dans ce cas, l'utilisation de sédiments de dragage peut alimenter le trait de côte ou un éco-bilan développé à l'échelle de la circonscription portuaire peut compenser la déperdition ponctuelle due à des projets (Dunkerque).

- **Le foncier** est la ressource sur laquelle s'appuie l'autorité portuaire, dans une logique de « *landlord port* », pour développer ses projets. Malgré les périmètres importants que gèrent les autorités portuaires françaises, son usage doit aujourd'hui être justifié (inventaire) et intensifié (valorisation). **La planification territoriale** doit permettre le développement portuaire le plus efficace (maximiser les bénéfices des activités) et harmonieux (minimiser les risques et nuisances pour les territoires adjacents), en définissant la localisation et la répartition optimales des activités et des projets (régulation). La planification foncière doit être globalisée afin de tenir compte de toutes les localisations possibles de projet (extension, faire le port sur le port...). La planification portuaire doit être articulée à la planification urbaine (coordination) (cf. Dunkerque). En France, sur les territoires à enjeu fort, les documents de planification de l'Etat (DTA des Bouches du Rhône et de l'estuaire de la

Seine) offrent un cadre stabilisé au développement territorial, mais il est parfois remis en cause aujourd'hui.

- **Enfin, la planification stratégique de l'autorité portuaire** était initialement centrée sur des objectifs de trafics. Elle doit aujourd'hui donner du sens à l'usage qui sera fait du territoire portuaire pour la collectivité, tout en précisant les liens possibles entre développement portuaire et développement territorial. Rendue obligatoire par la réforme de 2008 dans les Grands Ports Maritimes français, la première mouture de leur planification stratégique (*Projets Stratégiques 2009-2013*) était encore une planification d'investissement classique. L'actualisation en cours pour la 2^{ème} version (2014-2017) devrait être enrichie des nouvelles orientations (assurer la durabilité du développement portuaire à Dunkerque) et des réflexions menées au sein des autorités portuaires depuis lors (Projet d'Entreprise au Havre ; Révision du projet stratégique à Marseille).

Les outils de planification qu'élaborent les autorités portuaires se rapprochent de ceux qu'utilisent les collectivités. Mais à la différence de ces dernières, à l'exception du projet stratégique imposé par la loi de 2008, la réglementation n'encadre ni leur format, ni leur contenu. Au final, les différences observées entre les trois Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque témoignent de ce que la mue des autorités portuaires en acteur du territoire et en aménageur est plus ou moins facile et rapide. Elle nécessite **un changement de culture (du docker et de l'ingénieur à l'aménageur), de nouvelles compétences en interne, un renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans des établissements traditionnellement centrés sur la maîtrise d'œuvre et des innovations par prise d'initiative de l'autorité portuaire, validée et non imposée par la tutelle.** Enfin, en France, la planification portuaire stratégique locale n'est **pas adossée sur une planification portuaire stratégique d'envergure nationale de type « goal down, plan up », comme elle se pratique dans les pays du Benelux.**

3.2 L'autorité portuaire, nouvel acteur de la gouvernance métropolitaine : des cercles ministériels à l'arène politique locale

Cette recherche offre une lecture par les sciences politiques des relations institutionnelles entre le port et la métropole marseillaise. Elle montre l'importance des jeux locaux dans la constitution d'un projet collectif partagé, y compris pour un port connecté à l'économie-monde. Le développement portuaire devient au final un enjeu politique local, au sens noble du terme. Cela questionne la capacité de l'autorité portuaire à la fois à prendre en compte le territoire dans sa stratégie portuaire et à porter un discours sur le port, au-delà des cercles ministériels de sa tutelle, dans les arènes politiques locales. Les évolutions sont en marche et les autorités portuaires ont souvent le sentiment de nouer un dialogue avec les territoires adjacents, mais le passif et le retard accumulé depuis les années de la construction de la ZIP, demeurent importants.

L'analyse de la place du Grand Port Maritime de Marseille dans la métropole marseillaise naissante s'insère dans un contexte de recherche global sur la ville aujourd'hui. Deux questions se posent :

-**Quelle est la place d'un port dans les métropoles du XXI^{ème} siècle (économie tertiaire, mer, loisirs...)** ? cette recherche interroge l'évolution des rapports port et métropole, centre périphérie, l'approfondissement des lois de décentralisation à travers le débat sur les métropoles et la constitution de sociétés locales comme acteur collectif.

- **Comment porter une politique d'aménagement ambitieuse, côté port et ville, dans un système institutionnel en recomposition ?** L'exemple marseillais apparaît emblématique d'une question plus large au niveau national : il interroge plus globalement l'incapacité du système institutionnel à porter une politique d'aménagement ambitieuse.

Années 1990 : un port bien doté, mais inefficace : quel avenir pour le port de Marseille ?

- A l'orée des années 2000, le diagnostic sur la santé du port de Marseille est sévère. Le 1^{er} port français, 4^{ème} européen, présente de nombreux atouts (embranchement au Rhône, disponibilités foncières, adossé à une aire urbaine de 2 millions d'habitants), mais il est demeuré à dominante

pétrolière, n'a pas réussi à prendre le virage du conteneur, et perd des parts de marché par rapport à ses concurrents du sud et du nord. Les causes avancées de ce déficit de performance portuaire sont doubles : le climat social détestable et la fragmentation institutionnelle du milieu local.

-Dans ce contexte peu favorable, le port s'est progressivement replié sur son domaine public. Prise en tenaille entre ces deux fragilités, la direction du Port a bien souvent fait assaut de modestie en dépit des grands enjeux de ce territoire, peinant tout autant à définir son projet d'avenir qu'à faire entendre sa voix parmi ceux qui décident dans le jeu institutionnel local. Prompt à dénoncer la réelle fragmentation des autorités locales, le Port est également en partie responsable de cette faiblesse. Faute d'un schéma d'aménagement global, martelé et pérenne, difficile de se faire entendre dans le jeu des politiques publiques négociées. La faute peut-être à une culture étatique encore forte responsable d'une forme de complexe de supériorité face au monde des collectivités locales. Ce temps est pourtant révolu, où l'Etat gardait la main et pouvait mettre de l'ordre dans les politiques locales d'aménagement, imposant aux collectivités la prise en compte d'un intérêt national dont relèverait nécessairement le GPMM. Dans le monde des politiques d'aménagement partagées et des financements croisés chacun a dû apprendre à porter un discours fédérateur et à défendre ses intérêts en vue de construire des arbitrages. Une partie des retards du GPMM sont imputables à ce nécessaire changement de culture.

-Dans cette période de défiance entre acteurs portuaires et urbains, dans un contexte de pression foncière urbaine, la pomme de discorde s'est cristallisé sur la vocation à donner aux Bassins Est marseillais, distants de 50km de la zone industrialo-portuaire du Golfe de Fos. convoités par les acteurs urbains, les Bassins Est sont alors jalousement conservés par l'autorité portuaire car fonctionnement opératoires, même si leur rentabilité pouvait être améliorée.

(1995-) *Euroméditerranée*, l'opération du *waterfront* marseillais : l'avènement d'un modèle ville-port imbriqué et un consensus mou sur le maintien du port à Marseille

-20 ans de réflexions ont permis d'accoucher d'un modèle plus imbriqué, dans lequel le port prend toute sa place dans le projet urbain. Mieux, Marseille cherche à renouer aujourd'hui avec son identité maritime. Dans le cadre de l'opération *Euroméditerranée* lancée en 1995, la localisation de grands équipements commerciaux ou culturels a pris place à l'articulation ville-port (croisières internationales, trafic avec la Corse, renaissance de la filière réparation navale, sur un modèle traditionnel (la forme 10) ou plus moderne (les yachts)). Si cette politique est avant tout le fruit d'une succession de coups ponctuels, le mélange de fonctions urbaines et portuaires a aujourd'hui acquis une place centrale dans le récit urbain. Cette démarche globale servira de cadre pour les grands débats qui restent à mener dans les années ou décennies futures (digue du large, rapprochement des terminaux de croisières, avenir du terminal de Mourepiane aujourd'hui assez peu utilisé...).

- Parallèlement, la vocation portuaire des bassins Est a été validée par les acteurs urbains marseillais.

(2011-2013) l'émergence d'un nouveau discours partagé sur le port : la construction d'un nouvel objet métropolitain

- Enfin, dans les dernières années, force est de constater que l'on est passé à Marseille de l'inaction et de l'impensé portuaire, à l'opportunité de faire du port un objet métropolitain. Les changements sont institutionnels venus du haut, l'un du côté portuaire (réforme de 2008), l'autre du côté urbain (métropole de 2010-2012).

-La réforme de 2008 a entraîné des changements considérables pour le Grand Port Maritime de Marseille. Mais si la réforme a pu se faire, c'est que les esprits étaient prêts. Après des années d'immobilisme, voire de lente régression, bien des acteurs portuaires ont finalement accepté comme une opportunité les nouvelles règles du jeu imposées par l'Etat. Signe de cette volonté collective d'agir, la plupart des débats et projets sont aujourd'hui portés par des acteurs locaux.

- Le port doit devenir acteur de son territoire. Plusieurs initiatives illustrent la volonté du port de sortir de son isolement (multiplication des journées portes ouvertes avec visites des bassins commentées). Plus globalement le GPMM s'attache aujourd'hui à être présent dans l'ensemble des arènes de débat sectorielles ou territoriales à travers :

- sa participation à *l'organisation de Marseille Provence, capitale européenne de la culture 2013* ;
- sa participation à *l'élaboration des Scot ou des PLU* (ex. Scot de Marseille Provence Métropole) ;
- l'affirmation de son rôle de gestionnaire de la biodiversité dans le cadre d'une réflexion partagée sur la mise en valeur des richesses écologiques de la Crau et sur les énergies renouvelables ;
- la création par le Conseil de surveillance du Grand Port Maritime d'une *commission spécialisée Evolution des bassins Est* dirigée par Y. Cousquer pour dépasser la signature d'accords ponctuels ;
- l'élaboration, suite au rapport de cette commission, d'une *charte ville/port* signée au début de l'année 2013 par le GPMM et la ville, Région, Conseil général, Communauté urbaine, Chambre de commerce et Euroméditerranée ;
- *la participation à des débats* depuis 2010 entre mondes économiques, politiques et universitaires sur l'avenir du port de Marseille (commission du développement économique du Conseil de développement de MPM en 2011 ; rencontres informelles du Club Nouveau Sud, autour de Jean Viard, Vice-Président de MPM)
- *l'organisation de débats publics* d'aménagement (bien qu'en guise de débat, on assiste plutôt à un dialogue de sourds entre maîtres d'ouvrages et associations sur le Golfe de Fos) ;
- un important travail de lien avec *l'Université et les grandes écoles du territoire* ;
- *une ouverture en matière de recherche (PISTE...)*.

Les limites et les interrogations sur le devenir du processus en cours

Les limites du processus en cours sont d'ordre opérationnel, politique, démocratique et stratégique.

- *Sur un plan opérationnel*, les deux dernières années ont été marquées par des déclarations de nature administrative et politique. Pour concrétiser les options prises, il manque encore la grande opération ou les réalisations correspondantes.
- *Sur un plan politique*, le processus en cours souffre d'un déficit de portage politique local à Marseille. Pilotées par l'Etat (Euroméditerranée, Grand Port Maritime de Marseille, métropole...) et par des techniciens montrant leur capacité à traiter des dossiers en dehors des arènes politiques (dépolitisation des dossiers), les évolutions en cours ne sont portées ni par les élus locaux, ni par les habitants. L'Etat est une fois de plus venu au secours de Marseille, mais il doit passer la main.
- *Sur un plan démocratique*, le processus en cours souffre également d'un déficit d'appropriation sociale qui est également vecteur d'identité. Marseille est coutumière, mais le manque d'appropriation fait peser le risque aux projets de rester lettre morte lors des prochaines élections municipales de 2014, tandis que ceux qui voient le jour, risquent de ne pas toujours être compris, ni accepté par les citoyens comme ce fut le cas d'Euroméditerranée.
- *Sur un plan stratégique*, les limites éventuelles viennent de la capacité de l'autorité portuaire à être force de proposition dans un contexte de changement et à porter un discours, ce aussi bien dans les arènes politiques nationales que locales.

Une autorité portuaire pour faire rêver...

Pendant longtemps le port s'est servi du prétexte de l'éclatement institutionnel pour justifier toutes les formes d'inaction. Face à ce morcellement institutionnel le Port n'a pas su ou pas pu jouer le rôle d'un ensemblier, replié derrière les grilles du domaine public maritime. Mais aujourd'hui la plupart des enjeux ciblés mobilisent à la fois les compétences et les financements de plusieurs niveaux de collectivités, de l'Etat et de l'Europe, et plusieurs territoires de collectivités. Dans ce nouveau « concert des collectivités » le Grand Port Maritime de Marseille doit très rapidement à son tour devenir un acteur territorial en sortant de ses logiques techniques pour construire et porter un projet d'avenir susceptible de rassembler. La réforme de 2008, en le recentrant sur ces missions d'aménagement tout comme un climat social relativement apaisé depuis trois ans lui donne cette chance. C'est à lui de faire rêver, d'inventer un avenir souhaitable et d'en imposer les conditions de réalisation.

Le contexte est favorable. A Marseille, l'image du Port, localement, a changé dans le bon sens et l'on peut se réjouir d'un discours partagé sur le port qui n'existait pas il y a seulement quelques années.

D'un point de vue institutionnel, le projet de métropole lui permettrait d'obtenir un interlocuteur unique...

Mais l'effort à fournir reste énorme. Si son capital de sympathie s'est renforcé, le Port n'est aujourd'hui attendu ni par le monde économique ni par celui des grandes collectivités et des projets d'aménagement qui se jouent dans la querelle entre l'Etat et les barons locaux autour de la métropole. Celle-ci n'est encore qu'une coquille vide portée par un projet de loi. Le travail reste donc encore une fois à faire, dans ce qui ressemble à une course de vitesse afin de transformer en projet métropolitain partagé les enjeux spécifiques du Port face à ceux, plus généraux, de deux millions de métropolitains. Enfin le temps presse compte tenu du retard accumulé et de la recomposition rapide des enjeux institutionnels dans le cadre de la construction de la métropole qui vient bouleverser l'ensemble de ce grand territoire.

4. Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres

4.1 Un port durable au sein d'un triptyque portuaire durable

La problématique du développement portuaire durable est désormais partout sur le devant de la scène, dans les pays développés et même dans certains pays moins développés. Sa prise en compte conditionne le feu vert à de nouvelles opérations d'extension des ports ou même de redéveloppement d'installations existantes, y compris là où des riverains ne sont pas directement impactés.

L'étude relative aux ports pionniers (les deux établissements sud-californiens de Los Angeles et Long Beach et les ports du Benelux), très en pointe sur le sujet, montre que le développement portuaire durable déborde aujourd'hui très largement du domaine portuaire tel qu'il a été étudié jusque-là. Il faut donc aussi considérer le port dans ses réseaux car l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres.

Tout port s'inscrit dans les trois volets classiques du triptyque portuaire (foreland, port, hinterland) (Vigarié, 1979). Et **pour être durable, tout port doit s'inscrire dans un triptyque portuaire durable :**

- au centre du triptyque, *le territoire portuaire lui-même* (et les espaces industriels associés) ;
- du côté du foreland, *le volet marin* (les chenaux d'approche) ;
- et du côté de l'hinterland, *le volet terrestre* (les voies de communication vers ou depuis l'arrière-pays situées dans la zone métropolitaine jusqu'à destination).

L'avènement d'un triptyque portuaire durable, plus soucieux de l'environnement, pose un double problème à l'autorité portuaire : la rentabilité économique et la coordination avec des acteurs sur lesquels l'autorité portuaire n'a pas nécessairement prise quand ils se situent en dehors de son domaine. Les comparaisons internationales portant sur les ports californiens et du Benelux montrent les initiatives entreprises par les autorités portuaires en faveur de l'environnement en mer et dans les terres ; les ports français accusent un certain retard dans le domaine.

4.2 Côté terre : le report modal au service de l'accessibilité portuaire et de l'environnement

La question de la desserte terrestre massifiée (fer, fleuve), très investie en Californie du Sud comme au Benelux, est une des clés du succès du développement portuaire durable. Le report modal de la route vers les modes de transport massifiés est en effet un des rares sujets consensuels en termes de développement durable : il favorise le développement économique et la compétitivité portuaire (par une meilleure accessibilité, un marché desservi plus large, une diminution des temps de transport...) ; et il est aussi positif pour l'environnement global (émissions atmosphériques) et local (congestion routière). Toutes les politiques des transports mettent en avant l'objectif du report modal et il existe donc une réelle fenêtre d'opportunité. Mais la réalité est variable d'un port à l'autre : forte dans les port

- La desserte du marché : faire la preuve de la viabilité commerciale du transport massifié

En termes de part modale, les ports français se distinguent par des trafics routiers majoritaires, alors que les ports de l'Europe du Nord jouissent de parts modales ferroviaires et fluviales intéressantes.

Ce retard des ports français interroge les conditions « effectives » du report modal. Cette recherche montre d'une part que l'argument l'environnemental ne suffit pas si la justification économique n'est pas au rendez-vous. Elle montre également que **les conditions effectives du report modal vont bien au-delà des seules infrastructures. Pourtant, ce facteur est trop souvent le seul pris en compte.** Tout est conditionné en amont par l'importance des volumes sachant que les ports constituent naturellement des points de concentration des trafics. Or le report modal n'a de viabilité économique que s'il rencontre l'intérêt d'intégrateurs de services, prêts à mettre en place une chaîne de transport porte-à-porte qui offre un service comparable, voire supérieur à la route, tant en termes de prix que de fiabilité, de fréquence et/ou de prestations supplémentaires par rapport à la route, notamment en matière de dédouanement. Mais plus largement, la condition essentielle du report modal nécessite une prise de conscience partagée par les différents acteurs de la place portuaire des enjeux qui sont liés à ce report modal.

Au niveau bassin Rhône-Saône, l'autorité portuaire de Marseille a pris conscience depuis quelques années de tout ce qu'elle a à gagner à développer le transport fluvial en termes de maîtrise d'hinterland. Si la volonté politique de développer le transport combiné semble désormais bien établie, s'appuyant sur une capacité infrastructurelle suffisante, **les principaux freins au transport fluvial sur l'axe Rhône-Saône sont d'ordre commercial et organisationnel.** Il reste encore du chemin à faire pour convaincre plus d'agents économiques d'utiliser ce mode, en poursuivant tant les efforts d'information, de formation, que la mise en œuvre de coûts et de services compétitifs.

-La desserte locale métropolitaine et portuaire : les abords de la ville portuaire

La question de la desserte terrestre massifiée, très investie en Californie du Sud comme au Benelux, est un enjeu au niveau de la desserte portuaire métropolitaine où se superposent flux portuaires de longue distance et flux locaux générant une congestion routière préjudiciable d'un point de vue portuaire et urbain. Au niveau ferroviaire, dans le cas des ports de Los Angeles et de Long Beach, **l'amélioration est passée en particulier par la multiplication d'installations intermodales *on dock et near dock*.** La situation est cependant rendue complexe par le mélange des trafics d'hinterland et purement continentaux (surtout liés dans le cas du Benelux au secteur de la chimie). Pour les ports de Los Angeles et de Long Beach, a été aménagé un corridor dédié au fret ferroviaire au travers de la partie centrale de l'aire métropolitaine, en liaison avec les compagnies ferroviaires privées concernées et les pouvoirs publics (le corridor d'Alameda).

Au niveau fluvial, les infrastructures en ligne existent déjà au Benelux, sauf en ce qui concerne Zeebrugge dont la desserte est médiocre. Mais **la dispersion des terminaux à conteneurs** à Rotterdam comme à Anvers oblige les péniches à multiplier les escales au sein de ces deux ports ; cette question est en voie de résolution à Rotterdam au travers du projet de *transferium*, mais la question demeure ouverte à Anvers.

4.3 Côté mer : le World Port Climate Initiative de 2008, des navires propres et un nouveau conditionnement de la marchandise

Le port de Los Angeles et son voisin de Long Beach sont en pointe dans le domaine du développement portuaire durable, étant (avec Rotterdam) parmi les principaux acteurs à l'origine de la création, **en 2008, de la World Port Climate Initiative (WPCI).** Cette action phare de l'*International Association of Ports and Harbors (IAPH)* se développe notamment dans son volet maritime sur la **fourniture de courant de quai (*shore power*) aux navires en escale.**

-Le courant de quai.

Les ports sud-californiens ont été les pionniers au niveau américain et mondial en matière de courant de quai, avant que le phénomène ne se généralise à plusieurs échelles (la côte Ouest, puis d'Ouest en Est du continent nord-américain, puis potentiellement le reste du monde, en s'appuyant sur un se-

cond foyer d'innovation en Europe du Nord, avec Göteborg et Rotterdam).

- *L'indice environnemental des navires (ESI ou environmental ship index).*

En revanche, alors que Los Angeles et Long Beach sont de simples suiveurs (adoptants tardifs), les ports du Benelux (et plus généralement du Northern Range, Le Havre, Hambourg et Brême compris) ont été des pionniers pour l'introduction d'une autre initiative « verte » de la WPCI : **l'indice environnemental des navires (ESI ou environmental ship index).**

- *Un nouveau conditionnement pour la marchandise :*

La recherche menée dans les ports californiens et dans le port de Zeebrugge a aussi débouché sur la mise en évidence d'un phénomène méconnu, celui du *transloading*. Il s'agit de la formule consistant à transborder, à proximité des aires portuaires (au sein desquelles il n'y a pas place pour des installations logistiques dédiées) les cargaisons des conteneurs maritimes à l'import aux normes ISO (le plus souvent des boîtes de 40 pieds) dans des unités intermodales domestiques américaines aux normes non ISO plus généreuses (typiquement des boîtes de 48 ou de 53 pieds). Ceci permet de renvoyer plus rapidement vers l'Asie les conteneurs maritimes vides et de trouver une cargaison de retour pour les conteneurs domestiques largement utilisés en transport intérieur américain vers la Californie.

4.4 Des autorités portuaires étrangères en pointe dans la régulation environnementale mondiale

En revanche, la mise en œuvre de **ces nouvelles politiques en mer et à terre nécessite une attitude pro-active des autorités portuaires** de Los Angeles, Long Beach et Rotterdam dans la recherche de solutions innovantes, dans l'élaboration de nouveaux partenariats en dehors du domaine portuaire. Pour éviter les effets de déséquilibre de concurrence avec les autres ports dus à une politique coûteuse, ces trois autorités portuaires ont agi au sein des instances internationales (IAPH) pour imposer des règles environnementales contraignantes ou des labels aux autres ports (régulation environnementale). Les autorités portuaires françaises reconnaissent ne pas avoir investi les cercles internationaux de décision sur les questions environnementales. Elles se trouvent donc aujourd'hui en position de se faire dicter certaines orientations en matière d'environnement. Pourquoi ?

Dans le cas particulier de Los Angeles et de Long Beach et de Rotterdam, l'investissement massif des autorités portuaires dans le triptyque portuaire durable a été rendu nécessaire par la forte pression exercée localement, régionalement (« *Green California* ») et nationalement (Pays-Bas) par les acteurs de l'environnement. C'était une question de survie.

La mise en œuvre de cette politique environnementale a été rendue possible par le fait que ces ports jouissent d'un large support politique et des milieux économiques, et aussi parce qu'ils ont « les poches particulièrement profondes ». Ces moyens ne sont pas généralisables et la recherche d'un consensus peut s'avérer bien plus difficile ailleurs.

5. Effets en appui aux politiques publiques et préconisations de gestion

- **Définir une gestion appropriée de la conflictualité : écouter, dialoguer et co-construire**

La réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradiction. Les autorités portuaires n'atteindront pas ces objectifs sans une gestion appropriée de la conflictualité.

Il leur faut :

- différencier les positionnements d'acteurs ;
- prendre en compte l'ensemble des intérêts en présence ;
- différencier les aspects des projets visés ;
- co-construire les modalités d'un projet ;
- penser un projet non comme un aménagement « *one shot* », mais comme un élément d'un système territorial ;
- développer des sphères de concertation pour éviter l'effet « déballage » des débats publics ;

- renforcer la confiance par le respect des engagements et de nouveaux investissements territoriaux.

Y compris quand les projets sont portés par des opérateurs privés, l'autorité portuaire doit jouer le garant de la controverse territoriale portuaire entre acteurs du territoire.

- **Gérer le port comme un territoire de vie**

Parmi les opposants, il est une catégorie souvent délaissée par les développeurs portuaires : les habitants. Malgré l'idéal de démocratie participative, le port souffre d'un déficit d'appropriation sociale qui est également vecteur d'identité. La mobilisation des habitants, parfois des élus, fait craindre pour les projets futurs.

La plupart des habitants sont prêts à accepter le port et ses nouveaux projets, mais sous certaines conditions :

- si l'autorité portuaire les entend, les écoute et les respecte ;
- si elle prend en compte dans sa gestion le fait que le port est aussi leur territoire de vie ;
- si elle expose et démontre le bienfondé de sa stratégie et de ses projets en termes d'emplois ;
- si elle co-construit avec les habitants les modalités de leur mise en œuvre sur le territoire.

- **Devenir un acteur du territoire et un ensemblier de l'aménagement local**

- Dans une logique de gestion portuaire intégrée, l'autorité portuaire ne peut se contenter de proposer des projets au coup par coup ; elle doit définir et négocier en amont les conditions de possibilités locales du développement portuaire (planification).

-L'autorité portuaire doit inventer de nouveaux outils de gestion et de planification articulés (environnement, foncier, stratégie). Ils ressemblent aux outils de la planification générale du territoire (collectivités). Ils doivent prendre en compte les réalités extra-portuaires, les spécificités locales et être élaborés en interaction avec les acteurs du territoire.

- A la planification portuaire stratégique locale pourrait s'adjoindre une planification portuaire stratégique d'envergure nationale de type « *goal down, plan up* », comme elle se pratique dans les pays du Benelux, et qui fait défaut en France.

- La mue des autorités portuaires en aménageur nécessite un changement de culture complexe (du docker et de l'ingénieur à l'aménageur), de nouvelles compétences en interne, un renforcement de la maîtrise d'ouvrage dans des établissements traditionnellement centrés sur la maîtrise d'œuvre et des innovations par prise d'initiative de l'autorité portuaire, validée et non imposée par la tutelle.

-Pour devenir acteur du territoire, les autorités portuaires doivent parvenir à un chaînage amont-aval entre quatre types de responsabilités : la mise en œuvre opérationnelle ; le pilotage technique ; le portage politique du projet portuaire ; l'élaboration de la stratégie portuaire.

- Compte tenu du retard accumulé et de la recomposition rapide des enjeux institutionnels, le Grand Port Maritime de Marseille doit transformer au plus vite en projet métropolitain partagé les enjeux spécifiques du Port face à ceux, plus généraux, de deux millions d'habitants.

- Les autorités portuaires françaises étatiques fonctionnent de façon isolée et auraient intérêt à organiser des échanges d'expérience entre elles.

- **Devenir un ensemblier du triptyque portuaire durable : au port, en mer et dans les terres**

L'autorité portuaire doit considérer le port dans ses réseaux car l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres.

- Côté mer : les ports français doivent intégrer au plus vite les nombreuses initiatives en faveur de l'environnement portées par les ports californiens et du Benelux (courant de quai, indice environnemental des navires (ESI)).

- Une étude complémentaire des possibilités qu'offre le *transloading* s'avérerait assurément intéressante à ce niveau.

- Côté terre : pour développer le report modal, les autorités portuaires doivent se concentrer sur les aspects d'ordre commercial et organisationnel, plutôt que sur les seules infrastructures.

- L'argument environnemental ne suffit pas, les autorités portuaires doivent démontrer la rentabilité économique des innovations. Elles doivent donc convaincre plus d'agents économiques d'utiliser ce mode, en poursuivant tant les efforts d'information, de formation, que la mise en œuvre de coûts et de services compétitifs.

- Pour devenir un ensemblier du triptyque portuaire durable, elles doivent se coordonner avec des acteurs sur lesquels elles n'ont pas prise car ils se situent en dehors de son domaine.

RAPPORT SCIENTIFIQUE

**« DEVELOPPEMENT INDUSTRIALO-PORTUAIRE,
ENJEUX SOCIO-ENVIRONNEMENTAUX ET GESTION DURABLE DES
TERRITOIRES DANS LES PORTS DE COMMERCE.
REALITES FRANÇAISES, COMPARAISONS INTERNATIONALES »**

PROGRAMME LITEAU/GRAND PORT MARITIME DE MARSEILLE

Responsable scientifique du projet :

Valérie LAVAUD-LETILLEUL
UMR 5182 ART-Dev (CNRS/Université de Montpellier 3/CIRAD)
lavaud.letilleul@club-internet.fr

Autres partenaires scientifiques bénéficiaires :

URE SPLOTT-IFSTTAR (Responsable : Antoine FREMONT - antoine.fremont@rff.fr)
UMR 7170 IRISSO (Responsable : Thierry KIRAT - Thierry.Kirat@dauphine.fr)
UMR 6049 ThEMA (Responsable : Anne CADORET - Anne.Cadoret@univ-amu.fr)

1. CONTEXTE SOCIÉTAL : PORTS DE COMMERCE ET LITTORAL : DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE *VERSUS* ENVIRONNEMENT DES ZONES CÔTIÈRES ?

En 2011, 8,7 milliards de tonnes marchandises ont été transportées par navire dans le monde (CNUCED, 2012), tant et si bien que 80 à 90% du commerce international de marchandises empruntent aujourd'hui des voies maritimes. Le transport maritime, pilier du commerce international, a de fait connu une croissance sans précédent depuis les années 1950 grâce à une double révolution technique fondée sur le gigantisme et la spécialisation des navires. **Or son développement s'appuie sur les ports de commerce** qui, en assurant sur le littoral la fonction d'interface entre routes maritimes et réseaux de transport terrestre, constituent des points d'ancrage fondamentaux de la mondialisation.

Parallèlement, le développement portuaire entraîne artificialisation du trait de côte, pollutions, dégradation des écosystèmes littoraux, nuisances portant atteinte à la qualité de vie des résidents... si bien que **les ports constituent des points noirs du littoral sur le plan environnemental**.

Or depuis le milieu des années 1990, mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité **les ports de commerce français à engager une série d'aménagements industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions** : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires émergent de nombreux conflits. Parallèlement, les évolutions sociétales (plus d'environnement) et institutionnelles (plus de local dans la démocratie représentative avec la décentralisation) (plus de concertation avec les citoyens dans la démocratie participative) donnent une légitimité aux opposants et un nouveau rapport de force entre promoteurs et opposants au développement portuaire. En France, la réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradiction.

Les ports apparaissent donc aujourd'hui sous la double contrainte d'un accroissement des échanges au niveau mondial (*global*) et de nouvelles exigences relatives à l'environnement et à la qualité de vie des populations (*local*). La demande sociale des pays développés est forte dans les deux domaines (*société de consommation* et *société de bien-être*), mais les deux notions apparaissent *a priori* contradictoires dans leur finalité.

De ce point de vue, les territoires portuaires sont emblématiques des évolutions contemporaines sur les littoraux. A travers les terrains portuaires choisis, dont celui de Marseille-Fos, nous interrogeons plus globalement les changements sociétaux sur ces portions du littoral qui concentrent tout à la fois enjeux économiques globaux (port et industrie), et une pression anthropique (littoral urbanisé) ainsi qu'un cumul de pollutions, de nuisances et de risques sur des écosystèmes exceptionnels.

Dans ces conditions, comment assurer un développement portuaire durable qui d'un côté, doit allier un volume suffisant d'activités à haute valeur ajoutée, générateur de richesses, pour faire face aux besoins d'une population en fort accroissement sur les zones côtières, et de l'autre, la préservation de la biodiversité, la limitation des risques sanitaires et l'amélioration de la qualité de vie dans les régions portuaires ?

Loin de se satisfaire d'un développement exclusif l'un de l'autre, **les politiques publiques doivent envisager un « développement portuaire durable »**. Ses principes reposent sur la notion de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) qui entra dans la sphère politique internationale avec la Conférence de Rio en 1992 dans le but d'appliquer les préceptes du « développement durable » aux espaces littoraux. Dans le domaine portuaire, les documents d'orientation se sont multipliés : depuis le rapport de la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement concernant « *Le développement durable dans le secteur portuaire* » publié le 25 décembre 1993, jusqu'au Livre Bleu de l'Union Européenne « *Une politique maritime intégrée pour l'Union Européenne* » (10 octobre 2007), confirmant le Livre Vert « *Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers* » (7 juin 2006). Toutes ces déclarations soulignent la nécessité d'une stratégie

maritime intégrée au niveau portuaire qui allie un volume suffisant d'activités à haute valeur ajoutée, générateur de richesses, pour faire face aux besoins d'une population en fort accroissement et l'amélioration de la qualité de vie dans les régions portuaires.

En France, l'année 2008 a marqué un tournant sur l'agenda politique en matière de « développement portuaire durable ». Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, les orientations de politique générale ont été consignées dans le rapport du Comité Opérationnel n°12 « *Gestion intégrée de la mer et du littoral* » (Grenelle de l'Environnement, 2008). Parallèlement, en transférant l'exploitation aux opérateurs privés, la réforme portuaire a recentré les sept Grands Ports Maritimes (ex. Ports Autonomes), sur des missions telles que la valorisation du domaine, l'aménagement portuaire en lien avec les dessertes de l'hinterland, la gestion des espaces naturels... (loi du 4 juillet 2008).

Dans ce contexte, l'objectif politique devient la conciliation d'enjeux contradictoires relevant du développement portuaire (*production-consommation*) et de la préservation de l'environnement littoral (*protection des personnes et des milieux*). Au-delà des discours et des effets d'annonce, les acteurs du développement portuaire et de la gestion littorale doivent donc aujourd'hui intégrer ce paramètre dans leurs choix et leur mode de gestion sachant que leur prise en charge, pour bénéfique qu'elle soit sur le long terme, demeure problématique et représente assurément un coût pour la communauté. Certains ports s'illustrent dans le domaine depuis les années 1990 (Rotterdam et certains ports scandinaves en Europe ; Los Angeles-Long Beach ou Seattle en Amérique du Nord). De plus en plus nombreuses sont les autorités portuaires en attente d'un échange de savoir et de savoir-faire dans le domaine, comme en témoignent les conférences internationales de la Fondation *EcoPorts* depuis 2003, de *Green Ports* depuis 2008 et la tenue de la *C40 World Ports Climate Conference* en 2008 à Rotterdam.

Dans ce contexte, le chercheur, comme le professionnel, se demandent comment dépasser les oppositions, établir des arbitrages et construire des consensus, facteurs d'une plus grande efficacité et de mieux-être sur les territoires portuaires littoraux.

2. OBJECTIFS SCIENTIFIQUES

Le programme de recherche PISTE est une recherche finalisée ci-financée par le programme LITEAU et le Grand Port Maritime de Marseille. Elle a pour but de répondre à des préoccupations formulées par les autorités portuaires, les collectivités territoriales, les associations écologistes et de résidents sur la prise en compte de la société et de l'environnement dans le développement portuaire. Les ports de commerce sont aujourd'hui sous la double contrainte d'un accroissement des échanges au niveau mondial et régional (*société de consommation*) et de nouvelles exigences relatives à l'environnement et de qualité de vie (*société de bien-être*). Dans ces conditions, **comment assurer un développement portuaire durable qui, selon les grandes orientations du développement durable appliqué aux zones côtières (GIZC), doit allier un volume suffisant d'activités à haute valeur ajoutée, générateur de richesses, pour faire face aux besoins d'une population en fort accroissement d'un côté, et la préservation de la biodiversité, la limitation des risques sanitaires et l'amélioration de la qualité de vie dans les régions portuaires, de l'autre ?**

Pour cette recherche, nous avons retenu **la définition de l'environnement la plus large possible, qui comprend à la fois la qualité des écosystèmes, mais aussi la qualité des socio-systèmes**, qui se traduit par la qualité de vie des populations, à travers les pollutions, les nuisances et les risques qu'une communauté est prête à accepter et supporter en fonction du développement choisi. Le concept d'« environnement », pris au sens large dans cette recherche, renvoie à la fois à la volonté de conserver des milieux riches et fragiles localisés à l'interface terre-mer, à la question des risques dans des sociétés reconnaissant le principe de précaution ainsi qu'à la préservation d'une bonne qualité de vie sur les littoraux.

Le programme PISTE a pour but d'analyser :

- la dimension territoriale des ports de commerce ;
- l'articulation entre problématiques économiques, sociales et environnementales autour des ports ;
- les points de vue d'acteurs sur le développement portuaire (représentation, projets, politiques...) ;
- l'évolution du rôle des autorités portuaires ;
- et les contradictions, arbitrages, co-construction et innovation nécessaires en matière de gestion portuaire intégrée.

HYPOTHESES

Les trois hypothèses de recherche du programme PISTE étaient les suivantes :

- Les contradictions et paradoxes autour du développement industrialo-portuaire durable résultent d'un diagnostic incomplet des intérêts en présence et d'une faible lisibilité des politiques publiques portuaires.
- Les évolutions en cours, y compris les conflits, sont facteurs d'innovation en matière de gouvernance et d'aménagement portuaires.
- La résolution des problèmes ponctuels (liés à des projets, de nouvelles réglementations...) passe, y compris dans l'application des règles et recettes générales (*global*), par la prise en compte des réalités locales, non seulement portuaires, mais aussi non portuaires, et du temps long de la construction des territoires (*local*).

3. METHODOLOGIE

Sur le plan méthodologique, l'originalité du programme PISTE repose sur plusieurs points.

- Il est *pluridisciplinaire*. Il rassemble *une vingtaine de chercheurs relevant des sciences sociales* (géographie, aménagement, économie, droit, économie et sociologie du droit, sciences politiques, urbanisme et architecture). Leur approche des questions de développement portuaire sur le littoral s'appuie notamment sur une compréhension fine des stratégies d'acteurs (politiques publiques, entreprises et représentations sociales).
- Il rassemble des chercheurs dont les domaines de spécialité sont variés : certains sont *spécialistes des questions portuaires et maritimes* (géographie des transports, géographie portuaire), *d'autres des questions sociales ou environnementales* (géographie sociale) *et d'autres enfin des conflits et de la concertation* (juristes, géographie des conflits, économie de la proximité et des conventions). Ces éclairages différenciés et les échanges établis entre chercheurs dans le cadre du programme ont pour but d'offrir une vision renouvelée des problématiques portuaires et littorales.
- Il s'appuie sur une *vision intégrée du territoire*, à la fois *portuaire et littorale*. Il comprend à la fois une dimension sectorielle, lié au port comme équipement de *transport* en lien avec ses connexions maritimes et terrestres, mais aussi une dimension *régionale*, le port étant inséré dans une zone littorale associant territoires urbains et espaces naturels. Il articule enfin des analyses *aux différentes échelles (du local au global)*.
- Enfin, il intègre *l'étude du territoire du port de Marseille-Fos, port-test du programme, dans une démarche comparatiste*. En France, l'analyse sera centrée en priorité sur le port de Marseille-Fos dont l'autorité portuaire est co-financier du programme. Mais afin d'en saisir toute la spécificité, nous le comparerons à plusieurs terrains choisis pour leur représentativité. En France, l'échantillon comprend les 6 autres Grands Ports Maritimes français (Dunkerque, Rouen, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux). La sélection des six ports étrangers est calée non seulement sur la taille du port et le volume d'activité, mais aussi le poids des contraintes socio-environnementales et le caractère innovant des politiques menées localement. Le choix s'est au final arrêté en Europe du Nord, sur Anvers, Zeebrugge (Belgique), Rotterdam et Amsterdam (Pays-Bas) ; et en Amérique du Nord, sur les ports californiens de Los Angeles et Long Beach. L'échantillon retenu ne sera pas identique selon la méthodologie adoptée, le travail engagé n'étant pas de même ampleur. Le tableau suivant comporte le détail des organismes portuaires pris en compte et des analyses menées pour chacun d'entre eux (**tableau 1**).

Tableau 1 : Méthodologie différenciée appliquée aux différents ports du programme PISTE

Tâche	Objectif	Méthodologie	Grands Ports Maritimes français			Ports décentralisés	Ports étrangers**
			Marseille	Le Havre/Nantes	Autres*		
Tâche 1.2	Définition de profils portuaires	Questionnaire/entretiens	x	x	x		x
Tâche 1.3	Représentations et acceptation sociales	Enquêtes/entretiens	x				
Tâche 2.5	Communication des autorités portuaires	Site web des autorités portuaires	x	x	x	x	x
Tâche 3.1	Analyse du contentieux dans les tribunaux de deuxième instance	Base de données <i>Lamyline</i> (contentieux administratif)	x	x	x		
		Base de données <i>Dejure</i>					Tous les ports italiens
	Analyse du contentieux dans les tribunaux de première instance	Dossiers	x				
Tâche 3.2	Concertation descendante	Débats publics	Le Havre-Port 2000 (1997-1998) ; Nice (2001-2002) ; Fos 2XL (2004) ; Bastia (2006) ; Le Verdon (2007) ; Dunkerque (2007) ; Antifer (2007) ; Rouen (2007) ; Calais (2008) ; Grand canal du Havre (2008) ; Fos Tonkin (2010) ; Fos Faster (2010)				
Tâche 3.2	Concertation ascendante	Entretiens	x	x			x
Tâche 3.3	Gestion et gouvernance	Entretiens	x	x	x		x

*Dunkerque, Rouen, La Rochelle, Bordeaux.

**Ports étrangers retenus pour l'étude : Gênes, Barcelone, Valence, Rotterdam, Amsterdam, Anvers, Stockholm, Los Angeles, Long Beach.

4. RESULTATS

Le programme PISTE était initialement organisé en 4 axes et 13 tâches (tableau 2) répondant à différents questionnements autour des interactions port-industrie-territoire-société-environnement.

Axe 1- Identifier des causes de l'émergence des problématiques socio-environnementales dans le développement portuaire (POURQUOI ?)

Axe 2- Analyser des problématiques socio-environnementales spécifiques et leurs implications sur les dynamiques territoriales (QUOI ?)

Axe 3- Définir les stratégies d'acteurs et la nouvelle gouvernance autour des territoires industrialo-portuaires (QUI ET COMMENT ?)

Axe 4- Comparaisons nationales, internationales et coordination (OU ?)

Il s'agissait d'apprécier tout d'abord le contexte d'émergence des enjeux socio-environnementaux dans les différents ports (analyse de la réglementation, du profil d'activité et de territoire des ports et du contexte local des représentations et perceptions sociales). Ensuite, le deuxième axe avait pour but de montrer la complexité et la faible lisibilité des arbitrages rendus entre développement portuaire/ territoire/société/ environnement par les autorités publiques et les entreprises sur cinq thèmes retenus (gestion de l'eau, risques, ville-port, report modal, aménagement). Enfin, un troisième axe avait pour objectif de montrer comment, depuis les années 1990-2000, les questions socio-environnementales font l'objet de différentes phases de conflit/concertation entre les acteurs du territoire.

Tableau 2 : Répartition des tâches au sein du projet PISTE

AXE/Tâche	INTITULE (RESPONSABLE)
AXE 1	Causes et contexte d'émergence des enjeux socio-environnementaux
Tâche 1.1	Contexte réglementaire (F. Odier)
Tâche 1.2	Profils portuaires (activité, société, territoire) (V. Lavaud-Letilleul)
Tâche 1.3	Représentation et acceptabilité sociales (I. Berry-Chikhaoui)
AXE 2	Interactions port-société-territoire-environnement
Tâche 2.1	Gestion de l'eau (S. Ghiotti)
Tâche 2.2	Risques (A. Arnaud & V. Lavaud-Letilleul)
Tâche 2.3	Relation ville-port (B. Bertoncello)
Tâche 2.4	Report modal (A. Frémont)
Tâche 2.5	Aménagement portuaire (F. Parola)
AXE 3	Stratégies d'acteurs et gouvernance
Tâche 3.1	Conflits (T. Kirat & A. Cadoret)
Tâche 3.2	Concertation (A. Cadoret & J.-E. Beuret)
Tâche 3.3	Gouvernance (J. Dubois & V. Lavaud-Letilleul)
AXE 4	Comparaisons et coordination
Tâche 4.1	Comparaisons (J. Charlier)
Tâche 4.2	Coordination (V. Lavaud-Letilleul)

En fin de programme, les résultats obtenus ont nécessité une réorganisation afin d'articuler les résultats en vue de la valorisation finale (publication d'un ouvrage collectif) (Tableau 3). Constatant que l'apport essentiel du programme avait porté sur l'analyse des stratégies et du jeu des acteurs, nous avons privilégié une présentation dynamique des résultats centrés sur les questions de gouvernance, les thèmes étant abordés le plus souvent, dans une logique constructiviste, à travers le prisme des acteurs. Les éléments d'analyse factuels servent à mettre en perspective leurs discours. Au final, quand les résultats l'exigeaient, certaines tâches ont été fusionnées dans une seule partie (eau et aménagement) ; d'autres ont au contraire été dédoublées (l'analyse des conflits ; habiter à proximité du port de Marseille et habiter à proximité de la ZIP de Fos).

Au final, les résultats de cette recherche déclinent les relations entre ports de commerce, industrie, société, territoire et environnement selon quatre directions (tableau 3).

- 1. Les conflits portuaires liés au territoire et à l'environnement : facteurs de blocage et d'innovation**
- 2. Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un « mieux portuaire et industriel »**
- 3. Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local**
- 4. Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres**

Les comparaisons internationales menées sur les ports californiens et du Benelux, pionniers en termes de politique de développement durable, ont surtout alimenté la partie sur le port dans ses réseaux au service du développement durable, en complément de la tâche sur le report modal.

Tableau 3 : Présentation des résultats du programme PISTE

PARTIE	INTITULE (CHERCHEURS)
PARTIE 1	Les conflits portuaires liés à l'environnement et au territoire : facteurs de blocage ou d'innovation ?
1.1	Le droit de l'environnement appliqué aux projets portuaires (F. Odier) (Tâche 1.1) (Annexe 1)
1.2	Le recours contentieux liés à l'environnement dans les ports de commerce méditerranéens français et italiens (M. Lo Prete) (Tâche 3.1) (Annexe 2)
1.3	La judiciarisation des conflits portuaires dans les Ports Autonomes français (T. Kirat & V. Lavaud-Letilleul) (Tâche 3.1) (Annexe 3)
1.4	Conflit et concertation sur l'environnement et le territoire dans les ports de Marseille, Le Havre et Dunkerque (J.-E. Beuret & A. Cadoret) (Tâche 3.1 et Tâche 3.2) (Annexe 4)
1.5	Réception locale des projets portuaires et controverse territoriale (V. Lavaud-Letilleul & A. Guittard) (Tâche 1.2, Tâche 3.1 ; Tâche 3.2) (Annexe 5)
PARTIE 2	Le port vu par les territoires : les habitants se mobilisent pour un mieux portuaire et industriel
2.1	L'interface ville-port : une lecture paysagère (B. Bertoncello & A. Bertoni) (Tâche 2.3) (Annexe 6)
2.2	Habiter à proximité du port de Marseille (B. Bertoncello & Z. Hagel) (Tâche 1.3) (Annexe 7)
2.3	Habiter à proximité de la Zone industrialo-portuaire de Fos (I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul) (Tâche 1.3) (Annexe 8)
PARTIE 3	Le port dans et hors de son territoire : l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire
3.1	L'autorité portuaire, nouvel acteur de l'aménagement local (V. Lavaud-Letilleul et M. Remaud) (Tâche 3.3) (Annexe 9)
3.2	L'autorité portuaire dans la gouvernance métropolitaine : le positionnement du Grand Port Maritime de Marseille (J. Dubois) (Tâche 3.3) (Annexe 10)
3.3	La stratégie de communication des autorités portuaires sur l'environnement et le développement durable (V. Lavaud-Letilleul et A. Guittard) (Tâche 3.3) (Annexe 11)
PARTIE 4	Le port dans ses réseaux : l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres
4.1	Report modal (A. Frémont) (Tâche 2.4) (Annexe 12)
4.2	Comparaisons internationales : les ports californiens (J. Charlier) (Tâche 4.1) (Annexe 13)
4.3	Comparaisons internationales : les ports du Benelux (J. Charlier) (Tâche 4.1) (Annexe 14)

Partie 1. Les conflits liés à l'environnement et au territoire autour des ports de commerce :

facteurs de blocage et d'innovation

La multiplication des conflits portuaires

Les oppositions locales au développement portuaire ne datent pas d'hier. Dans les années 1950-1970, la phase de construction des zones industrialo-portuaires fut souvent conflictuelle localement. Mais depuis les années 1970, les réactions locales d'opposition à l'implantation de nouvelles infrastructures ou équipements se sont multipliées, sont devenues plus efficaces et ont été légitimées. Mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité les ports de commerce français, depuis la fin des années 1990, à engager une série d'aménagements industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires. Parallèlement, les évolutions sociétales (plus d'environnement) et institutionnelles (plus de local avec la décentralisation dans la démocratie représentative), plus de concertation avec les citoyens (dans la démocratie participative), donnent une légitimité aux opposants et un nouveau cadre d'échanges entre promoteurs et opposants au développement portuaire.

Le sens des conflits portuaires liés à l'environnement et au territoire ?

Au-delà des effets de blocage et de tensions, la multiplication des conflits questionne à la fois le sens des conflits portuaires liés au territoire et les intérêts des acteurs locaux par rapport au port. La réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradictions : elle n'atteindra pas ses objectifs sans une gestion appropriée de la conflictualité.

La conflictualité dans les ports français a déjà fait l'objet de quelques analyses (Foulquier, 2009). Cette recherche les prolonge en s'intéressant plus spécifiquement aux **conflits liés environnement et au territoire, à leur dynamique en longue période (1995-2012)**. L'approche comparative et diachronique adoptée a permis de proposer une vision globale de la conflictualité et de sa gestion dans les territoires portuaires étudiés, tout en sortant d'une monographie territoriale de la conflictualité ou d'un travail monographique sur un conflit particulier. Cette recherche s'appuie sur une approche pluridisciplinaire mobilisant droit, économie, géographie et aménagement.

Nous définissons le conflit comme une opposition manifeste entre deux ou plusieurs acteurs. Le conflit se distingue de la simple tension par un passage à l'acte qui peut prendre des formes diverses (publicisation, médiatisation, menaces, voies de faits, grèves, recours aux tribunaux, verbalisation...). Par ailleurs, la définition d'un *conflit portuaire* retenue dans PISTE a été adaptée de la définition du conflit littoral et maritime (Cadoret et al., 2008). Un conflit est qualifié de portuaire quand au moins deux des trois critères suivants sont remplis : *Le conflit doit concerner l'espace portuaire ; le conflit doit impliquer des acteurs portuaires ; le conflit doit évoquer des dispositifs portuaires en lien avec le processus conflictuel.*

Les questions qui se posent sont les suivantes :

Quels sont les différents types de conflits existant dans les ports (sociaux, institutionnels, opérationnels, territoriaux...) ? Qui s'oppose à qui, et dans quel but (acteurs privés contre acteurs publics, autorités publiques entre elles...) ? Quels sont les processus conflictuels observés dans chaque cas (facteurs, phases d'opposition et d'accalmie, mécanismes de régulation) ? Quelle est leur

implication sur la gouvernance et le développement portuaires ? Se pose aussi la question de la transversalité des conflits dans les différentes places portuaires ou au contraire, de l'existence de profils portuaires conflictuels spécifiques en fonction de paramètres bien localisés. Dans tous les cas, les intérêts et les stratégies des différents acteurs seront au cœur de l'analyse pour expliquer les antagonismes identifiés, ainsi que leur mode de résolution.

Les conflits ont été abordés selon trois approches scientifiques donnant lieu à cinq productions :

- **une approche juridique des conflits portuaires**
 - 1.1 la réglementation environnementale applicable au x ports de commerce ;
 - 1.2 les contentieux liés à l'environnement dans les ports méditerranéens français et italiens ;
 - 1.3 les contentieux administratifs dans les Ports Autonomes français ;
- **une approche dynamique des conflits et de la concertation**
 - 1.4 les conflits environnementaux et territoriaux liés aux Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque
- **une approche en aménagement : les conflits liés aux projets portuaires**
 - 1.5 La controverse territoriale autour de 11 projets portuaires français (1997-2010)

1.1 Le droit de l'environnement appliqué aux projets portuaires

par Françoise ODIER (juriste, MO Conseil - Cabinet de conseil juridique en droit des transports)

(Annexe 1)

Les ports sont des équipements complexes à la rencontre de la mer et de la terre. Leur développement est donc subordonné à la régulation née de l'application du droit maritime et à celle issue du droit terrestre de l'environnement, tel qu'il s'exprime aussi bien à travers la loi littoral du 3 janvier 1986 ou la directive européenne sur la conservation des habitats naturels dite « Natura 2000 ».

1. L'élaboration du droit

1.1 Les différences entre droit maritime et droit de l'environnement

Or - **Droit maritime et droit de l'environnement obéissent à deux logiques différentes.** Le droit maritime en l'occurrence, le droit de la lutte contre les pollutions est totalement orienté vers la défense de l'environnement constitué par la mer et les contraintes dues au navire, alors que le droit de l'environnement se préoccupe uniquement des implications terrestres résultant des projets portuaires.

- Droit maritime et droit de l'environnement sont issus de deux approches juridiques qui s'opposent quant à **leur méthode d'élaboration.**

Le régime des pollutions maritimes et la lutte contre les dommages qui en découlent s'est construit de façon pragmatique en fonction de l'expérience tirée des catastrophes qui se sont succédées. Les solutions mises en place répondent au problème posé par chacun des accidents considérés. Les textes adoptés sont donc très spécifiques et limités dans leur application, c'est la succession des Conventions internationales qui donne au régime maritime sa cohérence. Un tel dispositif implique pour les responsables portuaires des contraintes tenant à la mise en œuvre de textes nombreux et dispersés.

Le droit de l'environnement est au contraire fondé sur des principes généraux qui irriguent la totalité des aspects considérés. L'utilisation du droit de l'environnement qui reste essentiellement un droit applicable au territoire peut néanmoins se concevoir en matière d'environnement maritime, en raison même de la généralité des règles posées. Les mesures précises s'inscrivent dans un cadre réglementaire dont le champ d'application est limité.

1.2 Une même hiérarchie des normes

Ces deux approches différentes sont **pourtant organisées à travers la même hiérarchie des normes**, à savoir que les textes qui s'appliquent ont pour origine des niveaux différents qui se combinent les uns avec les autres.

-Au sommet de cette hiérarchie, qui vaut aussi bien pour le droit maritime que pour le droit de l'environnement, se trouvent **les instances internationales** adoptant soit des Conventions internationales intéressant l'environnement maritime, soit des Déclarations applicables en matière d'environnement terrestre.

-Ces textes internationaux sont ensuite intégrés dans un champ plus restreint celui du **droit européen**. Les autorités communautaires reprennent le plus souvent les textes internationaux en les complétant, en modifiant leur portée, mais dans un champ plus restreint puisque seuls les Etats

membres de l'Union européenne sont alors concernés. Cette transposition se fait soit sous forme de Directives qui doivent être transposées Etat par Etat.

-En dernier ressort, c'est au niveau **des Etats** que les textes sont mis en œuvre et appliqués, le droit international et le droit européen font l'objet d'une incorporation interne qui en principe doit respecter le contenu des normes supérieures.

C'est sous les contrôles du **juge** que cet enchaînement du droit se réalise puisqu'à tout moment, un recours contentieux peut venir contrarier la voie choisie par des opérateurs qui n'auraient pas tenu compte de l'ensemble des normes.

2. Le contenu du droit

Pour des raisons de clarté, le contenu du droit applicable aux ports de commerce dans leur composante terrestre et maritime sera présenté en distinguant droit de l'environnement maritime et droit de l'environnement terrestre.

2.1 La défense de l'environnement maritime.

Elle s'effectue à travers la lutte contre les pollutions, et particulièrement la lutte contre la pollution par les hydrocarbures.

Cette lutte contre la pollution s'organise autour de trois orientations : la prévention, la réparation, et la répression.

2.1.1 La prévention de la pollution des mers et des zones portuaires

La prévention de la pollution des mers et des zones portuaires est régie par **la Convention MARPOL adoptée en 1973 et complétée en 1978**. Cette Convention ratifiée par l'Organisation Maritime Internationale comporte quelques articles de principes et 6 annexes chacune de ces annexes organise la lutte contre un type particulier de pollution (Annexe I : Pollution par les hydrocarbures – Annexe II : par les produits chimiques ou dangereux – Annexe III : par les produits dangereux en colis ou conteneur – Annexe VI : par les rejets de fumées dans l'atmosphère).

Chaque annexe fait l'objet d'une ratification particulière et prévoit des mesures précises pour éviter les rejets d'hydrocarbure ou en limiter les effets.

Les autorités portuaires sont associées à la mise en œuvre de chacune de ces annexes dans la mesure où elles **ont l'obligation de prévoir des installations en mesure de recevoir les déchets que les navires ne peuvent ni conserver à bord, ni rejeter en mer**. Ces installations sont bien souvent absentes des ports, qui à cet égard n'appliquent pas la Convention au bénéfice d'installations privées dont les services sont bien entendu rémunérés.

Sur ce point, la Convention MARPOL ne prévoit aucune sanction à l'encontre des ports qui ne sont pas toujours conscients des risques qu'ils font subir à l'environnement maritime, et même à leurs propres installations.

La prévention de la pollution est également assurée par les **Conventions internationales ou régionales qui organisent l'assistance maritime** et contribuent ainsi à la prévention des accidents. La mise en place de **routes** recommandées par l'O.M.I., obligeant les navires à suivre des trajets surveillés, évite les accidents en mer et limite les abordages, surtout fréquents dans les approches portuaires.

L'ensemble des mesures prises par l'O.M.I. contribue, si leur application est surveillée à assainir l'environnement maritime et portuaire, mais contraint les autorités portuaires à participer à cette tâche dont elles seront, en partie, les bénéficiaires.

2.1.2 La réparation

Malgré toutes les précautions prises, les navires sont susceptibles de polluer soit volontairement, soit par accident. La seule mesure efficace consiste alors à réparer les dommages causés.

Cette réparation a fait l'objet de Convention internationale spécifique en particulier pour les pollutions par hydrocarbure. Il s'agit des **Convention de 1969 et 1971 sur la responsabilité du propriétaire de navire transportant des hydrocarbures**.

Régime spécifique de responsabilité caractérisé par l'existence d'une **limitation de responsabilité** qui signifie que les victimes d'une pollution ne bénéficient jamais d'une réparation intégrale par l'auteur de la pollution, mais supportent une partie des destructions causées, et implique pour les autorités portuaires la nécessité de s'assurer ou de prévoir les moyens d'être son propre assureur.

Ces Conventions ont été **actualisées en 1992**, tout en maintenant le concept original de partage des risques entre le propriétaire du navire et celui des substances polluantes. Depuis cette actualisation, le niveau de contribution aux dommages a été nettement revalorisé et les victimes, dont éventuellement les ports, sont mieux protégées ou à la réparation des dommages considérables aux parts.

2.1.3 La sanction

L'existence de sanction joue un rôle préventif et a largement contribué à réduire les pollutions, en particulier les pollutions volontaires.

Ces sanctions sont **mises en œuvre par les Etats dans le cadre d'une responsabilité pénale** qui s'inscrit dans une législation interne.

Une telle responsabilité en matière maritime n'a pas sa place dans la combinaison des normes, mais elle participe à l'existence d'une sécurité maritime accrue.

2.2 La défense de l'environnement terrestre

Les ports sont de plus en plus confrontés aux réglementations relatives à la défense de l'environnement terrestre.

A la différence des règles maritimes, la réglementation applicable à terre est **beaucoup plus dispersée**, elle concerne aussi bien **la protection des sols que celle des oiseaux, la défense du littoral que celle des écosystèmes**. Elle est donc beaucoup plus difficile à gérer et implique de nombreuses procédures où le rôle des enquêtes et la participation des associations est fondamental.

L'ensemble de ces textes s'inscrit dans toute **la construction du droit de l'environnement** qui se révèle être un domaine très régulé laissant peu de place aux initiatives locales.

Au sommet de cette régulation s'inscrivent les principes édictés par les organisations internationales.

2.2.1 Les principes de droit international

L'environnement étant considéré comme le « patrimoine commun » des êtres humains, la Déclaration de Rio en 1992 proclame dans son principe n°10 le droit à l'information.

- **Le droit à l'information** suppose la concertation, c'est-à-dire le débat avec les citoyens et la participation de tous ceux qui peuvent être concernés par un projet à la préparation à la décision. Ces dispositions s'appliquent dans tous les Etats, dont la France ayant signé la Déclaration de Rio. Elles concernent à travers les réglementations qui les ont reprises la mise en œuvre des projets particuliers qui doivent tous respecter une démocratie environnementale.

La Déclaration de Rio comporte également des principes ayant une valeur plus substantielle.

- **Le principe de prévention** fondé sur la volonté de combattre non seulement le dommage mais la menace elle-même.

- **Le principe de précaution** voisin de celui de prévention mais qui va encore plus loin puisqu'il intègre l'incertitude.

2.2.2 Le droit européen

L'acte unique et le traité de Maastricht ont repris dans leur texte (article 130) le contenu du droit international dont ils ont fait **une compétence communautaire**.

A partir de ces textes de base, **des Règlements et surtout des Directives** se sont succédés pour assurer la protection de tous les secteurs de l'environnement : l'eau, les animaux, le littoral, les espaces végétales toutes intégrées dans la Directive du 21 mai 1992, qui a pour objectif la mise en œuvre d'un réseau écologique européen de zones spéciales de conservation dénommée « Natura 2000 ».

La mise en œuvre de ces dispositions devra se faire après **des études d'impact** prévues par les Directives de 1995-1997-2003 et 2008 destinées à préciser l'importance des projets et leur incidence sur le milieu naturel.

Les projets doivent faire l'objet d'une évaluation de leur élaboration et toutes les révisions doivent également comporter une analyse des conséquences sur l'environnement selon la Directive de 2001.

Ainsi tout projet public ou privé est soumis à une réglementation communautaire dont la dimension procédurale est d'autant plus contraignante que les Directives ont fait l'objet d'une transposition en droit interne.

2.2.3 Le droit interne français

Il est constitué par la **charte de l'environnement introduite dans la Constitution** qui donne une valeur de droit positif à tous les principes dégagés par le droit international, et par **le Code de l'environnement** qui comporte une législation détaillée et en particulier la transposition de toutes les Directives communautaires.

Le Code de l'environnement consacre à cet égard la **Directive sur la responsabilité environnementale du 21 Avril 2004** qui reconnaît la notion de « dommage écologique », base de développements contentieux nombreux qui contribuent à la rigidité de la réglementation.

3. L'application du droit

L'application du droit doit tenir compte non seulement **des textes**, dont l'enchevêtrement est parfois difficile à apprécier lors de leur adaptation à des projets précis, mais aussi d'une **jurisprudence** qui devient de plus en plus abondante.

Cette jurisprudence élaborée à la suite d'une série de décisions révèle la rigueur des juges dans l'interprétation des textes.

**1.2 Les conflits liés à l'environnement
dans les ports de commerce méditerranéens français et italiens :
une approche par les recours contentieux**

Par Mariantonia LO PRETE (juriste et aménageur, doctorante, SPLOTT, IFSTTAR)

(Annexe 2)

1.2.1. PROBLEMATIQUE

Depuis que le port n'est plus seulement un espace adapté au milieu biophysique, comme il l'était dans la première configuration de son développement, mais aussi un espace qui modifie ce milieu et évolue en termes d'aménagement, son développement est inexorablement lié à la prise en compte de l'environnement. La prise en compte de l'environnement dans le développement portuaire s'inscrit d'emblée dans une trajectoire d'intérêts divergents : dans un port, a priori, le développement économique s'oppose aux intérêts environnementaux, c'est pourquoi on peut considérer les ports comme de potentiels lieux de conflits sur le littoral.

On comprend que la relation entre le port et l'environnement est éminemment conflictuelle. Comment comprendre cette relation ? Comment penser à la fois les problèmes qui peuvent se rencontrer dans le développement du port et les efforts d'adaptation des ports à l'environnement ? Peut-on saisir ce qui détermine la prise en compte de l'environnement dans les ports, c'est-à-dire ce qui fait qu'elle évolue, et comprendre vers quoi elle évolue ?

1.2.2. METHODOLOGIE

Pour répondre à ces questions nous étudions ces conflits plus précisément dans leur dimension judiciaire, c'est-à-dire à travers les recours contentieux. Et si les recours contentieux nous ont semblé le meilleur moyen de mener cette enquête, c'est en tant qu'ils fournissent des informations précises, certaines et stables. Pour cette utilisation des recours contentieux comme outil d'analyse des conflits, nous avons pu nous appuyer sur la « base de données Conflits » (TORRE *et alii*, 2010) en l'adaptant à notre sujet pour me permettre aussi de faire une analyse qualitative de la prise en compte de l'environnement par le juge. Et c'est avec cette méthode que nous avons contribué au programme PISTE, cela au sein de l'équipe SPLOTT de l'INRETS, qui a financé la thèse sur « 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 » (LO PRETE, 2012).

Nous avons analysé 133 contentieux environnementaux portuaires français et italiens, retenus sur un ensemble de 6 731 arrêts répertoriés grâce aux bases de données française (LexisNexis) et italienne (DeJure), bases que nous avons choisies en raison de l'exhaustivité de leur contenu . Dans la base de données française, la recherche des contentieux environnementaux portuaires a été effectuée sur tous les ports de commerce du pourtour méditerranéen car leur nombre est réduit : 12 ports français. Dans la base de données italienne, la recherche des arrêts a été limitée aux ports ayant plus de 1000 tonnes de trafic total : 43 ports italiens ont été sélectionnés sur les 123 ports indiqués dans les statistiques Eurostat, ce qui en exclut donc 80 dont le trafic est inférieur à 1000 tonnes (EUROSTAT, 2007). La recherche des arrêts a donc été effectuée sur 55 ports.

C'est en lisant chaque arrêt que, par le biais d'une méthode inductive, nous avons retenus 133 contentieux distribués respectivement entre 6 ports français (25 arrêts) et 24 ports italiens (108 arrêts). Le fait de limiter notre étude aux ports méditerranéens réduit donc notablement le nombre

des ports français mais en procurant l'avantage de cibler le terrain dans la même zone d'étude, le bassin méditerranéen nord-occidental. Le contentieux le plus ancien (un contentieux français) date de 1965. Notre corpus de données s'étend donc sur une période de 45 ans : 1965-2010 .

1.2.3. RESULTATS OBTENUS

Notre objectif était donc triple : utiliser les recours contentieux de manière à proposer un outil méthodologique permettant en quelque sorte de mesurer la prise en compte de l'environnement dans le développement portuaire ; voir quelles sont les tendances de cette prise en compte ; voir s'il est possible d'identifier des « profils portuaires » dans ce processus de prise en compte de l'environnement.

1.2.3.1. Les recours contentieux comme outil d'analyse de la relation port et environnement

Dans une première partie, nous avons montré pourquoi la relation entre le port et l'environnement est par nature conflictuelle. La conflictualité de cette relation peut être le résultat non seulement du mouvement de développement économique du port, mais aussi de l'application des règles qui résultent de la volonté de préservation des milieux littoraux et maritimes. Les recours contentieux ne sont donc pas forcément un indice négatif. De plus, ils peuvent aussi être à l'origine d'une amélioration de la relation du port avec l'environnement initiée par les autorités portuaires et les acteurs économiques. La grille d'analyse géo-juridique élaborée pour traiter les recours contentieux nous a ensuite permis de préciser la compréhension de cette relation conflictuelle. L'accroissement du nombre de contentieux environnementaux a ainsi pu être rapporté d'une part au processus de judiciarisation de la société et, d'autre part, au caractère public de la prise en compte de l'environnement : en France comme en Italie, les contentieux sont surtout de type administratif et, en Italie, ils engagent parfois les juridictions de l'UE et de la Cour constitutionnelle.

1.2.3.2. Les tendances de la prise en compte de l'environnement dans les contentieux

Dans la deuxième partie, l'inventaire des résultats de la grille a d'abord permis d'identifier les principales formes de dégradation de l'environnement. Celles-ci concernent la qualité du milieu naturel (pollution du milieu marin et terrestre, diminution des ressources eau et sol, altération du milieu biophysique), la qualité de vie (atteinte à la santé publique) ou les deux en même temps (paysage, pollution du milieu aérien). Les formes les plus récentes sont le paysage, l'altération du milieu biophysique et la santé publique, ce qui montre l'impact croissant, dans les conflits, de l'aménagement par rapport à l'usage portuaire. De manière générale, les dégradations varient en fonction du type d'activité portuaire. On repère ainsi deux principaux types de contentieux : les contentieux dus au développement maritime, c'est-à-dire les conflits à l'origine desquels on retrouve l'impact du transport maritime et des aménagements au service des navires, et les contentieux dus au développement terrestre, c'est-à-dire les conflits à l'origine desquels on retrouve l'impact de l'usage industriel et des aménagements côté terre. L'analyse des zones de conflits a montré ensuite que les impacts des différentes formes de dégradations ne sont pas les mêmes selon l'espace concerné par la dégradation, notamment parce que le droit applicable varie selon les espaces. C'est aussi de cette variation du droit applicable que dépendent les différentes actions des acteurs. L'analyse de leur rôle de requérant, de défendeur et de tiers fait apparaître différentes alliances et oppositions, lesquelles peuvent s'instaurer à différentes échelles. Cela dit, il faut noter que les contentieux sur le développement terrestre sollicitent davantage les acteurs locaux, tandis que les contentieux sur le développement maritime sollicitent les acteurs nationaux (France) et aussi supranationaux (Italie). L'analyse des acteurs privés fait apparaître qu'il s'agit dans la majorité des cas d'acteurs économiques très souvent en conflit entre eux car en concurrence. Cela montre le lien entre l'accroissement des contentieux environnementaux et l'augmentation de la concurrence entre les opérateurs économiques à la recherche de nouveaux marchés, comme celle de la prestation des services en lien l'environnement. Mais il ne faut pas sous-estimer l'intervention dans le contentieux des individus, surtout en Italie, et des associations, surtout en France : on peut y voir deux expressions de la participation croissante de la société civile, menacée par le développement

portuaire, dans le processus de prise en compte de l'environnement. L'analyse des acteurs publics montre une augmentation du nombre d'interventions institutionnelles qui peut s'expliquer par l'émergence de nouveaux acteurs chargés de la protection de l'environnement, surtout à l'échelle régionale et locale. En Italie, c'est l'autorité portuaire qui est au centre des différents intérêts de tous les acteurs, privés et publics. Face à la prise en compte de l'environnement, elle peut être gardienne de l'application de l'arsenal juridique environnemental, gestionnaire du développement portuaire ou encore stratège dans les choix de développement maritime ou terrestre du port. En France, où nous n'avons pas pu faire la même analyse sur l'autorité portuaire n'ayant pas assez de données, le centre de gravité des conflits semble être situé au niveau de l'État avec les Ministères et les Préfets.

On le voit, les recours contentieux se sont révélés particulièrement utiles pour étudier la recomposition des acteurs (DEBRIE, 2010). Les différentes relations qui apparaissent alors entre les acteurs économiques, les acteurs de la société civile et les acteurs publics permettent de retrouver la théorie de la pluralité des ordres juridiques développée par le juriste italien Santi Romano (1975) : à l'intérieur de l'ordre juridique étatique il existe d'autres ordres juridiques qui ont leurs propres règles et leurs propres modes d'organisation et d'actions.

Il a été alors possible de nous interroger sur la valeur donnée à l'environnement à travers le processus de mise en œuvre du droit par le juge, qui, permet non seulement de prendre conscience de l'existence ou de l'inexistence de règles, mais aussi de l'impact de ces règles et de leur adaptation au cas d'espèce. Cette adaptation se fait par des décisions concernant soit le choix d'un cadre juridique applicable, soit la compétence du domaine juridictionnel administratif, économique ou environnemental, soit la détermination de la responsabilité. Lorsqu'il s'agit du choix du cadre juridique applicable, la tendance de la prise en compte de l'environnement est celle de la pénalisation. Lorsqu'il s'agit de décisions du domaine administratif, la tendance est celle de la distorsion et du dysfonctionnement de l'architecture administrative ainsi que celle d'une remise en cause de la hiérarchie des normes, souvent en faveur des sources de droit locales plus contraignantes. Cela se fait en France comme en Italie particulièrement pour le développement terrestre du port, et en Italie, au niveau des régions, particulièrement pour le développement maritime du port. Lorsqu'il s'agit de décisions du domaine économique, la tendance de la prise en compte de l'environnement est celle d'un passage de la police au service. On constate alors que l'administration exerce souvent un pouvoir discrétionnaire, notamment l'autorité portuaire, qui joue un rôle d'arbitre. Lorsqu'il s'agit de décisions du domaine environnemental, la tendance de la prise en compte de l'environnement est celle d'une mise en œuvre des mesures environnementales prévues dans des réglementations relatives à l'activité maritime et portuaire, aux milieux littoraux et aux populations littorales (DEBRIE et LAVAUD-LETILLEUL, 2010, p. 161), mise en œuvre qui est surtout initiée par les associations (c'est ce qu'on observe en France). Lorsqu'il s'agit de la détermination de la responsabilité, la tendance est celle de la facilitation des condamnations des comportements illicites, condamnation qui répond aux besoins de sécurité et de qualité de vie des individus (c'est ce qu'on observe en Italie).

Les recours contentieux font donc apparaître très clairement que le juge est un nouvel acteur des politiques en matière d'environnement à travers sa prise en compte du territoire, c'est-à-dire de son évaluation des « besoins » qui ressortent de son analyse du conflit. C'est l'importance accordée par le juge à ces besoins, tant en termes d'environnement que de développement économique, qui détermine son action de mise en œuvre du droit en faveur d'un intérêt plus que d'un autre. Il donne ainsi de l'efficacité au droit et, dans ce sens, il est le protagoniste d'un droit « en action » (KIRAT et LO PRETE, 2011).

1.2.3.3. L'identification de « profils portuaires » en matière de contentieux environnemental

Enfin, notre troisième partie a permis de réfléchir à la prise en compte de l'environnement dans le port en faisant varier les perspectives. D'abord nous avons rendu compte de deux enjeux de manière transversale. Ces deux études de cas, celui des rejets illicites et celui des déchets provenant de navires, ont permis de voir que, bien que les contentieux environnementaux portuaires dépendent de

contextes locaux particuliers en fonction de l'application locale des règles de police (surtout dans le cas des rejets illicites), et de service (surtout dans le cas des déchets provenant des navires) à l'échelle de chaque port, il existe des dénominateurs communs. Ici, le dénominateur commun est celui de l'aménagement des installations de réception portuaires.

C'est cette vision de l'aménagement portuaire comme moteur de développement fondé sur des règles communes qui montre l'intérêt d'une typologie des ports en fonction des contentieux environnementaux. Pour construire celle-ci, nous avons utilisé l'Analyse Factorielle des Correspondances (AFC). Trois « profils portuaires » ont ainsi été identifiés en fonction des variables les plus discriminantes. Le premier profil se caractérise surtout par l'échelle d'intervention des institutions, et selon cette échelle, il est possible de distinguer 4 sous profils : échelle européenne (Profil I-1), échelle nationale (Profil I-2), échelle régionale (Profil I-3) et échelle locale (Profil I-4). Le deuxième se caractérise par l'intervention des associations (Profil II). Le troisième par l'intervention des individus (Profil III).

Au terme de cette étude, il est donc possible de considérer que les recours contentieux ne sont pas seulement une banque de données de cas pratiques, mais qu'ils peuvent aussi servir à identifier des types de prise en compte de l'environnement dans le développement portuaire. À ce titre, ils peuvent aussi permettre de déterminer des orientations. Ainsi, l'analyse des contentieux nous aide à réfléchir sur l'avenir, c'est-à-dire non pas à élaborer des solutions immédiatement applicables, mais à reconnaître des situations de manière à aider les opérateurs portuaires à faire des choix de développement. On peut en effet imaginer que l'utilisation des profils issus de l'AFC permette d'analyser des conflits nouveaux en les rapportant aux profils identifiés, voire de proposer des recommandations à d'autres ports présentant le même profil. Or, de toute évidence, cette analyse et cette réflexion sont une nécessité lorsqu'on constate que la tendance dominante est celle d'une augmentation du nombre de contentieux environnementaux, et cela même si, ou plutôt, d'autant plus que cette augmentation ne signifie pas nécessairement une aggravation de la situation. C'est aussi cette « évolution » que nous visions avec le titre de notre thèse : l'augmentation du nombre de contentieux environnementaux montre l'importance de continuer à analyser la prise en compte de l'environnement non seulement dans l'« urgence », pour le présent immédiat, mais aussi à long terme, pour le futur.

Bibliographie

- Debrie, J., 2010, Contribution à une géographie de l'action publique : le transport entre réseaux et territoires, Dossier d'HDR, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 209 p.
- Debrie, J., Lavaud-Letilleul, V., 2010, La décentralisation portuaire : réformes, acteurs, territoires, Paris, L'Harmattan, 220 p.
- KIRAT T., LO PRETE M., 2011, « Measuring Land-Use Conflicts through the Lens of Courts Activity. Empirical Evidence and Implications for Law and Geography », Meeting of Law and Society Association, June, 2-5, San Francisco, USA
- Lavaud-Letilleul, V., 2009, « L'évolution du système portuaire conteneurisé de la rangée nord entre mondialisation, régionalisation et développement local », in B. Semmoud (dir.), Mers, Détroits et Littoraux : charnières ou frontières des territoires ?, Paris, L'Harmattan, p. 111-128.
- 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 en Aménagement, ENPC-Université Paris-Est, 441 p.
- Romano, S., 1975, L'ordre juridique, Paris, Dalloz, 174 p.
- Torre, A., Melot, R., Bossuet, L., Cadoret, A., Caron, A., Darly, S., Jeanneaux, P., Kirat, T., Pham, H. V., 2010, « Comment évaluer et mesurer la conflictualité liée aux usages de l'espace ? Eléments de méthode et de repérage », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, vol. 10, n° 1, avril 2010.

1.3 Les tensions autour du développement portuaire

à travers la judiciarisation des conflits

dans les ports de commerce français (1980-2010)

Par Thierry KIRAT (économiste du droit, IRISSO, CNRS/Université Paris Dauphine)
& Valérie LAVAUD-LETILLEUL (géographe-aménageur, Art-Dev/Université de Montpellier 3)

(Annexe 3)

1.3.1 PROBLEMATIQUE

La mobilisation du droit devant les tribunaux est un aspect important de la mise en œuvre de la réglementation. Processus socio-juridique, le recours contentieux est un révélateur des conflits sur les usages du territoire et des ressources localisées par le biais de la mobilisation du droit devant les juridictions judiciaires et administratives (des opérations d'urbanisme liées à l'activité portuaire aux pollutions des eaux maritimes, en passant par la gestion des risques industriels par l'administration).

L'étude des actions portées devant les tribunaux offre de précieuses informations pour évaluer la conflictualité sur un espace. Elle permet notamment de repérer à la fois les objets d'oppositions et les acteurs impliqués, ainsi que leur registre d'argumentation ou encore les objets d'oppositions. Elle permet d'étudier le conflit en tant que processus. Elle offre un regard à la fois sur un mode d'émergence des conflits (l'objet des requêtes nous informe à ce sujet), une forme d'opposition (l'action en justice étant un mode d'expression des conflits parmi d'autres) et une modalité de régulation des conflits (l'arbitrage du juge). La spatialisation des contentieux permet quant à elle de localiser ces actions et de repérer d'éventuelles régularités et/ou disparités géographiques.

1.3.2 METHODOLOGIE

La méthodologie consiste à recueillir les décisions de justice et à en exploiter le contenu juridique et factuel. La source utilisée est Légifrance, complété par la base d'arrêts produite par le Conseil d'Etat, désormais en accès libre. Le taux de recouvrement entre Légifrance et Ariane est de plus de 90%.

Les arrêts disponibles en texte intégral sur Légifrance et Ariane sont ceux des Cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat, au fond et en référé. Légifrance publie quelques décisions de tribunaux administratifs, sur la base d'une sélection qui n'est pas explicitée. Les décisions du tribunal administratif (TA) ne sont pas en texte intégral : elles sont publiées sous la forme d'un résumé des questions de droit, complété par une indexation basée sur la nomenclature des affaires en vigueur dans les juridictions administratives. Nous n'avons pas retenu les quelques décisions de TA rencontrées lors de la recherche.

La recherche des arrêts a été faite avec les mots-clés suivants :

- **Autonome et aménagement**
- **Port autonome et code de l'environnement**
- **Port autonome et urbanisme**

Nous avons obtenu, sans limitation de date, 77 arrêts de cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat, au fond et dans le cadre de procédures en référé, pour les ports de commerce français.

Sur des 77 arrêts, 18 sont redondants : la recherche en mode textuel les a fait apparaître avec deux ou trois mots-clés. Cela indique le caractère la plus grande complexité et la diversité des enjeux juridiques.

Les arrêts ont été codés sur la base de la grille suivante (tableau 1).

Tableau 1 – grille de codage des arrêts

Arrêt	N° du pourvoi
Date de l'arrêt	JJ/MM/AAAA
Date de la 1^{ère} action en justice	JJ/MM/AAAA
Objet matériel du conflit	Aménagement, ICPE, dommage matériel, dragage
Zone de conflit	Mer / Industriale-portuaire/voisinage de la ZIP/ Domaine public / Zone naturelle protégée
Motivation juridique	Norme juridique principale
Demandeur	Particulier, asso locale, APE, collectivité territoriale, autorité portuaire, acteur activité portuaire, préfet, ministre
Défendeur	idem
Tiers intéressé	idem
Décision du juge	Rejet, annulation (totale ou partielle)

L'exploitation des arrêts a été réalisée en identifiant, entre autres, l'objet matériel des conflits.

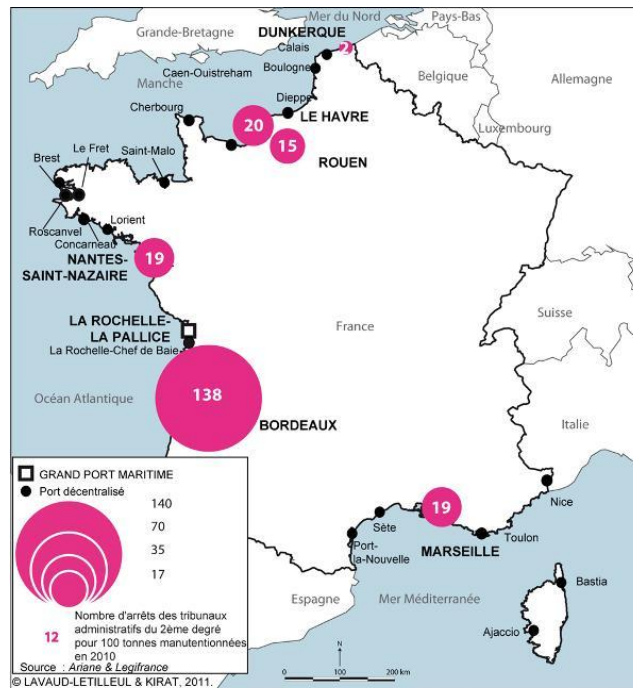
L'objet des conflits est défini dans des termes matériels, factuels, distincts de la motivation en droit de la requête sur laquelle le juge administratif est saisi.

L'analyse a porté sur les Grands Ports Maritimes (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille-Fos).

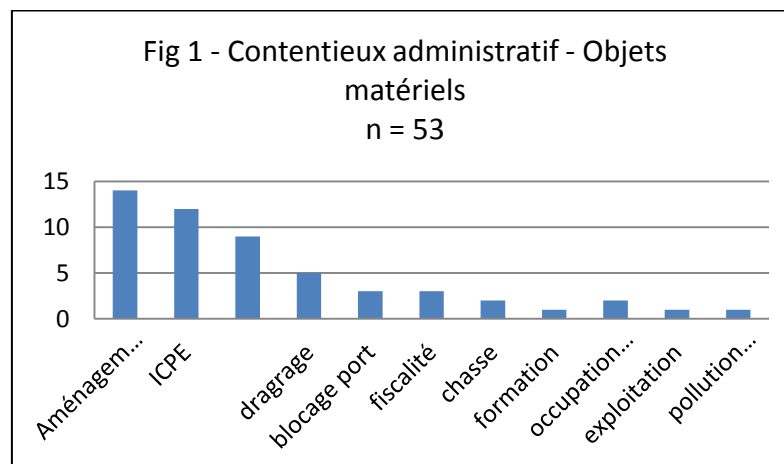
1.3.3 RESULTATS OBTENUS

L'activité contentieuse est dans le temps relativement stable et d'un étiage limité jusqu'au milieu des années 2000 ; une judiciarisation marquée s'ensuit. Toutefois, elle n'est pas uniforme : les Grands Ports maritimes de Bordeaux, de Marseille-Fos, du Havre, de Nantes Saint Nazaire et de Rouen sont plus conflictuels que Dunkerque (carte 1).

Carte 1 – Le contentieux administratif non corrélé à la « taille des ports »



Les trois principaux objets de contentieux sont les opérations et projets d'aménagement industrialoportuaire, les installations classées pour la protection de l'environnement, les dommages matériels liés à des accidents à quai ou lors de l'accès au port. Puis suivent les opérations de dragage de chenaux de navigation et leurs résidus, les situations de blocage de port lors de manifestation d'organisations professionnelles. Plus marginaux en quantité sont les conflits relatifs à la chasse, la formation des personnels des ports autonomes, l'occupation du domaine public, les conditions d'exploitation du port, puis la pollution maritime (figure 1).



Pour tous les ports de commerce, les zones de conflits sont majoritairement les zones industrialoportuaires et leur voisinage ; les conflits maritimes ou relatifs à des aires protégées sont quantitativement moins nombreux.

Les ports de commerce français présentent des profils conflictuels spécifiques (tableau 1).

Tableau 1 – Synthèse des profils contentieux pour les Ports Autonomes

PORT	OBJET	LOCALISATION	ACTEUR	MOTIVATION JURIDIQUE
BORDEAUX	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Dragage ➤ Dommages économiques 	Quai Accès au port	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préfet ▪ Autorité portuaire 	Responsabilité
NANTES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Aménagement 	Voisinage de la ZIP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorité portuaire ▪ Communes ▪ APE* 	Urbanisme- Environnement
LE HAVRE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Blocage du port ➤ Dommages économiques 	Quai Accès au port	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Autorité portuaire ▪ Acteurs portuaires 	Responsabilité Environnement
MARSEILLE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ICPE (traitement des déchets) 	Dans la ZIP	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Préfet ▪ Communes & groupements ▪ APE* 	Polymorphe

*APE : Association de protection de l'environnement

1.4 Les conflits environnementaux et territoriaux

liés aux Grands Ports Maritimes :

une analyse comparée de Marseille, Le Havre et Dunkerque

par Jean-Eudes BEURET (Economiste, Agrocampus Ouest Rennes)
et Anne CADORET (géographe, TELEMME/Aix Marseille Université)

(Annexe 4)

1.4.1 PROBLEMATIQUE

Mondialisation et croissance des échanges internationaux ont incité les ports de commerce français, depuis la fin des années 1990, à engager une série d'aménagements industrialo-portuaires. Ils se heurtent à de vives oppositions : entre enjeux globaux et locaux, économiques et environnementaux, entre usages productifs, résidentiels, récréatifs des territoires émergent de nombreux conflits. La réforme portuaire de 2008 entend relancer l'économie portuaire tout en préservant l'environnement, associant deux enjeux qui ne vont pas sans contradictions : elle n'atteindra pas ses objectifs sans une gestion appropriée de la conflictualité. Nous nous proposons donc d'étudier les dynamiques conflictuelles et les voies de la régulation des conflits.

Retenus pour cette étude, les trois premiers Grands Ports Maritimes français, Marseille-Fos, le Havre et Dunkerque (auquel s'ajoute Nantes Saint Nazaire pour la seule analyse de la presse) sont en première ligne. Depuis le début des années 2000, les projets s'y succèdent, avec de nouveaux terminaux à conteneurs (Port 2000 au Havre, Fos 2XL à Marseille-Fos, Nord France Terminal International à Dunkerque), des terminaux méthaniers (à Marseille Fos et à Dunkerque, après un projet avorté au Havre), des projets de plates-formes multimodales et de creusements de voies fluviales (au Havre et à Marseille-Fos), etc... Aux conflits liés aux aménagements s'ajoutent des conflits liés aux nuisances (bruits, odeurs, particules, trafics de camions..), risques technologiques et contraintes liées à la prise en compte de ces risques, ainsi qu'aux autres effets externes d'une installation ou d'un ensemble d'aménagements industrialo-portuaires et à leur concentration. Ces conflits ne sont-ils qu'un obstacle au développement portuaire ou sont-ils une opportunité pour construire la gouvernance et la durabilité de ces équipements, à l'échelle des territoires et en conciliant enjeux locaux et globaux ? Sous quelles conditions ces conflits sont-ils porteurs d'innovations ? Les stratégies des autorités portuaires de gestion de la conflictualité sont-elles pertinentes ?

La conflictualité dans les ports français a déjà fait l'objet d'analyses (notamment Foulquier, 2009) que nous prolongerons en nous intéressant spécifiquement aux conflits environnementaux et territoriaux, à leur dynamique en longue période (1997-2012), aux interactions dynamiques entre les arènes conflictuelles au sein d'un territoire. A partir de trois cas emblématiques, notre objectif est de proposer une vision globale de la conflictualité et de sa gestion dans les territoires portuaires étudiés, tout en sortant, grâce à une étude comparative et diachronique, à la fois d'une monographie territoriale de la conflictualité ou d'un travail monographique sur un conflit particulier.

Par ailleurs, l'analyse des dynamiques conflictuelles a été étroitement associée à une analyse des formes de concertation, voire de participation citoyenne et plus globalement de gouvernance de

l'environnement portuaire : nous avons analysé la façon dont les processus conflictuels et concertatifs interagissent dans des espaces en mutation rapide, soumis à des usages multiples et souvent concurrents que sont les espaces littoraux portuaires. Les espaces portuaires sont des espaces en mutation rapide (nombreux dispositifs de gestion, pluralité d'usages et des nouveaux usages, équipements relativement récents, urbanisation, etc.), sujets à des transformations (paysagères, territoriales, managériales, etc...) contribuant à faire émerger des mobilisations citoyennes (avec des échanges, des débats, des contestations...), d'où l'intérêt d'y conduire une analyse croisée des dynamiques de conflits, concertation et participation.

1.4.2 METHODOLOGIE

Nous avons choisi d'étudier les territoires dans lesquels s'inscrivent les trois premiers grands ports de commerce français. Sur chacun de ces terrains, l'échelle d'analyse de base est celle de la zone industrialo-portuaire (ZIP), à laquelle il faut ajouter l'espace sous influence des activités portuaires et/ou des réglementations liées à ces activités. Afin de borner l'espace considéré, nous nous sommes limités aux espaces impactés par des nuisances, contraintes et dégradations environnementales et territoriales vécues comme telles par certaines catégories d'acteurs : cette délimitation a évolué et est issue des entretiens.

Les conflits et concertations étudiés ont été approchés à partir de trois sources : une revue de la documentation disponible (sites web des parties prenantes, compte rendu des réunions, documentation collectée sur place), une analyse de la presse quotidienne régionale (PQR) et des entretiens.

Pour ce qui est de la presse, c'est une source régulièrement critiquée pour ses biais et sa partialité mais elle est révélatrice des enjeux et des conflits autour de l'environnement exposés au grand public. Un recueil de presse a été effectué sur les trois sites étudiés (Dunkerque, Le Havre, Marseille-Fos), mais aussi Nantes Saint Nazaire, à titre comparatif. Nous avons dans un premier temps sélectionné à partir de mots clés les articles portant sur une situation de conflit et/ou de concertation liée à l'environnement sur une période de 10 ans. Les recherches ont été effectuées sur la PQR à plus fort tirage couvrant les terrains d'étude pour laquelle nous avons pu avoir un accès simplifié. Il s'agit de Ouest-France, de La Provence et de La Voix du Nord. Certaines contraintes d'accès aux données ont effet réduit le champ d'investigation : la période d'analyse pour La Provence s'étend de janvier 2005 à juin 2010 alors qu'elle s'étend de janvier 2002 à décembre 2010 pour La Voix du Nord et Ouest-France. De plus, la délimitation complexe de l'espace portuaire, notamment du GPMM en début de programme (période de sélection des articles de presse), a conduit à éliminer des articles de notre analyse quantitative alors qu'il aurait été pertinent de les prendre en considération. Malgré ces limites, nous avons pu tirer des résultats intéressants de l'analyse quantitative opérée sur les ports du Havre, de Nantes et de Marseille. Les éléments non pris en compte dans l'analyse quantitative de la PQR ont alimenté notre étude visant à proposer une vision globale de la conflictualité et des dynamiques de concertation des territoires portuaires étudiés.

Des entretiens semi-directifs ont ensuite été réalisés auprès de 63 protagonistes de conflits et concertations (24 au Havre, 24 à Dunkerque, 15 à Marseille Fos où l'analyse a été limitée aux bassins Ouest). Après avoir dressé un premier panorama de la conflictualité et des processus de concertation ayant marqué le territoire durant la décennie 2000-2010 grâce à l'analyse documentaire, de la presse et à des entretiens préliminaires, ont été identifiés les principales parties prenantes de ces processus : au final, ont été rencontrés des acteurs appartenant aux catégories suivantes : Grand Port Maritime (agents ; membres du conseil de Développement), Services de l'Etat (DREAL, DDTM, Conservatoire du Littoral), Elus communaux et intercommunaux, agents des collectivités (chargés des relations ville port ; risques technologiques ; environnement ; planification spatiale ; développement durable), acteurs environnementaux (associations naturalistes ; associations parapubliques visant l'apport de

connaissances) ; représentants d'usages du territoire (industriels ; agriculture ; pêche ; chasse ; vie locale ; autres usages récréatifs)

Après avoir identifiés les objets conflictuels et/ou de concertation, nous avons analysé chaque dynamique conflictuelle et/ou concertative, tout en étudiant leurs interactions : en effet, les objets et arènes sont nombreux et nombre de conflits et concertations sont en relation étroite les uns avec les autres, les difficultés rencontrées dans la gestion de certains conflits complexifiant la gestion d'autres conflits, les concertations autour d'un objet considérant implicitement ou explicitement d'autres objets, des formes de négociation et de marchandage mettant en jeu simultanément ou à retardement plusieurs objets, etc... Nous avons retrouvé, dans les trois ports, des conflits de nature similaire autour d'une même gamme d'objets et mobilisant les mêmes types de protagonistes : les récurrences et les différences observées ont rendu l'analyse comparative très riche.

Outre un traitement des données visant l'identification des conflits et concertations, des jeux d'alliance et d'opposition, la caractérisation des stratégies des acteurs, la modélisation des itinéraires de concertation et celle des interactions entre les processus conflictuels et concertatifs, nous avons mis l'accent sur une analyse diachronique portant sur une décennie (2000 – 2010), finalement élargie à la période 1997-2012. A partir des entretiens, de l'analyse de la presse et des documents complémentaires ont été construit des séries chronologiques mettant en parallèle les événements et l'évolution des différents éléments identifiés comme ayant joué un rôle déterminant quant à l'évolution du jeu des acteurs et de la gouvernance de l'environnement portuaire. Ont ainsi été reconstruit l'historique de : a. les opérations d'aménagement portuaire ; b. les initiatives de planification prises par l'Etat (Directives territoriales d'aménagement) ou par les collectivités publiques Locales (SCot) ; c. la mise en place d'outils de gestion de l'environnement, des espaces naturels et des risques industriels ; d. la mise en place d'espaces de dialogue, de concertation et/ou de participation, à durée déterminée ou indéterminée ; e. l'émergence et le développement de conflits ; f. La mise en place d'outils de connaissance de la réalité, susceptibles d'alimenter les interactions entre acteurs, relevant de ce que nous qualifions de « traduction scientifique » ; g. Les annonces faites par des décideurs, souvent à caractère politique.

Mettre en parallèle ces séries chronologiques nous a permis d'identifier des facteurs clés d'évolution des dynamiques de conflit, de participation, de concertation et de gouvernance, ainsi que des effets à court termes mais aussi à moyen termes de ces dynamiques. Les arènes conflictuelles et concertatives ont été étudiées comme étant les éléments d'un système dont nous avons analysé la dynamique au cours des quinze dernières années.

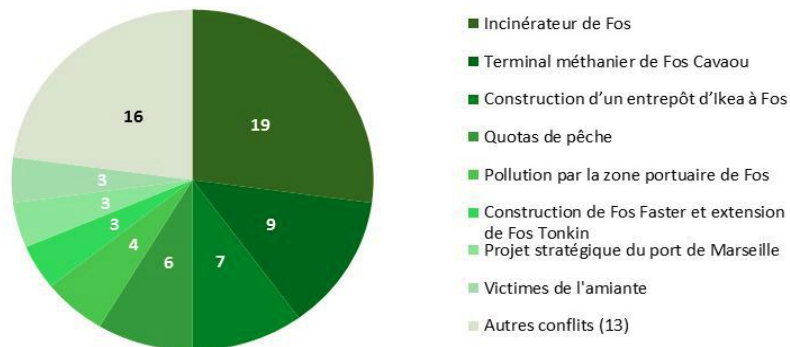
1.4.3 RESULTATS OBTENUS

1. Un premier balayage des conflits et concertations par l'analyse de la PQR

Les conflits évoqués dans la presse sont nombreux et concernent en très grande majorité les impacts ou projets d'aménagement portuaire. 63 situations conflictuelles ont été recensées : elles portent principalement sur l'aménagement et les infrastructures (71 % des articles). Il est plus faiblement question de la gestion et la protection de l'environnement (12%), des risques (9,5%) et des nuisances et pollutions (7,5%). Les problématiques environnementales sont peu analysées dans la presse, mais il a été possible de mettre en évidence que les biens environnementaux concernés sont le cadre de vie, première préoccupation des populations locales, puis le milieu naturel qui mobilise les défenseurs de l'environnement. On remarque des différences entre les ports. La thématique du risque est très présente au Havre, alors qu'à Marseille il s'agit de la destruction de l'environnement. Dans le champ de l'environnement, la problématique de l'énergie arrive en premier au Havre, alors qu'il s'agit du cadre de vie à Marseille. [Erreur ! Source du renvoi introuvable.](#)

PISTE (Port-Industrie-Société-Territoire-Environnement)

Pour chaque port, une analyse spécifique a été réalisée, illustrée ici par le cas de Marseille. Sur la période 2005-2010, 20 conflits ont été recensés. L'aménagement et les infrastructures occupent toujours la majorité des articles, avec notamment l'incinérateur de Fos, les terminaux méthaniers du Cavaou et de Fos Faster, ou encore la construction d'un entrepôt Ikea à Fos (Graphique 2).

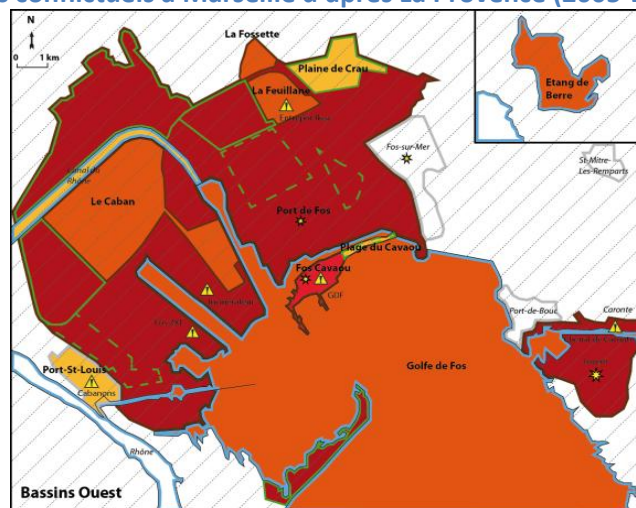


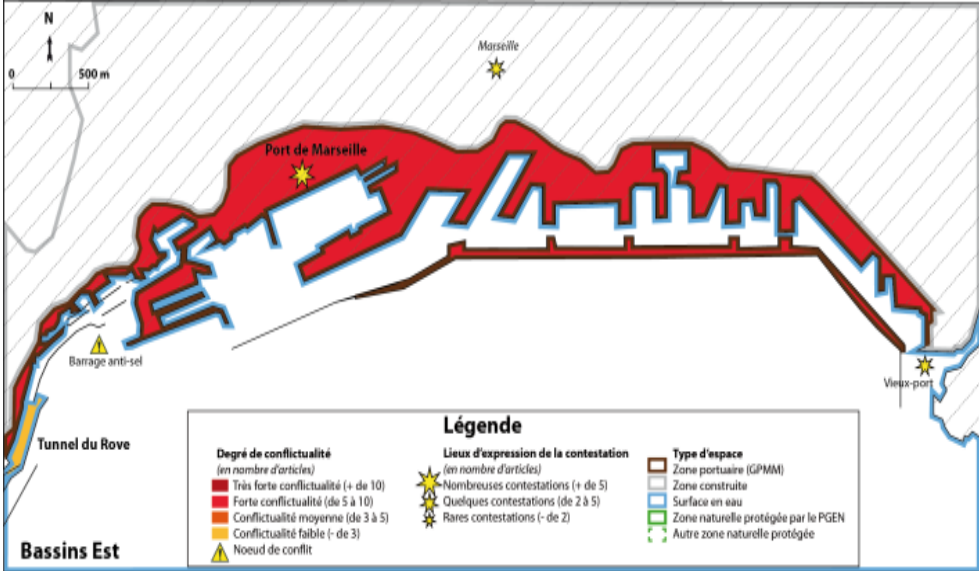
Graphique 2 : principaux conflits recensés sur le site du GPM (2005-2010) à partir de La Provence.

La conflictualité à Marseille concerne davantage les espaces terrestres que maritimes du port (

). La carte suivante a été établie en fonction du nombre de fois où chaque espace était cité comme lieu de conflit. Les réserves foncières du port et Fos Cavaou sont des espaces où les conflits sont plus fortement médiatisés comparés aux espaces en eau (étang de Berre, golfe de Fos) et aux espaces industrialisés renfermant des espaces naturels (le Caban, La Feullane, la Fossette).

Carte 1 : Les espaces conflictuels à Marseille d'après La Provence (2005-2010). ©Mounié, 2010





Les processus de dialogue sont peu médiatisés comparés aux processus conflictuels. De plus, les articles portant sur un processus de dialogue citent quasi systématiquement un conflit, rappelant les liens forts entre ces deux processus. Même si le volume d'article portant sur un processus de dialogue est faible, il n'en demeure pas moins que nous avons identifié plus de 70 dispositifs de concertation différents. L'objet de ces processus est en grande majorité (pour 74% des articles) lié à des chantiers et des projets d'aménagement (incinérateur à Marseille, Port 2000 au Havre, extension de Donges-Est à Nantes). Un faible pourcentage d'articles concerne des processus dont l'objet est la gestion des espaces naturels (9%), le développement économique (8%) ou les risques (5%). Il s'agit de dispositifs d'enquête publique ou de débat public pour la plupart, prenant le plus souvent la forme de réunions publiques et correspondant à des consultations (même s'ils sont qualifiés de « concertation »).

2. L'analyse des conflits : objets, protagonistes, dynamiques et interactions

Les entretiens ont permis d'approfondir l'analyse. Les conflits environnementaux et territoriaux identifiés portent, dans chacun des ports, sur cinq catégories d'objets (Tableau 1).

Tableau 1 : conflits portuaires environnementaux et territoriaux : les objets conflictuels

Catégorie d'objets	Objets conflictuels	Menaces	
Biodiversité et écosystèmes spécifiques	L'espèce menacée	Menacée par un aménagement	
	Ecosystème spécifique (estuarien, coussoul,..)	Menacé par des usages (récréatifs ou industriels)	
Pollutions et risques industriels	Un épisode de pollution	Dénoncé par des associations	Mobilisation discrète de « spécialistes »
	Transparence exigée sur les risques et incidents	Mise en cause des procédures	
	Risques pour la santé humaine	Liés à un aménagement	Forte mobilisation et médiatisation
	Mesures de prévention des risques	Conséquences : dépenses pour les particuliers et accès aux lieux	
Nuisances	Bruits, odeurs, particules, pollutions lumineuses	Liées aux activités existantes ou à des projets d'aménagement	
	Trafics de camions : saturation, dangers	... au regard des infrastructures existantes	
Accès aux lieux et biens d'environnement	Usages récréatifs non patrimoniaux (kite surf..)	Menacés par un aménagement ou un périmètre de danger	lieux de pratique substituables
	Usages à caractère patrimonial (pêche, chasse, loisirs ancrés dans une culture locale)		Lieux jugés comme non substituables
Contraintes imposées à des usages économiques	Captation d'espaces, effets externes	Effets sur les ressources, captation foncière liée à un aménagement ou aux mesures compensatoires	

Des conflits portent sur une ou plusieurs espèces végétales ou animales menacées par de nouveaux aménagements : ces espèces sont souvent instrumentalisées, les opposants sollicitant des naturalistes pour chercher l'espèce menacée pouvant faire obstacle au projet concerné. D'autres conflits portent sur des écosystèmes spécifiques : ils sont inéluctables car nombre de ports touchent à des zones estuariennes ou à des espaces uniques du point de vue géomorphologique (tels que le Coussoul de la steppe de Crau, pour Marseille-Fos), porteurs d'une biodiversité particulière. Les pollutions industrielles donnent lieu à des conflits autour d'un épisode de pollution décelé par des associations qui mettent en cause un industriel, ou plus globalement sur la transparence exigée par

certain sur les « incidents » industriels. Ces conflits sont souvent discrets et ne mobilisent que des spécialistes capables de discuter avec les industriels. Viennent ensuite des conflits très fortement médiatisés, où les risques d'atteintes à la santé humaine deviennent l'objet central d'un conflit de grande envergure. Les risques industriels sont peu visibles et ne mobilisent qu'un public averti, alors que les nuisances telles que les odeurs sont la face sensible des pollutions et de certains risques et mobilisent plus facilement un public non averti. L'accès au vécu des lieux est une autre source de conflits : les biens d'environnement dont il s'agit sont ici appréciés pour les usages qu'en fait un groupe social, mais aussi souvent car ces usages sont ancrés dans une identité locale. Dans ce dernier cas, des restrictions ou interdiction d'accès à des lieux supports d'usages patrimoniaux peut être une source de vives oppositions. Enfin, des contraintes imposées à d'autres activités économiques sont une source de conflit mais apparaissent au second plan dans la conflictualité.

Certains objets sont dotés d'un potentiel conflictuel plus important que d'autres : ce sont en particulier ceux qui mettent en jeu l'identité, le lien avec les ancêtres ou les descendants, objets sacrés au sens de Mauss (cité par Godbout, 1995, Godelier, 1997), par essence non négociables. Un autre élément propice au développement de tensions et de conflits tient à l'entrée en résonance d'un enjeu limité à l'échelle locale avec le même enjeu à une échelle globale. Le foncier agricole, au Havre, en offre une illustration, avec peu de surfaces menacées par le port, mais des tensions qui viennent d'un cumul de menaces à l'échelle départementale.

L'analyse des discours et argumentaires, lors de l'analyse des documents et de la presse, puis des entretiens, révèle une segmentation de la nébuleuse de ceux qui sont perçus comme les « opposants » par le port, en plusieurs groupes. Il existe certes des hybridations, mais leurs références et justifications sont distinctes.

Tableau 2 : la nébuleuse des « opposants » : segmentation et légitimités

A un territoire support d'outils industriels est opposé :		Les opposants puisent leur légitimité dans :	Au regard du développement durable :
Vivre le territoire au quotidien	Comme un espace d'attachement	L'attachement, l'engagement dans la proximité (légitimité domestique)	Dimension sociale
	Comme un support de vie	Représentation des habitants ordinaires : le nombre (légitimité civique)	
Territoire support de biens rares à l'échelle globale et/ou d'effets externes supra-territoriaux		La représentation de la nature, l'intérêt général et des générations futures (légitimité civique)	Dimension environnementale
Vivre du territoire et de ses ressources		L'antériorité, la production (légitimité industrielle)	Dimension économique

Certains acteurs vivent le territoire dans leur quotidien et mettent en avant ce vécu, avec des usages résidentiels, récréatifs et culturels. Certains d'entre eux mettent en avant un attachement profond aux lieux et au vécu local de ces lieux et mobilisent une légitimité domestique (Boltanski, Thévenot, 1991) en convoquant la proximité, la familiarité, un rapport intime aux lieux pour revendiquer un pouvoir de décision. D'autres revendiquent une certaine qualité de vie dans ce territoire, sur la base d'un rapport plus utilitaire à un territoire lieu de vie éventuellement interchangeable. Ils mobilisent une légitimité civique : celle du nombre car ils s'estiment représentatifs d'une majorité, celle des habitants ordinaires, puis celle de l'égalité entre les habitants de différents territoires, qui devraient pouvoir vivre de la même façon. Notons que la référence au NIMBY pour disqualifier ces acteurs, parfois convoquée, est malvenue : leurs discours révèlent qu'ils s'opposent rarement à « ce projet ici

» mais à « ce projet, à cet endroit là et de cette façon là », évoquant même parfois un « mieux industriel » et non un rejet de l'industrie. D'autres protagonistes vivent le territoire non plus comme lieu de vie (ils résident souvent ailleurs) mais comme le support de biens rares (espèces menacées) et d'effets externes (pollutions...) à des échelles supra-territoriales. Ce sont des naturalistes qui ont un rapport distancié avec les objets concernés par les conflits, se mobilisent au nom de l'intérêt général (et de celui des générations futures) et d'une légitimité ancrée dans un monde civique (Boltanski, Thévenot, 1991). Enfin, certains acteurs vivent du territoire et de ses ressources. Et mobilisent une légitimité industrielle ancrée dans un besoin de performance productive.

Des alliances se nouent très généralement entre les groupes qui mettent en avant des légitimités domestique ou civique : elles reposent sur des complémentarités, chacun disposant d'une légitimité ou d'armes d'opposition dont l'autre ne dispose pas : ceci permet par exemple aux « locaux » de bénéficier des apports des naturalistes pour identifier des espèces rares et engager des procédures contentieuses visant le blocage d'un aménagement, les naturalistes bénéficiant en retour d'une mobilisation à la fois massive et légitimée par un ancrage local.

Trois archétypes de conflits (avec de nombreuses figures hybrides) apparaissent. Ce sont d'abord des conflits focalisés, car centrés sur un objet précis dénoncé comme une cause possible de dommage, et localisés car portant sur des biens d'environnement et espaces aux contours bien définis. C'est par exemple l'opposition à l'installation d'un terminal méthanier sur le site d'Antifer (GPMH), dans l'anse du Clipon (GPMD), ou au Cavaou (GPMMF) : les espaces supports du conflit sont bien identifiés. Certains conflits sont qualifiés d'excentrés ils se développent dans le territoire mais leurs sources sont à rechercher en grande partie hors du territoire, notamment au sein des réseaux d'appartenance de certains des protagonistes. C'est le cas des tensions sur le foncier agricole au Havre, liées au cumul de projets prélevant des espaces agricoles à une échelle plus large. Viennent enfin des conflits chroniques (Cadoret, 2009), qui s'expriment à l'occasion de conflits d'aménagements qu'ils viennent coloniser, mais dont l'objet est immatériel : ce sont surtout des conflits de prérogatives ou de vision du futur souhaité.

La construction puis la mise en parallèle des séries chronologiques nous a permis de comprendre des relations de cause à effets entre des conflits, processus de concertation et certains éléments structurants de la gouvernance portuaire. Par exemple la figure 1 montre les effets structurants du conflit qui a eu lieu au Havre autour du terminal à conteneur Port 2000, qui engendra le renforcement puis l'institutionnalisation d'espaces de concertation et de gouvernance, la mise en place d'un outil de traduction scientifique (visant à fournir des éléments scientifiques discutables par les parties prenantes), mais aussi des conflits chroniques autour de mesures de protection de l'environnement liées directement ou indirectement à ce conflit.

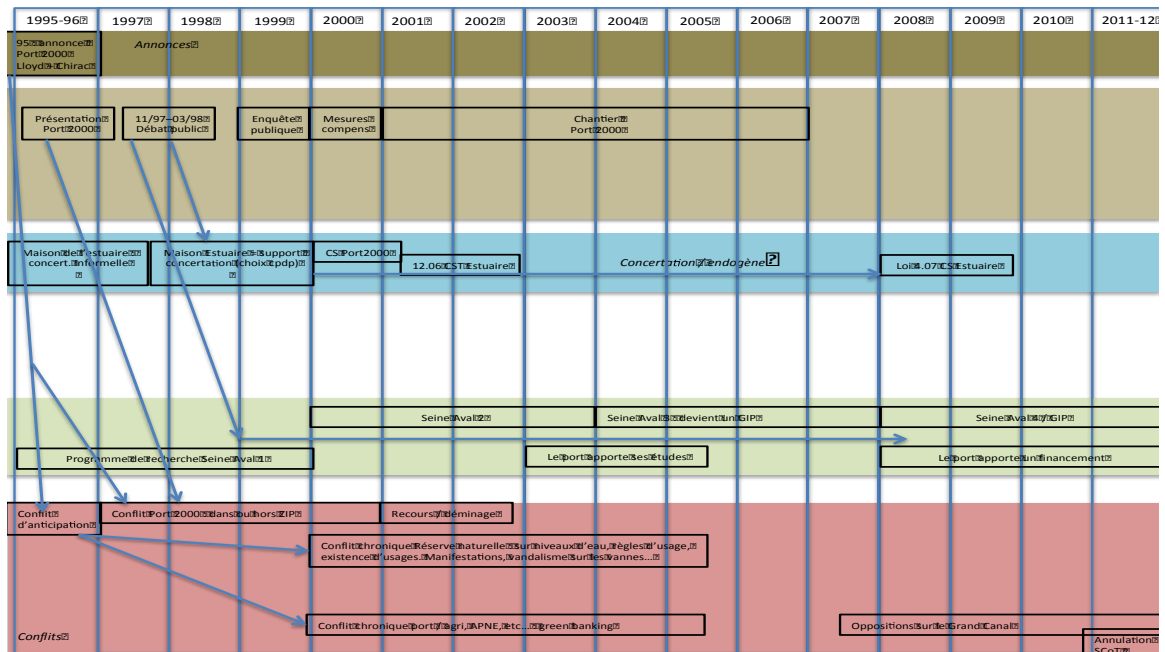


Figure 1 : Port 2000, un conflit structurant qui engendre des concertations, un outil de traduction scientifique... et des conflits chroniques

A partir des trois cas d'étude, différents types d'interactions dynamiques ont été caractérisées. Ce sont d'abord des liens de causalité : un conflit ou une concertation peuvent engendrer d'autres conflits ou concertations, la structuration de dynamiques informelles de concertation ou de traduction scientifique (Beuret, 2006), la structuration du jeu des acteurs. Certains liens de causalité sont plus complexes, avec l'enchevêtrement de dynamiques conflictuelles (par exemple 3 conflits enchevêtrés autour du terminal méthanier d'Antifer et de deux centrales à charbon au Havre) ou des effets de synergie ou au contraire d'opposition et de mise en échec mutuelle entre dynamiques de concertation (par exemple le comité des usages de l'eau mise en place par la préfecture au Havre et l'espace de concertation créé par la Maison de l'Estuaire).

Ont ensuite été identifiés des éléments déterminés par des interactions dynamiques et qui jouent en retour un rôle déterminant sur ces interactions. C'est d'abord la confiance entre l'autorité portuaire et les autres parties prenantes des conflits et concertations, qui peut être dégradée par différents facteurs (effets d'annonce, engagements non tenus, argumentaires qui révèlent après coup leurs failles, fausses concertations) ou réhabilitée par des concertations ou des actes à forte portée symbolique. Ce sont ensuite des individus en position de marginaux sécants (Crozier, Friedberg, 1977) ou de « sécants dominants » : ils sont une passerelle entre plusieurs sphères (industrie, collectivités locales, environnement...) et/ou échelles (locale et globale) et jouent un rôle clé soit dans une posture marginale, soit en tant que leader reconnu et dominant (avec notamment de grands élus à l'interface entre le territoire et l'Etat). Ces éléments constituent un capital au cœur du système et sont qualifiés d'actifs spécifiques territoriaux (Pecqueur, 1992), susceptibles d'être renforcés ou dégradés par certains actes.

Ont enfin été identifiés des événements phares qui ont un écho prolongé sur les interactions entre les parties prenantes. Ce sont des effets d'annonce parfois sources de tensions et conflits d'anticipation aux effets prolongés. Ce sont des débats publics, aux effets immédiats souvent limités mais qui ont des effets à moyen et long termes sur la structuration des oppositions et des espaces de coopération entre les acteurs.

Enfin, l'analyse comparative des trois ports révèle notamment une conflictualité plus faible à

Dunkerque qu'ailleurs, avec des tensions plus que des conflits. Le niveau de la conflictualité, d'un port à l'autre, est notamment déterminé par la disponibilité en réserves foncières (importantes à Dunkerque, très faibles au Havre), le niveau de fragmentation des collectivités gestionnaires du foncier (faible à Dunkerque, avec des échelles de gestion concentriques et un leadership unique et fort), le fait que le développement portuaire ait été ou non voulu par le territoire au cours d'une histoire longue (avec notamment un territoire proactif à Dunkerque, un port subi à Fos), l'existence et l'efficacité des coordinations territoriales mise en place de longue date par des acteurs publics ou privés (fortes à Dunkerque, très faibles à Marseille Fos), la présence de grands élus en position de sécants dominants (absents à Fos) et de marginaux sécants (avec des individus clés à Dunkerque et au Havre), l'antériorité de la prise en compte d'enjeux environnementaux par les autorités portuaires (précoce, volontaire et partagée avec les collectivités à Dunkerque). Cette analyse montre que la conflictualité qui a marqué la période étudiée a été partiellement déterminée par des actes posés en amont de cette période. Cependant, la façon dont les autorités portuaires a géré la conflictualité (avec des stratégies de forçage aménagement par aménagement ou des visions à plus long terme), la mise en place de concertations et la construction de la confiance a également été déterminante. Tous les ports s'adaptent aujourd'hui à un l'impératif d'une concertation avec les acteurs du territoire, mais ils s'y sont pliés plus ou moins tôt et le font plus ou moins bien.

Bibliographie

- Beuret J-E. (2006) *La conduite de la concertation, pour la gestion de l'environnement et le partage des ressources*. Éditions L'Harmattan. Paris. 340 p.
- Boltanski L., Thevenot L. (1991) *De la justification : les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard, 421p.
- Cadore A. (2009) "Conflict dynamics in coastal zones : a perspective using the example of Languedoc-Roussillon (France)", *Journal of Coastal Conservation : planning and management*, march 2009, pp.151-163
- Foulquier E. (2009) Tensions, conflits et gouvernance dans les ports de commerce français (2004-2007), In *Les ports européens et la mondialisation. La réforme française* (Damien M-M, Marcadon J. Coord., L'Harmattan, pp 97-118)
- Godbout J.T. (1995) *L'esprit du don*, Ed. La Découverte, 344 p.
- Godelier M. (1997) *L'énigme du don*, Ed. Fayard, 315 p
- Mermet L., Dubien I., Emerit A., Laurans Y., 2004. Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la qualité de la concertation en aménagement, *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 22, n°1, pp 1-22.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations

La première partie de l'analyse, centrée sur les conflits (objets, protagonistes, stratégies des acteurs et formes d'opposition, dynamiques) invite l'aménageur (ici l'autorité portuaire) à réaliser une analyse approfondie du système conflictuel dont il est partie prenante, notamment pour hiérarchiser les objets conflictuels et évaluer leur potentiel conflictuel (il s'agit notamment de considérer le potentiel de blocage porté par la figure de l' « objet sacré », support d'identité) et déchiffrer le ou les « fronts communs » auxquels il se heurte, afin de saisir les attentes réelles des uns et des autres, au-delà des alliances stratégiques. Lire la segmentation des oppositions, en divers champs de conflits et concertations, permettra à l'aménageur de segmenter les espaces de dialogue en fonction de cette lecture, afin de construire des compromis à partir des besoins essentiels des uns et des autres. Ceci lui évitera surtout de répondre aux besoins des uns en ignorant ceux des autres, comme nous avons pu parfois l'observer, n'obtenant en retour qu'une poursuite de la conflictualité.

La deuxième partie de l'analyse, centrée sur la dynamique du système conflictuel et concertatif, invite l'aménageur à sortir du « conflit d'aménagement » et d'une stratégie « one shot » dont l'horizon n'est

qu'un aménagement considéré isolément, pour anticiper et élargir son champ de vision, en termes spatial et temporel, vers un système conflictuel territorialisé considérant une séquence d'aménagements. Dans certains cas, des stratégies de forçage (Mermet et al., 2004) visant à briser les oppositions à un aménagement hypothèquent l'avenir, en affectant notamment des ressources pour la régulation des conflits ultérieurs, telles que la confiance, en cristallisant et radicalisant des réseaux d'opposants et en renforçant la trame conflictuelle, avec l'émergence de nouveaux conflits chroniques. Se situer dans une séquence d'aménagement et considérer les interactions dynamiques au sein d'un système conflictuel semble nécessaire. Elle l'invite également à analyser la question des actifs spécifiques territoriaux (telle que la confiance) qu'il contribue à créer ou à détruire du fait de sa gestion de la conflictualité et à se montrer proactif : certains de ces actifs peuvent être construits par une véritable stratégie à moyen termes, de coopération avec les acteurs territoriaux. Elle passe par des concertations bien menées : les ports se montrent parfois volontaristes en la matière mais l'ingénierie de la concertation qu'ils mobilisent est sans commune mesure ni avec les moyens dont ils disposent, ni avec les enjeux. Elle passe parfois par des actes qui créent de la confiance, ne serait-ce que par leur portée symbolique : un investissement récemment réalisé par le port de Marseille Fos, lié à ses effets externes mais hors de la ZIP et au bénéfice des acteurs locaux, a ainsi eu une portée considérable.

**1.5 La réception locale des projets portuaires :
le développement portuaire à l'épreuve de la controverse territoriale**

-
Analyse comparée de 11 débats publics portuaires (1997-2010)

par Valérie Lavaud-Letilleul,
(géographe-aménageur, ART-Dev, Université de Montpellier 3),
avec la participation d'Alice Guittard sur l'analyse des 11 débats publics portuaires

(Annexe 5)

1. PROBLEMATIQUE

L'objectif de cette recherche est de creuser les intérêts en jeu autour d'un projet portuaire dans une phase de concertation sur un projet jusqu'à sa réalisation. Qui sont les opposants ? Que visent-ils par leur opposition (le projet ou autre chose...) ? Quelles sont les conséquences de ces oppositions sur la réalisation des projets ?

- **Un changement de contexte : plus de projets portuaires, plus d'environnement, plus de local, plus de concertation**

La multiplication des conflits autour des projets portuaires s'explique par un changement global de contexte.

Plus de projets portuaires. Avec la relance portuaire depuis 1990-2000, de nouveaux projets sont nés dans les ports de commerce français pour accueillir de nouveaux trafics (conteneurs, gaz...).

Un nouveau jeu d'acteurs où l'équipement fait face à l'environnement. Les projets ne sont plus systématiquement portés et financés par l'Etat (équipement). L'Etat est devenu multiple (arbitrage entre équipement, écologie et décision de justice). La réglementation environnementale donne une nouvelle légitimité et de nouveaux moyens d'action aux écologistes.

Plus de local. Dans le cadre de la décentralisation, les élus locaux ont pris plus de poids. Parallèlement, le co-financement des collectivités (avec celui des acteurs privés) est de plus en plus sollicité dans le montage des projets.

La participation et la concertation. Portées par un idéal de démocratie représentative, la participation des citoyens et la concertation autour des grands projets d'équipements ont été institutionnalisées, obligeant les maîtres d'ouvrage à un face-à-face avec les citoyens (ex. loi Barnier de 1995 instaurant le débat public pour les grands projets d'aménagement en France).

- **L'opposition locale aux projets portuaires et le syndrome NIMBY**

La question de l'opposition locale à l'implantation de projets d'équipement s'est cristallisée autour de la notion de NIMBY. Or le NIMBY (acronyme de « *Not In My Back Yard* ») fait partie de ces catégories « fourre-tout » qui contribuent plus à opacifier qu'à dévoiler la réalité sociale. Son utilisation donne lieu à plusieurs contresens. Les opposants feraient preuve d'intérêts égoïstes, acceptant un projet sur le principe, mais pas dans sa localisation à proximité de leur lieu de vie.

Cette recherche vise à sortir de ces stéréotypes :

- elle considère **la variété des points de vue d'acteurs face à un projet ;**

- elle considère la **complexité des points de vue d'acteur** en tenant compte de leurs positionnement par rapport au projet et de leurs arguments, et non de catégories d'acteurs pré-établies ;
- elle considère que les points de vue d'acteur doivent être étudiés en lien avec la **dynamique de conflit et de concertation jusqu'à la réalisation finale du projet** ;
- elle considère que les points de vue d'acteur sont le résultat d'une **rencontre entre un intérêt d'acteur, un projet portuaire donné, le maître d'ouvrage et un contexte local** (qui va au-delà de la dimension portuaire du projet).

- **Les oppositions à l'implantation des projets, la faute à qui ?**

Les oppositions locales sont souvent montrées du doigt comme responsables de blocage dans le développement des projets. Pour les autorités portuaires, notamment les plus importantes, ayant à gérer un enchaînement de projets, la culture de la gestion de projet des maîtres d'ouvrage portuaire caractérisée par le recours au passage en force et à l'arbitrage a dû évoluer pour faire face aux débats publics imposés par la loi Barnier de 1995. Mais, si le principe du débat est aujourd'hui accepté, sa mise en œuvre leur paraît souvent insatisfaisante. Le porteur de projet juge souvent l'opposant incompetent (le projet est trop technique) et/ou à côté du sujet (il parle d'autre chose que le projet). Constatant les difficultés de la négociation, et ce quoiqu'attendant de plus en plus de co-financement des collectivités, les porteurs de projet se disent parfois nostalgiques du temps de l'arbitrage....

- **Les oppositions à l'implantation des projets, pourquoi ?**

Cette recherche n'étudie pas la concertation pour la concertation à l'image de certaines recherches en sciences politiques. L'analyse des débats publics portuaires ne porte pas sur l'évaluation des processus participatifs et délibératifs ni sur la portée démocratique des différents dispositifs, mais sur la dynamique des échanges et leurs résultats pour le projet, le maître d'ouvrage et le territoire.

Dans le cas des projets portuaires, plusieurs questions se posent :

- Les oppositions sont-elles systématiques, quel que soit le projet ?
- Existe-t-il un front d'opposition ou des oppositions segmentées ?
- Que visent les opposants locaux ? dans le projet (son opportunité ? ses modalités ?) Et en dehors du projet ?
- Quels sont les moyens des opposants ?
- Ces oppositions locales sont-elles en mesure de faire abandonner un projet ou de le modifier ? Pour quel résultat ?

2. METHODOLOGIE

- **Les débats publics de 11 projets portuaires (1997-2010)**

L'approche comparative a été rendue possible par le riche matériau disponible sur le site internet de la *Commission Nationale du Débat Public* qui supervise et consigne les débats sur les plus gros projets d'aménagement français. Les 11 projets portuaires débattus depuis 1997 ont été analysés à travers : les dossiers des maîtres d'ouvrage, les compte-rendu des Présidents des Commissions Particulières de Débat Public, les bilans du Président de la Commission Nationale du Débat Public et les *verbatim* de certaines réunions publiques.

- **Entretiens à Marseille-Fos, Le Havre et Dunkerque**

- 1. auprès des trois autorités portuaires** (de 10 à 15 pour chaque Grand Port Maritime dans les services Développement, Stratégie, Aménagement, Environnement, Hinterland, Communication...)
- 2. auprès d'acteurs non portuaires** (élus des communes et des intercommunalités, techniciens sur les risques, l'environnement, l'urbanisme, le développement économique ; agence d'urbanisme ; associations écologistes ; associations d'habitants, habitants...) (cf.

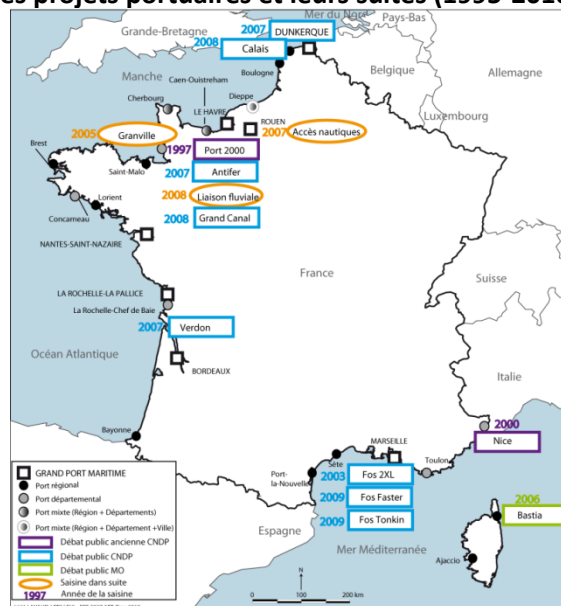
3. RESULTATS OBTENUS

3.1 Les facteurs du changement : conflit, concertation et recomposition des jeux d'acteur

Les oppositions locales au développement portuaire ne datent pas d'hier. Dans les années 1950-1970, la phase de construction des zones industrialo-portuaires fut souvent conflictuelle localement. Mais depuis les années 1970, les réactions locales d'opposition à l'implantation de nouvelles infrastructures ou équipements se sont multipliées, sont devenues plus efficaces et ont été légitimées, ce qui donne aux acteurs locaux un nouveau rôle aux yeux des praticiens de l'aménagement et des scientifiques.

Pourquoi ? Les causes de conflit se multiplient. Avec la relance portuaire depuis 1990-2000, de nouveaux apparaissent depuis les années autour des conteneurs, du gaz... Les projets ne sont plus systématiquement portés et financés par l'Etat (équipement), l'Etat est devenu multiple (arbitrage entre équipement, écologie et décision de justice) et les financements des acteurs privés et des collectivités sont de plus en plus sollicités. Dans le cadre de la décentralisation, le local a pris plus de poids. La réglementation environnementale donne une nouvelle légitimité et de nouveaux moyens d'action aux écologistes. La participation et la concertation, portées par un idéal de démocratie représentative, ont été institutionnalisées, obligeant les maîtres d'ouvrage à un face-à-face avec les citoyens (ex. loi Barnier de 1995 instaurant le débat public pour les grands projets d'aménagement en France) (Carte 1).

Carte 1 – Les saisines de la Commission Nationale du Débat Public pour des projets portuaires et leurs suites (1995-2010)



3.2 La réception locale d'un projet portuaire est fonction du projet et du contexte local

La réception locale d'un projet portuaire est fonction du projet et du contexte local

La réception locale d'un projet ne doit pas être lue selon une grille de lecture *a priori* ne tenant compte que des catégories d'acteur. Elle est le résultat d'un positionnement d'acteurs qui est fonction et du projet *et* du contexte local selon le schéma d'interprétation de Pinder (1981) fondé sur la notion, évolutive dans le temps et l'espace, de seuil de tolérance de la communauté (« *community tolerance limit* »).

-Il existe des projets plus conflictuels que d'autres. Sur le plan des trafics envisagés, les projets méthaniers sont moins bien acceptés que les projets conteneurisés ou généralistes car les bénéfices attendus (trafic et fiscalité) compensent moins les inconvénients plus nombreux (peu d'emplois,

risques technologiques...).

-Il existe des territoires plus conflictuels que d'autres. Soit parce que la *qualité des écosystèmes* impactés est remarquable (estuaires, marins au Havre, au Verdon...); soit parce que la *base économique du territoire* n'est pas portuaire (Nice, économie touristique de la rive charentaise faisant face au Verdon, économie néo-rurale à Antifer...); soit parce que *l'identité locale* n'est pas fondée sur le maritime ou l'industrie (Golfe de Fos à la différence de Dunkerque ou Le Havre ou Calais).

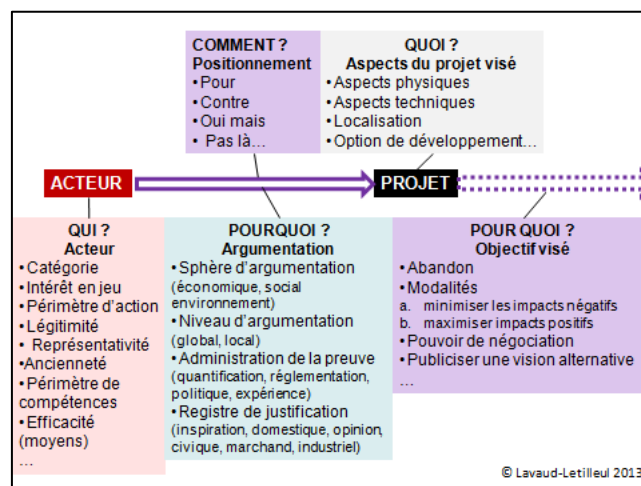
- Il existe des gouvernances portuaires autour des projets plus conflictuelles.

-Elle dépend de la *crédibilité du maître d'ouvrage*; du *portage politique local des projets*; des *modalités de la concertation sur le projet*; du *passif de la concertation autour des enjeux portuaires*

3.3. Décrypter le positionnement des opposants aux projets portuaires

Décrypter le positionnement des opposants nécessite de mobiliser une grille de lecture comprenant cinq éléments (Figure 1) : *l'acteur, son positionnement, les aspects du projet visé, les objectifs visés, les arguments employés.*

Figure 1 : Grille de lecture du positionnement d'un acteur sur un projet



- **Les acteurs** se divisent en cinq catégories principales : les *acteurs liés au port* (opérateurs, CCI, dockers, Union Maritime et Commerciale...); les *écologistes* (centrés sur les écosystèmes et leur observation); les *usagers du littoral* (en distinguant les usagers terrestres et maritimes; les professionnels (pêcheurs, agriculteurs, acteurs touristiques...) et les amateurs (surfers, véliplanchistes, chasseurs...); les *habitants* (qui vivent, pratiquent, sont attachés au territoire); les *élus* (en fonction de leur territoire de compétence : commune, département, région; de leur couleur politique : les élus régionaux Verts sont mobilisés sur les projets portuaires).

- **La diversité des positionnements.** L'idée d'un face-à-face entre les « pour » et les « contre » le projet est un leurre. Les catégories intermédiaires des « oui mais » (ceux qui ne visent pas l'opportunité, mais les modalités du projet) et des « pas ici » (écologistes qui ne se prononcent pas sur l'opportunité du projet, mais sur sa localisation) sont aussi nombreuses que les acteurs au positionnement tranché (« oui » ou « non »). Leur poids est déterminant pour faire basculer le rapport de force en faveur ou en défaveur d'un projet.

- **Les aspects du projet visé.** Pour les écologistes et les professionnels, ce n'est pas la nature, mais la *localisation du projet* qui compte indépendamment du projet. En revanche, les habitants et les élus mettent aussi en balance les *bénéfices* (emplois, fiscalité) et les *inconvenients du projet* (risques, santé, congestion routière, atteinte à lieu emblématique...) qui varie selon la localisation et la nature du projet.

- Les **objectifs visés.** Il faut différencier les acteurs qui se prononcent contre *l'opportunité du projet* (et souhaitent son abandon) et ceux qui se prononcent *sur les modalités du projet* (avec lesquels il est

possible de co-construire des solutions). Sauf exception (Le Verdon, Antifer), les seconds sont plus nombreux que les premiers. Y compris quand les projets sont conflictuels (Golfe de Fos), les opposants ne se prononcent pas forcément pour la fin du développement portuaire et l'abandon des nouveaux projets, mais pour un « mieux industriel » ou un « mieux portuaire ».

- **Les arguments employés.** La technique d'argumentation et l'administration de la preuve doivent être dissociées des catégories et des positionnements d'acteurs. Parmi les acteurs qui ne mobilisent qu'un registre d'argumentation, se trouvent les acteurs économiques (légitimité industrielle ou commerciale de l'autorité portuaire sauf exception, des CCI...) et les naturalistes (légitimité civique : la biodiversité comme bien commun à transmettre aux générations futures). Au contraire, les élus, les habitants et certains usagers du littoral se distinguent par le fait qu'ils mobilisent différents registres d'argumentation (argument économique de la légitimité industrielle ou de la légitimité commerciale, légitimité civique, légitimité domestique en lien avec le patrimoine et l'attachement au lieu...). En revanche, l'administration de la preuve apparaît discriminante dans le rapport de force aux yeux des porteurs du projet portuaire. On peut distinguer :

- **une catégorie entendue des porteurs de projet : les écologistes** (car disposant de moyens d'action à travers le recours en justice) ;
- **une catégorie souvent mise de côté : les habitants** (représentée par les élus et disposant de moyens d'action limités) ;

Au final, deux catégories d'acteurs apparaissent essentielles pour le soutien au projet : les élus et les professionnels de la mer et du littoral. Le positionnement des élus est déterminant : soit ils valident le projet comme compatible avec leur stratégie de développement territorial ou soit pas. Dans le cas où les politiques locaux s'opposent au projet, un appui national est nécessaire pour porter le refus du projet au niveau du gouvernement (Le Verdon). **Les professionnels non portuaires** défendant leurs intérêts professionnels sur le territoire, s'ils sont majoritaires, jouent un rôle majeur dans l'opposition au projet qui porte atteinte à la pérennité de leur activité économique. (professionnels du tourisme et de l'immobilier au Verdon et sur la rive charentaise faisant face au projet de terminal méthanier). Appuyés politiquement au niveau national, ils peuvent jouer un rôle important dans l'abandon du projet.

4. A court terme : les conséquences des conflits et de la concertation sur les projets portuaires : peu d'abandon, mais des modifications sur les modalités

Du côté des maîtres d'ouvrage comme des opposants, la concertation génère beaucoup de frustrations (débauche de temps, d'énergie, d'argent...). Pourtant, l'évolution des projets montre qu'elle apporte quelques modifications, certaines pouvant être appréciées par les maîtres d'ouvrage comme autant d'améliorations apportées au projet initial. **En termes d'impact des oppositions locales au projet, les modifications sont plus nombreuses que les abandons de projet.** L'abandon de projet ne se manifeste que dans les cas où la base économique et l'identité culturelle ne sont pas portuaires ou industrielles (Nice, Bordeaux) ou quand l'opérateur se retire pour des raisons commerciales (Antifer). En revanche, **les échanges peuvent déboucher sur des modifications apportées aux modalités du projet.** Elles portent sur *la localisation du projet ; la configuration du projet ou du tracé ; la minimisation des impacts négatifs ; la maximisation des impacts positifs ; les compensations ; et les formes de concertation* établies localement autour du développement portuaire.

5. A moyen terme, un nouveau management de projet de l'autorité portuaire

En France, les débats publics imposés pour les projets d'aménagement d'envergure, par la loi no 95-101 du 2 février 1995 ont contraint les autorités portuaires à justifier leurs projets au-delà de la sphère de décision ministérielle classique, dans le cadre du face-à-face organisé avec les citoyens lors de réunions publiques. Dans certains cas, il s'est agi pour l'autorité portuaire, en s'appuyant sur des restes d'assurance, pour ne pas dire d'arrogance, vis-à-vis des acteurs extra-portuaires, de démontrer « l'inévitabilité du projet » (Garb, 2004), en esquissant une stratégie d'ouverture consistant à conforter ses alliances, conformément à la « stratégie des alliés » prônée par certains cabinets de

conseil en concertation, plutôt qu'à se préoccuper de ceux qui sont considérés comme des adversaires. Pour d'autres, il s'est agi d'exploiter les temps de concertation, certes de façon contrôlée, dans le but de parvenir à ses fins ; mais aussi, avec un souci non feint d'ouverture aux intérêts extérieurs, dans l'idée de finaliser le calibrage de son projet et de maximiser son acceptabilité sociale. Au final, les autorités portuaires des trois premiers ports français ont changé leur manière de piloter les grands projets, afin de renforcer leur maîtrise d'œuvre en interne au moyen : d'une nouvelle démarche de projet (Le Havre), d'un service « Grands Projets » (Dunkerque), d'une structure transversale légère associant différents services (comité ADEZIP à Fos).

6. A long terme : du projet à aux projets portuaires, à la dynamique du territoire et la construction d'un capital social portuaire

La lecture des conflits entourant les projets montre une différence de perspective sur les projets entre promoteurs et opposants locaux. Les porteurs de projet ont une vision centrée sur le temps et le périmètre du projet alors que les opposants ont une vision élargie aux enjeux et à la temporalité longue du territoire.

Du projet aux projets portuaires. Les ports les plus importants sont entrés dans une « ère de débat permanent ». Il y a donc *un effet d'accumulation de projets portuaires*. Il y a également un effet possible de *superposition de projets portuaires*. Du fait de cette accumulation de projets, il devient difficile de circonscrire la concertation organisée autour d'un projet à ce seul projet. Les maîtres d'ouvrage y voient un dévoiement du périmètre de la concertation (« *le projet, rien que le projet* »). De leur côté, les opposants utilisent la sphère de concertation organisée autour du projet comme une opportunité de publiciser et de faire entendre leur point de vue sur des problématiques qui le dépassent (« *un forum pour tout dire* »). Cette situation de débat public permanent introduit un nouveau défi pour les autorités portuaires, et plus généralement les acteurs du développement portuaire : la crédibilité (*respect des engagements et confiance*) et l'efficacité (*Evaluation du suivi des projets*).

Inscrire le projet portuaire dans la temporalité de territoire. Dans la bouche des acteurs portuaires (maîtres d'ouvrage, autorité portuaire), revient souvent l'idée d'une concertation mal maîtrisée, non centrée sur le projet de la part des acteurs locaux (ex. la congestion routière mentionnée dans le débat public sur le terminal méthanier de Fos FASTER en 2010). Cette incompréhension réside dans le différentiel entre les objectifs et la temporalité des acteurs portuaires (*présent du projet*) et les objectifs et la temporalité des opposants locaux (*mémoire du territoire*). Au présent du projet portuaire et à la vision juxtaposée des projets des promoteurs du développement portuaire (*logique de discrétisation, partes extra partes*) s'oppose la mémoire du territoire et la vision cumulative ou organique des acteurs non portuaires (*logique de processus*).

Dynamique de projet portuaire et effets de contextes en tout genre

Par ailleurs, de nombreux éléments de contexte, non portuaires, jouent un rôle majeur dans la vie des projets portuaires. Ils peuvent être de nature politique (accession à la mairie de Michel Delebarre à Dunkerque en 1989, d'Antoine Rufenacht au Havre en 1995) ; scientifique (GIP Seine-Aval). Ces effets de contexte peuvent être exogènes ou endogènes.

Conflits et concertation au service de la construction d'un capital social portuaire

Sur le long terme, la controverse territoriale entourant les projets portuaires doit aussi être évaluée en termes de capital social portuaire, défini comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'interreconnaissance* » (Bourdieu, 1980). Les institutions, et notamment des sphères de conflit et de concertation autour des projets, jouent de ce point de vue un rôle important dans la production du capital social portuaire. L'interconnaissance qui en découle n'annule pas la possibilité de conflits autour du développement portuaire ; mais elle élargit très largement les possibilités de co-construction de nouvelles solutions dans et autour du port.

- **Ecouter les partenaires de la controverse territoriale**

Les acteurs du territoire ne sont ni un accident, ni une fatalité, ce sont des partenaires de controverse territoriale sur le développement portuaire. Etant donné que les projets portuaires prennent place sur un territoire de projet (la zone industrialo-portuaire ou le port), la gestion de projet ne peut se caler sur la stratégie « *one shot* » de certains aménageurs (projet ferroviaire), fondée sur la « stratégie des alliés », tels que certains cabinets de conseil la prônent, c'est-à-dire ignorante des oppositions et centrée sur la mise en visibilité des acteurs favorables au projet.

-Différencier les opposants. Les opposants ne constituent pas un « front commun d'opposition », mais une somme d'acteurs aux intérêts différenciés, quoique parfois convergents. Ils ont fondamentalement des positionnements, des objectifs (opportunité/modalité), des moyens, des argumentaires et des registres de justification différents. Il importe de les différencier et de s'intéresser en priorité aux aspects du projet visés sur lesquels il est possible de construire.

-Considérer tous les opposants. Les porteurs du projet et les acteurs institutionnels ont tendance à focaliser les débats sur les problèmes réglementaires, ou à s'abriter derrière le respect de la réglementation (pollution atmosphérique). Les promoteurs des projets craignent les écologistes du fait des moyens de recours en justice dont ils disposent (*écosystèmes*). Mais la plupart du temps, ils ignorent ceux des habitants et des usagers du littoral qui reposent sur un registre affectif et sensible (*socio-systèmes*). Prendre en considération l'importance des éléments sensibles des habitants (lieux emblématiques, paysages...) permet de s'assurer d'un portage local du projet.

-S'assurer du soutien des élus locaux. Le portage politique des projets portuaires est un enjeu de démocratie locale aujourd'hui pour fonder la légitimité du développement portuaire.

-Considérer les autres usagers du littoral et de la mer comme aussi légitimes que les usagers portuaires. Le port et ses alentours doivent être gérés comme des territoires littoraux multi-usages à dominante portuaire. L'accepter permet de rechercher en premier lieu la mixité des usages quand elle est possible (conventions dérogatoires pour des usages annexes : observation des oiseaux, pêche...), mais aussi d'établir une hiérarchisation des priorités quand cela est nécessaire.

- **Justifier l'opportunité du projet pour le territoire et co-définir ses modalités**

Les porteurs de projet doivent justifier l'opportunité des projets en dépassant les considérations macro-économiques classiques, mais aussi en étudiant ses retombées au niveau local.

Y compris quand le principe en est validé, les modalités d'un projet sont essentielles. C'est le sens qu'il faut donner à l'aspiration des habitants et élus du Golfe de Fos à un « *mieux industriel* ». La concertation engagée autour des projets doit être l'occasion de co-définir les modalités du projet avec les acteurs du territoire (localisation, configuration, tracé, minimisation des inconvénients, maximisation des bénéfices). La concertation ne doit pas être subie (projet ficelé), mais constructive (projet aux modalités restant à définir).

Cet objectif nécessite de renforcer la maîtrise d'ouvrage (stratégie et pilotage) au sein des autorités portuaires, qui doit être parfaitement articulée à la dimension technique et opérationnelle de la maîtrise d'œuvre.

- **Dépasser la concertation ponctuelle autour des projets portuaires**

-Accepter de ne pas circonscrire la gestion d'un projet au périmètre du projet. Il existe une limite aux procédures de concertation institutionnalisées autour des projets (débat public) : les opposants ne viennent pas avec des réponses positives au programme des porteurs de projet (Wolsink, 2006, p. 58). Par définition, dans des zones productives, tout projet ajoute à l'effet de cumul et a une fonction de cristallisation sur le territoire : il fait ressortir des problématiques existantes. Par ailleurs, alors que les porteurs de projet ont tendance à cloisonner les projets au coup par coup, les acteurs du

territoire le réinscrivent dans une histoire. En conséquence, l'autorité portuaire et les opérateurs doivent également prendre en compte les à-côtés du projet (effet de contexte d'autres projets portuaires ou non portuaires, temporalité longue...). Et toute politique qui vise à prendre en charge les problématiques générales du territoire renforce la confiance en l'autorité portuaire (investissement du GPMM dans les infrastructures routières sur le Golfe de Fos, garde des enfants en crèches pour les personnels de la ZIP...). Ils doivent avoir le sentiment d'écrire une page de l'histoire du territoire.

- **Organiser une concertation continue à géométrie variable.** L'autorité portuaire devrait aménager des concertations à géométrie variable pour éviter que les arènes exceptionnelles (de type débat public) ne servent de forum pour un « grand déballage ». La concertation doit être multiforme : technique/politique, centrée sur un projet/un thème... Au-delà des effets de blocages et de crispations de court terme, la concertation et l'expression des oppositions développent sur le territoire un capital institutionnel (*institutional capital*) sur les questions portuaires (Wolsink, 2000, p. 63). Le capital institutionnel comporte trois dimensions : 1. Les ressources cognitives (*knowledge resources*), 2. Les ressources relationnelles (*relational resources*) et 3. la capacité de mobilisation (*mobilisation capacity*) (Healey, 1998). La mobilisation des acteurs étant irréversible, l'autorité portuaire a paradoxalement intérêt à l'encourager. Au-delà des blocages, à long terme, cette interconnaissance crée un capital social portuaire sur le territoire qui facilite la co-construction du développement portuaire.

- **L'autorité portuaire, garante de la continuité et de la confiance dans les échanges sur le territoire.** Les projets méthaniers de 2007 ont montré les limites des projets portés par les acteurs privés, déconnectés des problématiques du territoire, peu encadrés par les autorités portuaires. Y compris quand c'est un opérateur privé qui porte un projet, l'autorité portuaire doit jouer un rôle de garant dans les échanges avec les acteurs du territoire, assurant la crédibilité des acteurs portuaires, facteur de confiance sur le territoire.

Partie 2 : Le port vu par les territoires :

les habitants se mobilisent pour un « mieux portuaire et industriel »

Le sens des conflits et de la mobilisation des habitants autour du port depuis les années 2000

Cette recherche interroge le sens des tensions et des conflits qui mobilisent les habitants depuis le début des années 2000 à Marseille, ville portuaire historique, et sur le Golfe de Fos, première zone industrialo-portuaire de France créée il y a 50 ans. Laissant de côté les problèmes liés aux écosystèmes (biodiversité...) portés par les associations écologistes, ont été analysés les enjeux de cadre de vie, de bien-être, de nuisances, de risques qui renvoient aux socio-systèmes. Ils sont portés par les habitants, parfois réunis en associations, et soutenus dans certains cas par des élus. Le point de vue des habitants sur le port pose la question de l'habitabilité de la ville portuaire aujourd'hui, et de l'acceptation sociale des évolutions et des projets portuaires et urbains en cours. Il pose également la question de la prise en compte des habitants dans la gouvernance portuaire qui, malgré l'idéal de démocratie participative, sont souvent les acteurs les moins entendus car ce sont aussi ceux qui ont le moins de moyen de se défendre dans les débats portuaires. Il pose la question du port comme objet social.

Comment vivre à côté d'un port ?

Le constat de la présence de populations vivant à proximité du port pose trois questions.

- Comment du côté des habitants se vit la présence d'un port ? Quel cadre de vie offre la proximité du port aux habitants des quartiers ou des communes limitrophes ?
- Comment les populations perçoivent-elles la prise en compte ou pas par les acteurs portuaires (autorité portuaire, opérateurs, transporteurs, industriels...) de leur problématique de vie, de l'autre côté de la limite des espaces portuaires ?
- Autour de quels objets, de quels projets et pourquoi se mobilisent les populations des quartiers d'arrière-port ou des communes adjacentes ?

Une approche originale du port comme objet social

L'originalité de l'approche tient à un croisement intra-disciplinaire entre la géographie de la ville portuaire et la géographie sociale. La démarche de recherche est à la fois diachronique et compréhensive et donc attentive d'une part, aux discours et représentations et d'autre part, aux actions des habitants. L'approche par la géographie sociale permet de sortir des figures souvent stéréotypées de l'habitant vu par l'aménageur et d'expliquer le fait de contester par le fait d'habiter, en envisageant l'habitant dans son système d'intérêts, de pratiques, de représentations et de valeurs sur le territoire. L'approche géographique adoptée insiste sur la part explicative du territoire vécu dans les tensions, conflits et ajustements en cours.

Méthodologie : observation de terrain et enquête par entretien

L'approche qualitative a été privilégiée mobilisant principalement les outils de l'observation de terrain (le paysage avec adoption du point de vue du piéton) et l'enquête (les entretiens ont porté sur trois catégories d'habitants à Marseille et à Fos : des associations (7 associations centrées sur l'environnement, le cadre de vie, en lien avec le port (anciens pêcheurs, dockers, retraités...), avec la mer (loisirs et de patrimoine) ainsi que les CIQ (comité d'intérêt de quartier) à Marseille ; 2 associations d'habitants sur le Golfe de Fos) ; des habitants (5 habitants à Marseille ; 40 habitants à Fos-sur-Mer) ; et des élus (un adjoint à la Ville de Marseille ; deux élus sur le Golfe de Fos).

La recherche menée sur les habitants a portée dans trois directions :

2.1 Une lecture paysagère de l'interface ville-port à Marseille (B. Bertoncello & A. Bertoni)

2.2 Habiter à proximité du port à Marseille (B. Bertoncello, avec la collaboration de Z. Hagel)

2.3 Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos (I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

2.1 L'interface ville-port à Marseille : une lecture paysagère

par Brigitte BERTONCELLO (aménageur, LIEU/Aix Marseille Université)
& Angelo BERTONI (architecte-urbaniste, TELEMME/Aix Marseille Université)

(Annexe 6)

2.1.1. PROBLEMATIQUE

Comment appréhender la lecture paysagère par rapport à un projet d'aménagement durable ?

Dans un contexte de réforme des ports maritimes français, plus attentifs aux injonctions du développement durable, il nous a semblé pertinent d'analyser l'organisation et les caractéristiques de l'interface ville/port pour mesurer le niveau de dialogue tant d'un point de vue spatial que des pratiques à partir des aménagements proposés.

La situation marseillaise présente une originalité, dans la mesure où une OIN, Euroméditerranée, a inscrit dans son programme d'action depuis le milieu des années 1990 la « réouverture de la ville sur la mer et [le] réaménagement de l'interface entre la ville et le port »¹. Cet objectif qui s'est concrétisé avec la mise en place de la ZAC de la Cité de la Méditerranée a permis d'instaurer un nouveau dialogue entre la Ville et le Port autonome de Marseille (devenu GPMM).

En 2013, cette portion du littoral portuaire entre le Fort Saint-Jean et Arenç offre un paysage qui renouvelle la skyline marseillaise, marquée à présent par un ensemble d'équipements culturels signés par des architectes de renom. On peut alors se demander si cette réorganisation contribue à transformer les pratiques, en générer de nouvelles, améliorer la lisibilité d'un territoire jusqu'ici morcelé et contribuer *in fine* à l'émergence d'un nouveau quartier « arrière-port », fondé sur de nouvelles activités et attirant de nouvelles populations.

Reste en attente le traitement de l'interface ville/port dans sa partie Nord, entre Arenç et l'Estaque. Ce linéaire est ponctué de porte d'accès à l'enceinte portuaire et caractérisé par un aménagement purement fonctionnel à destination des activités du Port sans préoccupation (déli ?) des populations vivant de l'autre côté des grilles.

Nous faisons une double hypothèse :

- Ce qui est qualifié par le Port de « porte », sous la forme soit d'un accès monofonctionnel et utilitaire (marchandises) soit d'une entrée dans la ville pour un public de voyageurs, se pratique sans transition ni accompagnement avec une mise en scène urbaine particulièrement défailante. Une intervention durable sur les territoires passe par leur ménagement.
- Que l'interface actuellement mal aménagée et inappropriable peut constituer un espace de projet et peut être appréhendé non pas comme une ligne (limite ville/port), mais dans son épaisseur, définie par sa topographie, sa morphologie et ses fonctions, ses pratiques. Ainsi, les projets d'aménagement du territoire n'englobent pas systématiquement l'ensemble des dimensions à articuler.

Concernant la définition du développement durable, il nous semble que la représentation par sphères (sociale, économique, environnementale) couramment utilisée, ne permet pas d'appréhender la complexité en jeu. L'« environnement » au sens écologique et les populations sont des enjeux souvent occultés. Dans le même ordre d'idées, les interactions des actions engagées dans

¹ <http://www.euromediterranee.fr/themes/mer/la-cite-de-la-mediterranee-la-reconquete-de-la-facade-du-littoral.html>

le cadre des différents aménagements sont peu abordées. Ce volet sur l'interface ville/port doit être lu en lien avec celui intitulé « Habiter à proximité du port de Marseille ».

2.1.2. METHODOLOGIE

Afin de vérifier ces deux hypothèses, nous nous sommes attachés à la construction d'une grille de lecture paysagère permettant de comprendre comment les principes de développement durable ont été pris en compte dans les aménagements réalisés à l'interface de la ville et du port.

Avant de construire cette grille de lecture, il convient de définir les critères indispensables pour qu'un territoire caractérisé par une juxtaposition ville/port s'inscrive dans une dynamique de développement durable. Seulement trois critères seront ici déclinés :

1. Là où les documents réglementaires sont multiples et les enjeux parfois antinomiques, s'interroger sur la manière dont le projet prend en compte à la fois le quotidien, les attendus des populations en place mais aussi le développement économique et ses aménagements dans un objectif de renforcement de l'attractivité du territoire. Autrement dit comment les différentes échelles de pensée du territoire s'articulent ? Comment les différentes pratiques trouvent place dans un territoire partagé, fondé sur une gestion raisonnée des usages et des fonctions ?
2. La durabilité renvoyant aux temporalités et aux passages de relais d'un aménagement à l'autre sur un même territoire, il semble nécessaire de regarder si l'aménagement du territoire prend appui, prend en compte les différents héritages. Cette idée de passage de relais renvoie non seulement à la prise en compte d'un cadre, des éléments de topographie, à l'assemblage des différentes formes produites dans des temps distincts mais aussi à la mémoire des lieux, élément constitutif des identités des populations résidentes.
3. La manière dont les aménagements, le développement des territoires de part et d'autre de la séparation ville/port ont été pensés dans une continuité ou bien dans des logiques sectorielles. La juxtaposition de deux mondes fait elle systématiquement frontière, fracture ou bien parvient-on, en fonction des jeux d'acteurs à retisser du lien ? Quelle est la capacité d'un territoire aménagé à s'ajuster aux évolutions des contextes et des besoins (réversibilité des aménagements) ?

La grille paysagère a été testée sur un ensemble de six terrains :

1. Boulevard du Littoral (articulation entre le Vieux-Port et la Joliette) nouvelle vitrine littorale
2. Porte Chanterac / Silo / Archives (Tour CMA CGM / Arenc)
3. Cap Pinède (vers les Arnavaux), carrefour automobile, camion, présence du rail
4. Cap Janet (porte 4), terminaux des croisières une entrée dans la ville pour les croisiéristes – liaison avec le centre-ville en transports publics)
5. Mourepiane
6. L'Estaque (loisirs, port de plaisance, Espace Mistral, rapport à l'eau retrouvé)

Les deux premiers se trouvent dans le périmètre un de l'OIN Euroméditerranée dans une dynamique de « coproduction » entre la ville et le port ; le troisième terrain correspond à la porte 3A destinée au transport de marchandises et fortement orienté vers la satisfaction de différents flux avec un aménagement contraint de type « couloir » ; le quatrième zoom concerne la porte 4, consacrée à l'accueil des croisiéristes, « entrée de ville » liée au récent développement touristique de Marseille ; le cinquième terrain est caractérisé par un contact plus frontal entre front bâti résidentiel et port le long de l'ancien chemin du littoral ; le dernier terrain est celui qui s'articule autour de l'espace Mistral et du port de plaisance dans le 16^{ème} arrondissement de Marseille.

L'exercice proposé se situe dans une dynamique d'accumulation des connaissances et permet de prendre en compte le rapport intitulé « Le Port dans la ville : données d'une osmose », élaboré par l'AGAM-CATRAM-CERFISE-PAM en 1994, pour le compte du Plan Construction et architecture dans le

cadre du programme « Cité-projets –Le port et la ville ». Ce document propose donc une image des territoires du port et de la ville avant le lancement de l'OIN Euroméditerranée dont le programme s'est largement intéressé à cette ligne de contact entre ville et port. Il est toutefois important de préciser qu'il ne s'agit pas d'une actualisation de ce rapport mais d'un autre exercice qui par ailleurs interroge un territoire dans un contexte où le développement durable devient un impératif d'intervention sur les territoires.

2.1.3. RESULTATS OBTENUS

Deux types de résultats doivent être distingués. Le premier concerne l'élaboration d'une grille paysagère ; le second les analyses de terrains permettant d'évaluer l'inscription (ou pas) des aménagements dans une dynamique de développement durable.

2.1.3.1. Mise au point d'un nouvel outil : la grille paysagère

Après une recherche peu satisfaisante sur les grilles existantes, élaborées par les différentes disciplines du projet (architecture, paysage et urbanisme), nous avons procédé à une observation de terrain (Porte Chanterac) qui nous a permis de mettre au point une grille spécifique à la lecture paysagère de l'interface ville/port dans un contexte de développement durable. Cette grille permet de lire le paysage actuel, d'en qualifier les composantes et d'évaluer son adéquation avec les attendus d'un développement durable.

L'approche par plan habituellement pratiquée ne paraît pas ici pertinente. L'adoption du point de vue du piéton, là où sa présence n'a pas toujours été envisagée, nous permet de positionner le regard depuis l'interface ville/port à partir de l'échelle des territoires pratiqués. Seront par ailleurs déclinés :

- La description des formes architecturales et urbaines rencontrées incluant la manière dont elles occupent l'espace et dont elles s'articulent ;
- L'inventaire des limites mais aussi taille, hauteur de ce qui segmente le paysage (bâtiments, infrastructures, ..) ; cela renvoie à la question du point de vue / point d'observation (ce qui est segmenté au ras du sol, n'est plus un obstacle à quelques mètres de hauteur/idée de balcon) ;
- L'identification de « respirations » (espaces interstitiels, espace public, pointe de vert...) ;
- Les différents rapports entre minéral/végétal, vide/plein, densité/étalement ;
- Les couleurs et leur renvoi à des traditions culturelles et à des ambiances ;
- Les héritages et leur prise en compte dans les aménagements ;
- La qualité des différents éléments qui composent le paysage ; l'entretien (un intérêt pour la gestion du territoire et de ses aménagements) ;
- Les activités ; les pratiques ; les identités d'usager ; les éventuelles appropriations ;
- Le repérage et la lisibilité du paysage par ses éléments marquants pour le passant.

L'équipe opte pour une approche sensible (bruit, odeurs, ...) permettant de définir des ambiances et d'interroger les notions de bien-être-harmonie/inconfort/sécurité.

2.1.3.2. Ce que permet de dire la grille paysagère : le cas de la Porte Chanterac

Une majorité des terrains choisis est associée à la présence de portes du Port (Chanterac, Cap Pinède, Cap Janet, Mourepiane). Pourquoi travailler sur les portes ? Il ne s'agit pas de véritables portes car l'enceinte du Port n'est pas accessible à tous, une réglementation accompagne leur fonctionnement pour répondre à des exigences de sécurité. Nous pourrions alors parler de points de contact entre la ville et le port caractérisés par des flux importants de camions, mais aussi de voitures/cars de croisiéristes et voyageurs. Aux portes se situent souvent les arrêts de bus du transport public contraignant les populations des quartiers environnants à devenir les usagers d'espaces publics que nous pourrions qualifier de non-lieux, notamment dans la partie au nord du premier périmètre d'aménagement d'Euroméditerranée (au Nord d'Arenc). Les portes devraient être repensées comme points de rencontre et devenir espaces de projet.

La porte Chanterac (porte 2A) a été le laboratoire à la fois de l'élaboration de la grille paysagère, mais aussi de son application. Elle se situe dans le premier périmètre d'aménagement d'Euroméditerranée, là où l'interface ville/port a fait l'objet d'une intervention coordonnée entre la Ville et le PAM, dans l'objectif de construire un nouveau lien entre la ville et la mer. Cette porte, qui permet aux voyageurs d'accéder aux terminaux d'embarquement pour la Méditerranée, a été fortement transformée ces dernières années tant côté ville que côté port. Coté ville, elle est aujourd'hui marquée par la présence de grands équipements culturels (Archives, Silo), de bâtiment de bureaux et de logements de standing récents et en cours de réalisation. Côté mer, la porte Chanterac a vu le réaménagement des voiries et l'édification de la nouvelle gare maritime. Dans l'ensemble, les constructions (notamment celles programmées) s'appuient sur la verticalité pour chercher un nouveau rapport au littoral (face à la non-perméabilité visuelle des barrières du port).

Cet espace est le plus avancé en termes de travaux d'aménagement, mais il reste cependant encore en chantier permettant seulement une lecture paysagère intermédiaire et suscite aujourd'hui pour l'utilisateur un sentiment d'entre-deux.

En 2011 la lecture paysagère permettait de mettre en avant l'analyse suivante :

Application d'une grille paysagère
Eléments de lecture de la Porte Chanterac (1)
1. Porte d'entrée / accès / franchissement ?
2. Marqueurs paysagers ?
3. Barrière matérielle / immatérielle?



Application d'une grille paysagère
Eléments de lecture de la Porte Chanterac (3)
1. Porte d'entrée / accès / franchissement <i>Infrastructures omniprésentes / flux versus stationnement</i> <i>Espace tampon / discontinuité / perte de repères</i>
2. Marqueurs paysagers <i>Paysage segmenté / Objets architecturaux qui dominent</i> <i>Absence de composition urbaine / Juxtaposition d'objets</i>
3. Barrière matérielle / immatérielle <i>Superposition d'obstacles / perte de sens / illisibilité</i> <i>Pollution visuelle et sonore / Vers un no man's land?</i>

En 2013, l'avancement des travaux ne remet pas complètement en cause les premiers résultats. Les barrières visuelles subsistent, la composition urbaine ne constitue toujours pas le socle des projets d'aménagement et d'architecture. En revanche des espaces publics émergent là où le no-man's land caractérisait les territoires et notamment celui du piéton, facilitant la compréhension de ses usages. Ce qui en 2011 pouvait paraître comme un territoire mal défini, prend en 2013 une tonalité positive. En effet, de

par la présence d'opérations immobilières de prestige, une attention particulière a été accordée aux espaces publics qui en assurent la mise en scène. Le piéton bénéficie des avantages de ces aménagements qui établissent une continuité visuelle et fonctionnelle, par-delà la requalification des espaces traités.

De manière générale, sur l'ensemble du linéaire analysé, la nature des activités de part et d'autre de l'interface détermine des rapports plus ou moins conflictuels et influence les arbitrages quant aux aménagements programmés. Emergent ainsi des types de paysage aux qualités inégales : ville habitée / port de plaisance ; ville habitée / port marchandises ; zone d'activités économiques / port marchandises ; ville recomposée (vitrine urbaine) / port renouvelé (porosité). Habités par des populations aux caractéristiques socio-économiques différentes, ces interfaces questionnent les choix politiques opérées sur ce territoire.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations

Invitation à regarder les territoires de part et d'autre des grilles du Port et reconsidérer le partenariat avec la Ville dans l'aménagement des franchissements, des bordures et des espaces publics. Le terrain réalisé dans le cadre de la recherche nous a permis de constater que certains aménagements ont été réalisés de manière discontinue souffrant de l'absence d'un projet sur l'ensemble du linéaire. Par ailleurs il serait pertinent pour une meilleure gouvernance de penser à l'interaction et la mise en cohérence de différentes échelles de projets (du local – cadre de vie – à la dimension internationale – attractivité, centralité) à travers soit la production de documents d'urbanisme et de développement territorial à l'« interface », soit par la création de nouvelles scènes rassemblant les acteurs concernés. Le lancement du Schéma directeur Ville-Port semble s'inscrire dans cette direction.

2.2 Habiter à proximité du port de Marseille

Par Brigitte BERTONCELLO (aménageur, LIEU/Aix Marseille Université),
avec la collaboration de Zoé HAGEL (aménageur, doctorante, Aix Marseille Université)

(Annexe 7)

2.2.1 PROBLEMATIQUE

Le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) est actuellement localisé sur deux territoires à une cinquantaine de kilomètres de distance ; sont ainsi distingués les bassins ouest sur le pourtour du golfe de Fos et les bassins est implantés sur la commune de Marseille, entre le Fort Saint Jean et l'extrémité du 16^{ème} arrondissement. C'est sur la partie est que la recherche conduite s'est focalisée, là où le port est considéré comme un élément constitutif de la ville. 600 ans avant JC, Massalia naît sous l'impulsion des Phocéens en appui sur le Lacydon. Le port sera au cours des siècles la pièce centrale de l'organisation de la ville ; sa forme, ses extensions et ses fonctions ont fait l'objet de débats et il reste en 2013 une préoccupation forte des acteurs de la gouvernance urbaine soucieux de faire évoluer l'image de Marseille.

Au milieu des années 1990, une opération d'intérêt national du nom d'Euroméditerranée est décrétée sur un périmètre de 310 hectares avec un objectif de renouvellement urbain. Elle inclut une partie du territoire alors géré par le Port Autonome de Marseille (PAM). La Ville tarde à surmonter une triple crise économique, sociale et urbanistique, et cette opération constitue un véritable bouleversement en termes de gouvernance obligeant le Port et la Ville à collaborer et coproduire des projets de transformation à l'interface de leur territoire respectif. Au-delà de la redynamisation économique envisagée, générant un passage de l'industrie au tertiaire grâce à la construction en nombre de bureaux là où autrefois l'activité économique s'articulait au port, il s'agit de « réconcilier la ville avec son port ». Ce qui pourrait s'apparenter à une plus grande porosité, se structure dans la ZAC de la Cité de la Méditerranée. Le réaménagement de la façade maritime sur près de 3 km de long (du Fort Saint Jean à Arenç), doit permettre de redynamiser le centre-ville et le port en recréant des connections entre ces deux sites. En 2013, une grande partie de ce programme ambitieux touchant à la fois les voies de circulation, de nouveaux équipements culturels et de loisirs, des espaces publics et des programmes de logements, est réalisé transformant les paysages et le rapport à la mer.

Cette opération ne concerne qu'une partie de l'interface ville-port, celle au débouché du vieux-port, au plus près du centre de la ville dans la zone portuaire vouée principalement aux déplacements des voyageurs. Le deuxième périmètre Euroméditerranée de 170 ha, validé en décembre 2007, permet une extension vers le Nord, avec l'objectif de créer un nouveau quartier de ville (projet de l'architecte-urbaniste François Leclercq). Le GPMM qui a soutenu la demande de label ECO-CITE par Euroméditerranée, n'est plus en situation de coproduction et d'investissement partenarial dans ce dernier projet qui s'étend de la tour CMA-CGM jusqu'au marché aux puces.

Bien que le port soit séparé de la ville par un ensemble de grilles, sa présence ne peut être dissociée des quartiers qui le bordent. Souvent traversés par de grands axes de circulation (autoroutier, routier,

ferroviaire) fréquentés tant par les métropolitains que les entreprises travaillant avec le port, ces quartiers ont accueilli les activités de production et de service tout en assurant des fonctions résidentielles. Friches industrielles, logements dégradés, anciens ateliers reconvertis en activités de service, mais aussi nouvelles résidences et aménagements récents liés au programme *Euroméditerranée* caractérisent les quartiers arrière-port qualifiés de populaires et pour partie structurés autour de noyaux villageois (Saint-André, Saint-Henri, l'Estaque...). A partir du constat de la présence de populations vivant à proximité du port, une double interrogation a animé ce volet de la recherche.

- Comment les populations perçoivent-elles la prise en compte ou pas par le GPMM du cadre de vie, de l'autre côté de la limite des espaces portuaires, dans une démarche de développement durable ?

- Comment côté ville se vit la présence d'un port ? Quel cadre de vie offre la proximité du port aux habitants des quartiers limitrophes ? Autour de quels objets se mobilisent les populations des quartiers arrière-port au nom d'un cadre de vie plus apaisé, voire valorisé ?

HYPOTHESES

Le port dans la ville serait considéré comme « acceptable » tant qu'il fournit de l'emploi. Pour les familles dont les membres ont, à un moment donné, travaillé dans le port, cette infrastructure représente à la fois un vecteur de développement économique et une possibilité de reconnaissance sociale. Cette double fonction permet de relativiser la gêne que le port pourrait provoquer par ailleurs.

Nouvelles populations et populations anciennement implantées dans ces quartiers ne portent pas le même regard sur le port. La situation socio-économique des populations qui habitent aux portes du port influence le rapport à ce territoire développé en front de mer. Pour les populations aux revenus plus confortables, appartenant aux couches moyennes, le port est un élément qui perturbe le quotidien, déprécie le cadre de vie et peut faire l'objet d'une mobilisation.

Quant aux quartiers anciennement ouvriers, sans doute souhaitent-ils renouer des liens avec le port qui ne se résumant pas à des aspects paysagers ou d'accès à son emprise. La notion de cadre de vie serait finalement plus large pour les habitants des quartiers populaires, englobant la « participation » possible aux activités économiques présentes sur le territoire dans lesquels ils vivent.

2.2.2 METHODOLOGIE

L'approche qualitative a ici été privilégiée mobilisant principalement les outils de l'enquête.

Afin de collecter les données nécessaires, il a été décidé de se tourner vers le tissu associatif lié par le contenu des missions affichées au port et son activité. Le repérage des associations concernées a été réalisé à partir des bases de données du Conseil général et des mairies de secteur ; il s'est également appuyé sur la Maison des associations, le tout complété par des recherches internet (via les sites et la presse locale).

90 structures ont ainsi été recensées à partir de leur localisation (siège) et de leur objet de mobilisation. Ce sont principalement les entrées par l'environnement et le cadre de vie qui ont été retenues. A ceci il convient d'ajouter les associations en lien avec le port (anciens pêcheurs, dockers, retraités...) mais aussi avec la mer (permettant d'interroger les dimensions de loisirs et de patrimoine) ainsi que les CIQ (comité d'intérêt de quartier).

Il est difficile de commenter le chiffre annoncé dans la mesure où nous n'avons pu procéder à une vérification de l'existence et du dynamisme de ces structures (quelques tentatives de prise de contact avortées nous ont montré que certaines associations restaient introuvables). De manière générale,

Marseille reste caractérisée par un tissu associatif particulièrement développé et dynamique, et le résultat de ce repérage est à relier à ce constat.

Différentes cartes ont pu être réalisées montrant la présence d'associations dans l'ensemble des quartiers arrière-port ; une répartition qui se juxtapose avec les nombreux CIQ en présence sans augurer des possibles collaborations, ni des mobilisations partagées.

A partir de ce repérage d'associations, celles qui paraissaient les plus pertinentes par rapport au sujet posé ont fait l'objet d'une prise de contact. Un ensemble d'entretiens a ainsi pu être effectué.

Réalisation d'une grille d'entretien (voir Annexe)

- Roger Bonnaud, VP CIQ Estaque-Marinier
- Christian Aperce, Collectif Défense Cadre de vie XV-XVIèmes
- Odile Richard « Action, environnement Estaque »
- Pierre-Yves Gilles « Action, environnement Estaque »
- Michèle Rozier, secrétaire association Cap au Nord
- Pierre Aplincourt, président de l'URVN (membre conseil de développement du Grand Port Maritime de Marseille)
- Jean-Pierre Estela, MNLE (Mouvement National de lutte pour l'environnement), association (membre conseil de développement du Grand Port Maritime de Marseille)

A ces entretiens qui ont duré entre ¾ d'heures et 2h, s'ajoutent des extraits d'entretiens réalisés dans le cadre de la thèse en cours de Zoé Hagel portant sur « *Ville durable : des concepts aux réalisations, les coulisses d'une production urbaine* ». Le terrain d'investigation étant celui d'un quartier inclus dans le périmètre Euroméditerranée, localisé derrière la rue de la République et la place de la Joliette, à quelques centaines de mètres du port, quelques paroles habitantes ont pu être sélectionnées. Elles concernent :

- Un enfant de 6 ans habitant rue du Chevalier Paul.
- Une femme, mère de famille, environ 35 ans, habitant derrière le boulevard de Dunkerque, à proximité du jardin Chevalier Paul.
- Trois hommes âgés de plus de 65 ans, habitant dans la résidence le Massabo (2) et dans les rues adjacentes (1), quartier de la Joliette.

Doit aussi être mentionné le visionnage de vidéos concernant l'action du collectif « *On se laisse pas faire* » et communiquant sur des paroles d'habitants vivant dans des quartiers arrière-port frappés de projets de transformation remettant en cause leur maintien sur place.

Enfin, en vue de compléter les propos recueillis par un point de vue politique, deux entretiens ont été réalisés auprès de Mr Roger Ruze, 1^{er} Adjoint d'arrondissements délégué aux finances, à l'administration générale, à la coordination des conseils de quartiers, à l'Etat Civil et aux attestations d'accueil, Mairie des 15e et 16e arrondissements, Ville de Marseille.

2.2.3 RESULTATS OBTENUS

Les membres des associations présentant donc un ancrage territorial fort (constitué à partir d'un quartier, d'un îlot, d'une résidence, ...), militent à travers leurs actions en faveur d'un cadre de vie de qualité pour le maintien et la reconnaissance d'une identité. Ces associations pratiquent un retour sur histoire, et s'appuient, tout en la transmettant, sur la mémoire des lieux et des pratiques. Elles sont représentatives d'un Marseille qui se sent agressé par les évolutions urbaines et plus largement par le développement territorial lié aux recompositions économiques. Certaines ont connu le littoral avant les dernières extensions du port dans la ville. C'est le Marseille des « vieilles familles », mais aussi

celui de la solidarité, du lien social dont les préoccupations premières sont le devenir du cadre de vie et de l'habiter.

2.2.3.1 Typologie des associations et de leur sujet de mobilisation

Les associations dont il est question regroupent des structures dont l'initiative et la dynamique reposent sur d'anciens résidents et d'autres qui sont créées et portées par des habitants arrivés plus récemment ; l'ensemble de ces structures se retrouvant autour de la question d'un cadre de vie à préserver. Lorsqu'ils sont présents sur un même secteur, leurs échanges peuvent déboucher sur l'organisation de mobilisations communes. Les projets du Port peuvent dans ce cadre-là faire l'objet de contestation, qu'il s'agisse de ce qui se passe dans l'enceinte portuaire, mais aussi en dehors, toujours en lien avec son activité au niveau par exemple des flux de camions ou encore des aires de stockage de containers dans la ville. Force est de constater que ces populations appartiennent à une certaine catégorie sociale (moyenne et supérieure) ; le niveau soutenu de formation et de qualification des membres permet soit de monter des dossiers étayés réglementairement et scientifiquement, soit d'être dans la contre-proposition (voire proposition tout court).

Les populations les plus précaires sont elles aussi concernées par les transformations de la ville et l'évolution du port, leur priorité est celle de l'emploi et du logement (et non celle de l'habitat). Le cadre de vie n'est pas la préoccupation première en revanche, le combat concerne la possibilité de pouvoir continuer à vivre dans les quartiers en transformation [Cf. actions conduites par le collectif « on se laisse pas faire »]. Les populations confirment leur approbation face aux travaux d'amélioration de leur quartier mais à condition qu'elles puissent continuer à y vivre, qu'elles ne soient pas rejetées pour laisser la place à de nouveaux résidents. Ici les nouveaux résidents sont les populations visées par les nouveaux programmes de logements et les équipements dernièrement construits, pour certaines fraîchement installées pour la majorité attendues.

Concernant les associations environnementales associées au conseil de développement du GPM, elles sont des antennes régionales de structures nationales et ne se situent pas dans le proche.

Leur discours reste assez généraliste sur les stratégies du Port et, l'apport et la mise en débat que ces associations peuvent impulser défendent des positions pas nécessairement protectionnistes. Ces associations sont plutôt conscientes des enjeux de développement, une situation sans doute liée à l'identité de ces acteurs issus ou en prise avec soit le milieu industriel, soit des établissements publics gestionnaires de territoires habitués aux partenariats avec des institutions et des activités économiques).

2.2.3.2 Ceux qui ont un lien avec le port et les autres

Pour les personnes qui ont travaillé au port ou en lien avec le port et qui résident dans les quartiers limitrophes, le Port est synonyme d'activité, de dynamisme, d'animation du secteur, il est question jusqu'aux années 1970 d'une « ville vivante ». Les populations interrogées évoquent les emplois indirects/induits de l'activité portuaire et racontent qu'autrefois le Port faisait travailler un ensemble diversifié d'entreprises (petites et moyennes) mais aussi des acteurs économiques variés localisés dans les quartiers arrière-port. Une première rupture serait liée au déclin des activités portuaires et à leur restructuration. Ainsi le Port n'apparaît plus comme un fournisseur d'emploi pour le plus grand nombre. Une deuxième rupture serait le fait de la mise en place du projet Euroméditerranée, accentuant la dissociation entre la ville et le port (alors que l'objectif est précisément inverse et vise à renouer le lien entre la ville et le port). La disparition d'un grand nombre de bâtiments autrefois liés à l'activité du Port vient confirmer les mutations économiques à l'œuvre et renforce le sentiment d'exclusion ressenti par les habitants dans des quartiers remodelés dont les mutations s'adressent à une autre population.

Pour les personnes n'ayant aucun lien avec le Port, et n'ayant pas toujours vécu à sa proximité tout en assistant à ses transformations, ce dernier constitue une « nuisance » qui perturbe le cadre de vie (vue, accès à la mer, pollution, bruit, risques...), le déprécie dans un site exceptionnel plutôt attractif en termes d'habiter. La constitution d'associations mobilisées sur ces sujets correspond aux arrivées de nouvelles populations dénombrées depuis une quinzaine d'années dans les quartiers arrière-port

et notamment à l'extrémité nord de Marseille du côté de l'Estaque /les Riaux. Après le linéaire des quais, ce secteur fait face à un petit port de plaisance et présente les attendus d'une population cherchant à vivre dans une ambiance provençale à proximité des avantages de la grande ville. Il convient de préciser ici que ce point de vue entre en conjonction avec les préoccupations de familles d'un certain niveau social dont le patrimoine et la qualité de vie ont été dégradés par l'extension du port dans le courant du 20ème siècle.

2.2.3.3 Un constat général sur les carences de la gouvernance du Port

Les associations contactées se plaignent globalement de la quasi-absence de dialogue avec les instances du Port et disent connaître tardivement les projets une situation empêchant une mobilisation préparée et solide. C'est parfois par la presse que l'information est dévoilée au moment où les décisions sont prises ; ainsi les associations condamnent une trop faible concertation, une non-prise en compte des points de vue-propositions de ceux qui vivent les territoires concernés.

Vient ensuite un autre ensemble de résultats concernant la gouvernance du Port

- ☒ Pas de position totalement contre la présence du Port, mais une incompréhension de sa situation et des principes qui régissent son développement.
- ☒ Manque de visibilité voire interrogation sur l'existence d'un vrai projet d'ensemble et économiquement soutenable.
- ☒ Remise en question de la capacité d'emploi du port ; chiffres disponibles débattus notamment pour la partie est du port.
- ☒ A cette aune, mise en balance des impacts de projet de développement avec la capacité du port à fournir de l'emploi. Autrement dit si le port est réellement pourvoyeur d'emploi, les actions envisagées pour en améliorer la performance peuvent être entendues mais dans la mesure où le doute plane sur ses résultats, les projets sont mal réceptionnés et font l'objet de contestation.
- ☒ Remise en question de la gestion du port notamment au niveau du stockage des containers (des espaces vides dans le Port mis en parallèle avec l'existence d'aires d'entreposage dans la ville générant des problèmes liés aux flux de camions).
- ☒ Impression/observation de portions du port, d'équipements très faiblement utilisés (Forme 10 + espaces quais) venant renforcer l'idée que le Port ne tourne pas à plein alors qu'on parle de projets d'extension.
- ☒ Mise en avant des difficultés d'aménagement des espaces « en dehors des grilles », côté ville mais néanmoins propriété du port, en situation de non-traitement. Parfois localisés non loin d'habitation, l'obtention de leur requalification est un enjeu qui reste le plus souvent non suivi d'intervention. Un problème de gouvernance et de statut des sols semble en effet bloquer la réalisation attendus.
- ☒ Impression et regret de la perte d'une porosité ville/port.
- ☒ Quand un plus grand nombre d'actifs résidant dans les quartier-arrière-port travaillait dans le port, « accéder à la mer », entrer sur le périmètre du port était possible faisant ainsi exister une certaine porosité entre ville et port (avec ou sans l'assentiment du Port).

Les personnes interrogées dans le cadre des différents entretiens ne voient pas le lien entre l'activité du port et le développement durable.

S'ils ne proposent pas de définition du développement durable à proprement parler, ils évoquent les différentes nuisances générées par la présence du port renvoyant ainsi à une interrogation sur le cadre de vie. Ils questionnent dans le même temps le développement portuaire, que ce soit son activité ou son emprise physique à l'échelle humaine, plaçant ainsi le débat du durable au niveau de ses implications, de manière à la fois localisée et incarnée.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations en termes de gestion

Apporter une contribution positive au développement durable attendu : pour un cadre de vie pacifié

La question de la communication entre les populations des quartiers arrière-port, via les associations, et le GPMM est un aspect particulièrement important qui, nous l'avons vu, ne rentre pas dans le dispositif actuel de consultation (Cf. composition et objectifs du Conseil de développement). Cette communication doit permettre pour les populations d'être informées et de comprendre les transformations envisagées de leur cadre de vie, et pour le GPMM, d'avoir un écho des dysfonctionnements liés à ses infrastructures dans les quartiers habités. Au-delà des échanges d'informations, il s'agit de croiser les impératifs de chacun, d'écouter les argumentations respectives et d'échanger sur les solutions à engager.

« Faire contre » ne semble pas être une stratégie tenable à court terme, les associations en présence étant aujourd'hui particulièrement pertinentes dans leurs revendications et surtout capables d'en défendre les contenus (experts à l'appui). « Faire avec » permettrait d'apaiser la situation et de montrer la capacité du GPMM à changer de posture et à entrer véritablement dans une dynamique de développement durable au sein de laquelle les populations, l'humain ont une place indéniable. Le simple fait d'avoir un **diagnostic partagé** (entre les associations, le GPMM et autres acteurs concernés dont la Ville) permettrait d'avancer dans une ère nouvelle, celle du partage de l'information, de la prise en compte de l'ensemble des échelles (proximité incluse).

Deux axes peuvent être proposés :

-Améliorer le dispositif d'écoute et de prise en compte des analyses produites et des demandes souvent assorties de propositions.

-Limiter autant que faire se peut les nuisances répertoriées et travailler sur « l'acceptation » de certaines nuisances en montrant la pertinence des projets, la volonté du GPMM à imaginer des solutions avec ceux qui vivent les impacts mais aussi une capacité à concrétiser leur traitement.

Pour accompagner la visibilité d'une démarche renouvelée du GPMM, inscrite dans la perspective d'un développement durable, il convient de montrer la volonté du Port de « faire autrement »

Ce changement de posture nécessaire peut être travaillé de différentes façons, nous retiendrons ici trois pistes.

Les associations ont des demandes « simples » concernant l'amélioration de leur cadre de vie qui ne s'accompagnent pas nécessairement de gros investissements. La situation concernant le déclenchement inopportun des alarmes des entreprises implantées dans le port (le plus souvent en lien avec le vent), générant une nuisance sonore (de jour comme de nuit) devenue insupportable pour les riverains, illustre parfaitement ce point. Si le GPMM mettait en place **une sorte d'interface** permettant aux associations d'exprimer, non pas ponctuellement et en situation de crise mais de façon posée et constructive à travers des rencontres régulières, leurs demandes et leurs propositions d'amélioration, la relation au Port et sa perception en seraient passablement modifiées.

Par ailleurs, trop d'interrogations sur la pertinence des projets du Port et sur sa gestion actuelle des bassins-est restent sans réponse ou bien font l'objet d'arguments peu convaincants pour les associations. Comment expliquer par exemple que les nuisances sonores et les émissions polluantes générées par les bateaux à quai sont liées au fait que le GPMM n'offre pas la possibilité d'un branchement aux réseaux d'alimentation électriques terrestres et que les moteurs doivent continuer à tourner jusqu'à leur départ ? Que dire au sujet du foncier disponible des bassins-est du GPMM alors que les activités à forte nuisance restent cantonnées à proximité des habitations et que les conteneurs sont stockés dans la ville ? Comment justifier le terminal à Mourepiane, alors que l'activité des bassins-est diminue et que l'avenir des conteneurs est à Fos XXL ?... Mettre en place **une communication maîtrisée intégrant un possible dialogue** pour répondre aux associations inquiètes du devenir de leur cadre de vie est indispensable. Dans la mesure où le GPMM ne prend pas en considération leurs questionnements, il renvoie l'image d'une structure qui méprise les populations vivant de l'autre côté des grilles et ne peut ainsi faire valoir une démarche de développement durable. Le simple fait d'avoir **un interlocuteur, un service identifié**, avec un suivi, faciliterait

grandement les rapports.

Enfin, la question de l'accès à la mer qui constitue un véritable enjeu mérite une attention particulière.

Les associations ont des propositions d'aménagement notamment entre Mourepiane et les plages de Corbières ; les écouter sur ce point, en faire des interlocuteurs sur cette échelle de la proximité peut être un atout. Par ailleurs toutes les initiatives du GPMM consistant à faciliter même ponctuellement l'entrée dans le port sont les bienvenues. Les visites annuelles proposées par le Port sont perçues positivement par les associations rencontrées ; les valoriser (peut-être les multiplier ?), y associer certaines associations serait apprécié. Par ailleurs, les interdictions d'accès, par exemple à la digue du large, peuvent être marquées par des autorisations ponctuelles. C'est le cas dans le cadre de l'année 2013, Marseille-Provence, Capitale européenne de la culture. De la même manière, autoriser des manifestations éphémères sur les terrains du Port, peut donner une autre image de la structure (Cf. Opération Yes we camp ! » à l'Estaque) capable d'envisager des occupations temporaires de terrains jusqu'ici délaissés et par là même de valoriser ce qui contribue à déprécier le cadre de vie des populations.

L'appellation arrière-port utilisée aujourd'hui de manière presque banale, fait écho pour les associations à un statut déprécié : être derrière, au second plan. Dans un contexte de développement touristique de la ville de Marseille, ces quartiers à l'image souvent négative qui se sentent à l'écart, entendent participer à la dynamique et ont besoin pour se faire d'avoir un cadre de vie apaisé tout en veillant à sa valorisation. Ville et bassins-est étant aujourd'hui totalement imbriqués, une gestion raisonnée ne peut émerger sans un projet d'ensemble partagé entre les différents acteurs en présence. Trouver un équilibre entre le développement du port et la qualité de vie souhaitée par les populations des espaces urbains est le nouveau défi qu'impose une démarche durable tant au GPMM qu'à la Ville.

2.3 Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos :

lire les conflits à partir de la rupture du compromis territorial de l'habitant sur la ZIP,

50 ans après sa création

par Isabelle BERRY-CHIKHAOUI (géographie sociale, Université de Montpellier 3/ART-Dev)
& Valérie LAVAUD-LETILLEUL (géographe-aménageur, Université de Montpellier 3/ART-Dev)

(Annexe 8)

2.3.1 PROBLEMATIQUE

Le sens des conflits et de la mobilisation des habitants sur la ZIP de Fos depuis le début des années 2000

Cette recherche interroge le sens des conflits qui depuis le début des années 2000 caractérisent le Golfe de Fos, première zone industrialo-portuaire de France créée il y a 50 ans. Ces conflits sont liés à la relance des projets, qu'ils soient portuaires (terminaux à conteneurs, terminal méthanier...), ou non (incinérateur). Laissant de côté ceux qui renvoient aux *écosystèmes* (biodiversité...) et sont portés par les associations environnementalistes, nous avons analysé ceux qui renvoient aux *socio-systèmes* (enjeux de cadre de vie, de bien-être, de nuisances, de risques...) et sont portés par les *habitants*, soutenus dans certains cas par des élus. Ils posent la question de l'habitabilité d'un territoire productif aujourd'hui, et de l'acceptation sociale des évolutions et des projets en cours.

Le paradoxe de territoires industrialo-portuaires conflictuels et contestataires

De nombreux travaux soulignent la forte tolérance des territoires productifs, dont les habitants supportent des nuisances, des pollutions..., opposés en cela à des territoires faiblement tolérants et très conflictuels, tels que le périurbain caractérisé par une économie résidentielle. Trois questions émergent autour d'un paradoxe, celui de territoires industrialo-portuaires devenus conflictuels et contestataires depuis le début des années 2000.

-Un paradoxe structurel. Pourquoi des projets portuaires, dits de développement économique, inscrits dans une zone productive conçue dans les années 1960 comme un nouveau pôle d'emploi régional majeur, et caractérisée depuis lors par des pollutions et nuisances, font-ils depuis le début des années 2000 l'objet de conflits ?

-Un paradoxe conjoncturel. Pourquoi dans un contexte économique caractérisé depuis les années 1980 par la montée du chômage, les habitants s'opposent-ils à l'implantation de nouvelles activités ou de nouveaux équipements ?

-Un paradoxe territorial. Enfin, comparés aux zones industrialo-portuaires du Havre ou de Dunkerque, les conflits sur le Golfe de Fos apparaissent plus nombreux et virulents. Cela conduit à une dernière interrogation : existe-t-il une spécificité du Golfe de Fos comme territoire productif littoral ?

Enjeux scientifiques

Les zones industrialo-portuaires, des territoires emblématiques des évolutions de la société

Les zones industrialo-portuaires (ZIP) sont des territoires emblématiques des évolutions de la société. Ils ont été pris comme terrains d'étude par des sociologues qui y ont mené de grandes enquêtes durant les années 1970 : *Monopolville* (Castells & Godard, 1974) ou la *Damnation de Fos* (Paillard, 1981). A travers les ZIP, nous interrogeons plus globalement les changements sociétaux sur ces

portions du littoral qui concentrent tout à la fois enjeux économiques globaux, et une pression anthropique ainsi qu'un cumul de pollutions, de nuisances et de risques sur des écosystèmes exceptionnels.

Une double approche par la géographie portuaire et la géographie sociale

L'originalité de notre approche tient à un croisement intra-disciplinaire entre une approche de géographie portuaire et de géographie sociale. Dans une démarche à la fois diachronique et compréhensive et donc attentive d'une part, aux discours et représentations et d'autre part, aux actions des habitants, l'approche en géographie sociale permet de *sortir des figures souvent stéréotypées de l'habitant* vu par l'aménageur et *d'expliquer le fait de contester par le fait d'habiter*, en envisageant l'habitant dans son système d'intérêts, de pratiques, de représentations et de valeurs sur le territoire. L'approche géographique adoptée insiste sur *la part explicative du territoire vécu* dans les tensions, conflits et ajustements en cours (Faburel, Lecourt, 2008).

Des choix conceptuels : habitant, habiter et habitabilité

Dans cette recherche, la réflexion conceptuelle sur l'usage des notions s'est révélée stratégique tant les nombreuses notions désignant les populations ordinaires impliquées dans conflits en aménagement sont chargés de présupposés. Nous avons choisi d'utiliser trois termes : *habitant* (et non riverain), *habiter* (et non se loger) et *habitabilité* (et non acceptabilité ou NIMBY) pour sortir des ornières de la représentation des « populations ordinaires » dans les territoires, rendre compte de la complexité de leur rapport au territoire et comprendre leurs points de vue sur le port, l'industrie et les projets.

2.3.2 METHODOLOGIE

- **Synthèse bibliographique** sur l'habiter, les mobilisations et les territoires productifs.
- **Diagnostic socio-territorial sur le Golfe de Fos** (démographique, socio-économique, fiscalité...).
- **Cartographie** (SIG sur l'évolution de l'urbanisation et de l'industrialisation sur le Golfe de Fos depuis 1956 à nos jours).
- **Entretiens auprès de trois catégories d'acteurs**
 1. Enquête par entretien auprès de 40 habitants de Fos-sur-mer
 2. Deux associations d'habitants (*Association de Défense de Protection du Littoral du Golfe de Fos* (ADPLGF) ; le *Collectif Citoyen Santé Environnement* (CCSE) de Port Saint Louis du Rhône).
 3. Deux élus (le maire de Fos-sur-mer et le Président du SAN Ouest Provence, l'intercommunalité qui couvre la partie occidentale du Golfe de Fos) et des techniciens de ces deux structures (chargés de mission sur les risques, l'urbanisme ainsi que la biodiversité et l'écologie).
- **Observation** (sorties de terrain commentées par les acteurs associatifs) (suivis de réunion de concertation : débat public sur le projet de terminal méthanier Fos Faster en 2010 ; contournement de Martigues/Port-de-Bouc et desserte de Fos-sur-Mer en 2012 ; application de réglementation sur les risques PPRT...).

2.3.3 RESULTATS OBTENUS

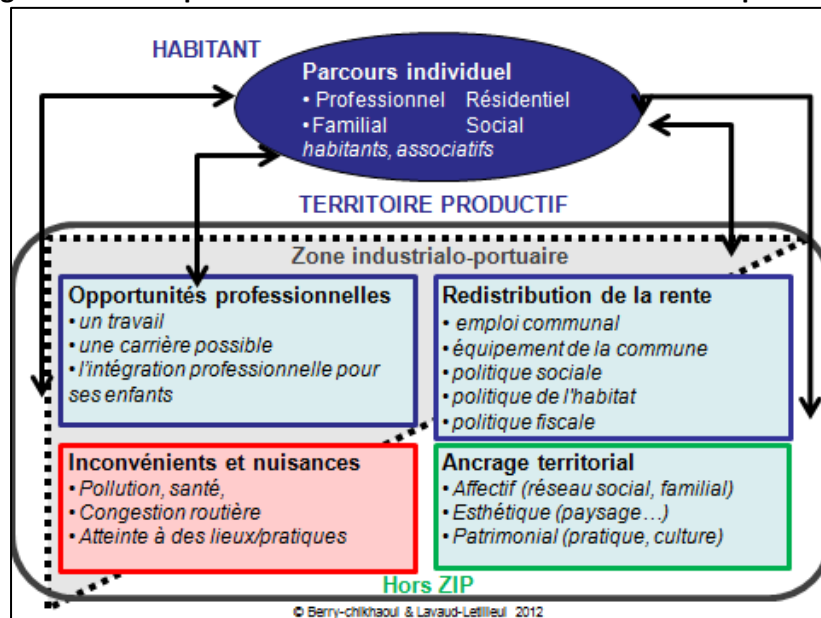
1. Derrière la tolérance du territoire productif, le compromis territorial de l'habitant de la ZIP

1.1 Comprendre la tolérance de la zone industrialo-portuaire en termes de compromis territorial de l'habitant

Pour l'observateur extérieur, habiter un territoire productif, tel qu'une zone industrialo-portuaire, constitue un premier paradoxe : celui d'habiter l'inhabitable. Pourquoi habite-t-on à Fos et pourquoi y reste-t-on ? La plus ou moins grande tolérance des pollutions et des nuisances ne peut être

comprise que dans un ensemble de paramètres qui constitue le compromis territorial de l'habitant. C'est l'acceptation d'une équation socio-spatiale dont les paramètres constituent les avantages et les inconvénients que chacun trouve à être là où il est et à investir les lieux où il vit (de résidence, travail, formation, loisir...). Or la construction du compromis individuel de l'habitant de la ZIP articule *quatre registres de facteurs territoriaux* : les *opportunités professionnelles* (1) ; la *redistribution de la rente* (2) ; l'*ancrage territorial* (3) ; et les *inconvénients et nuisances* (4) (Figure 1). Au final, le compromis est fondé sur un *système de compensations* où les opportunités professionnelles et la redistribution de la rente, doublé de l'ancrage au lieu, l'emportent et rendent supportables les nuisances (santé, risques industriels, congestion routière...). Il date de la création de la ZIP dans les années 1960-1970.

Figure 1 : Le compromis individuel de l'habitant d'un territoire productif



1.2 Une spécificité locale : Fos-sur-Mer, la perle du Golfe de Fos, et la construction sociale de « l'autre Fos »

Toutes les zones industrialo-portuaires sont fondées sur une double identité construite à la fois sur le travail (ouvrier et docker) et un attachement au lieu. Or dans le cas du Golfe de Fos, l'identité locale - la Provence entre Camargue et plaine de la Crau - est restée très vivace. Elle s'est nourrie de la résistance au développement de la ZIP dans les années 1960. Par ailleurs, la commune de Fos-sur-mer, dont 40 habitants ont été interrogés dans notre enquête, présente un profil à part sur le Golfe de Fos (passé frondeur, profil socio-économique relativement aisé, urbanisme pavillonnaire individuel, mairie socialiste dans un environnement communiste). Fos-sur-mer se présente comme la « perle du Golfe de Fos ».

2. Depuis le début des années 2000 : la montée des conflits et les fissures du compromis territorial de l'habitant de la ZIP

Tout compromis représente par définition un équilibre fragile. Or depuis les années 1990-2000, le compromis territorial de l'habitant sur le territoire du Golfe de Fos prévalant depuis les années 1960, sur lequel reposait la relative tolérance des habitants aux pollutions, nuisances, risques..., se fissure. Pourquoi ?

2.1 Une conflictualité structurelle dans les sociétés occidentales (facteur global)

Il existe un mouvement général de contestation dans la société en lien avec les questions environnementales (Torre & Beuret, 2012) et la montée de la démocratie participative (Jouve, 2005).

Le Golfe de Fos participe de ce mouvement général.

2.2 Le télescopage des référentiels sur les territoires productifs littoraux (facteur propres aux ZIP)

Dans le cas de la ZIP du Golfe de Fos, le paradoxe constaté d'un territoire productif contestataire s'explique par la superposition (la concurrence ?) contemporaine de trois référentiels :

- *le référentiel productif des Trente Glorieuses* (plein emploi et Etat providence), aujourd'hui grippé par la montée du chômage ;
- *le référentiel du marché,*
- *et l'affirmation du nouveau référentiel de l'environnement et de la qualité de vie.*

2.3 Les fissures du compromis territorial de l'habitant de la ZIP (facteur propres aux ZIP)

Depuis les années 2000, les conflits autour des nouveaux projets de développement et d'aménagement s'expliquent par les fissures du compromis individuel des habitants du Golfe de Fos, sur lequel reposait leur relative tolérance aux pollutions, nuisances, risques... L'abaissement du « seuil de tolérance » (Pinder, 1981) des habitants des ZIP résulte de la montée du déséquilibre entre les opportunités professionnelles (du fait de la diminution des emplois ou de la non-compatibilité des emplois créés avec les qualifications des habitants), les aménités territoriales (suppression de la taxe professionnelle en 2010) d'un côté et de l'autre, l'augmentation des nuisances dues aux nouveaux projets (santé, congestion routière, risques industriels PPRT...). Au final, les habitants de la ZIP ont le sentiment de subir la double peine économique et environnementale. Dans le contexte actuel où la relation au travail est fragilisée, la question du cadre de vie et des nuisances devient primordiale et agit comme le ressort principal des mobilisations actuelles.

2.4 Les projets industrialo-portuaires cristallisent les conflits dans les ZIP (facteur propres aux ZIP)

Après une période marquée par l'absence d'investissement dans les années 1980 et 1990, les projets portuaires, relancés dans les années 1990 ou 2000 selon les ports, cristallisent les conflits dans les ZIP.

- *Soit le projet touche à l'attachement au lieu* (ex. GDF Cavaou sur la plage du Cavaou, plage du Clipon à Dunkerque).
- *Soit le projet révèle des problèmes publics de nuisance et de pollution* (ex. incinérateur et santé ; Fos 2XL et congestion routière...).
- *Soit l'enchaînement de projets conflictuels non résolus crée un territoire de défiance conflictuel* et un sentiment de déni de démocratie.

2.5 Le port, cet oublié de la ZIP, est au centre des conflits (facteur propres aux ZIP) Alors que dans le référentiel productif, la relation des habitants à la zone industrialo-portuaire était centrée sur l'industrie, le port, tout en demeurant un inconnu pour les habitants, devient aujourd'hui lui-même un objet de controverse. La controverse porte sur une partie des projets de développement (*Fos 2XL, GDF Cavaou, Fos FASTER...*) et sur la question des responsabilités au sein des acteurs de la place portuaire. Le port devient aussi davantage visible à travers l'implication de l'autorité portuaire dans les dispositifs de concertation et les attentes qu'elle cristallise localement (débat public, pacte de concertation avorté au milieu des années 2000, réunions de concertation continue depuis 2010).

2.6 Le rejeu d'une identité frondeuse sur le Golfe de Fos (facteur local)

Enfin, la mobilisation fosséenne contemporaine s'appuie sur le rejeu d'une identité frondeuse née lors de la création la ZIP dans les années 1960-1970, mais mise en veilleuse dans les années 1980 et 1990. A l'époque, des acteurs locaux s'étaient opposés au « séisme » imposé du haut par l'Etat et l'industrie. Alors que la ZIP reposait sur la *figure de l'ouvrier ou du docker*, la rupture du compromis fait réémerger la *figure du Fosséen, du Camarguais et Provençal* en lien avec un patrimoine et un ancrage territorial. Il s'agit d'une spécificité du Golfe de Fos où la ZIP ne s'est pas fondue et est restée juxtaposée à la culture locale. Fos correspond au port contemporain, industriel, mais sans l'urbanité

que confère un port à la ville (Marseille). L'urbanité de Fos demeure donc aujourd'hui celle qui existait avant le port (le village provençal perché sur la Hauteure, les étangs, les pratiques patrimoniales taurines camarguaises...). Et aujourd'hui, c'est le village qui se dresse contre la ZIP.

3. Les mobilisations des habitants sur le territoire fosséen : enjeux, structuration et modalités

Sur le Golfe de Fos, les mobilisations des habitants se sont construites depuis le début des années 2000 selon un processus qui découle à la fois d'un enchaînement de projets sur la ZIP, inédit en France, et d'une montée de la volonté et du savoir-faire des habitants pour faire prévaloir leur point de vue dans des prises de décision qui leur échappent au départ. Ces mobilisations ont progressivement donné naissance à un territoire conflictuel. Mais, pour les habitants, l'enjeu demeure de se faire entendre sur les modalités d'un « mieux industriel », et non pas de rejeter en bloc le développement industrialo-portuaire.

3.1 Le récit d'une montée en puissance

Les mobilisations des habitants sur le Golfe de Fos datent de 2002 avec le lancement du projet de terminal méthanier GDF Cavaou, qui constitue le conflit fondateur à Fos.

3.1.1 La mobilisation *ex nihilo* des habitants contre GDF Cavaou (2002)

A la différence d'autres territoires industrialo-portuaires (comme au Havre dès le début des années 1990 suite à la construction du pont de Normandie), il n'y avait pas de structuration associative pour porter la mobilisation des habitants. En 2002, la forte mobilisation contre le projet de terminal méthanier GDF-Cavaou, conflit fondateur, va se construire *ex nihilo*. Mais elle a jeté les fondations d'un travail de veille et s'est renforcée à travers la création et la montée en puissance d'acteurs associatifs tout au long des années 2000 (ADPLGF ; M.C.T.B) *Golfe de Fos Environnement* ; CCSE de Port-Saint-Louis-du-Rhône ; *l'Institut Ecocitoyen pour la connaissance des pollutions* créé en 2003 ; le *Front Citoyen de Résistance du Golfe de Fos*).

3.1.2 Un processus menant à la mobilisation générale

Contrairement au point de vue des porteurs de projet et de l'autorité portuaire qui envisagent les projets un par un, du point de vue des habitants, l'ensemble des mobilisations sur le territoire fosséen ne peut se comprendre que comme un processus. On est ainsi passé d'une mobilisation :

- contre un projet fondateur (le terminal méthanier de GDF localisé sur la plage du Cavaou) ;
- puis contre plusieurs projets industrialo-portuaires ou non portuaires (l'incinérateur de la Communauté Urbaine de Marseille) ;
- à une mobilisation sur des problèmes publics (congestion routière, santé publique...);
- et ce faisant à une mobilisation générale pour l'habitabilité du territoire ;
- et simultanément à une mobilisation pour le respect du point de vue des habitants dans les prises de décision.

3.1.3 « Ne plus rien laisser passer »... en vertu d'un droit au « mieux industriel »

Le seuil de tolérance du « tout industriel » a été mis à mal sur le Golfe de Fos par toute une série de projets portuaires. Tenus à l'écart des décisions, à Fos, les habitants ont décidé de « ne plus rien laisser passer » et de défendre leur « légitimité ordinaire » (Hatzfeld, 2011).

Pour autant, tous les projets sur la ZIP ne sont pas systématiquement contestés. Par ailleurs, les habitants contestataires et mobilisés ne remettent pas en cause le développement industriel en tant que tel (ils vivent de la ZIP et le reconnaissent). Ils défendent un « mieux industriel », pour reprendre les propos du maire de Fos. Leur combat porte sur les modalités des projets (la localisation du terminal méthanier pour préserver la plage, le procédé technologique choisi pour l'incinérateur...), et non pas sur l'opportunité de ces projets. Ils se battent pour que Fos ne soit pas un « paradis industriel » et ménager l'identité fosséenne. L'argumentaire des habitants s'appuie sur la définition

d'un « *droit à vivre bien à Fos* » ou autrement dit à « *vivre bien sur un territoire productif* », qui pourrait se décliner en un « *droit au lieu* », un « *droit à un environnement sain* » et un « *droit à participer au processus de décision locale* ».

3.2 Les modalités de la mobilisation des habitants : de la contestation « spontanée » à l'organisation de la contestation

Depuis le début des années 2000, les acteurs de la mobilisation se structurent, et se professionnalisent à travers l'acquisition de nouvelles compétences. On est passé d'une contestation « spontanée » à l'organisation de la contestation.

- **La structuration des mobilisations habitantes à Fos : la convergence entre association d'habitants, habitants et élus.** Les mobilisations s'organisent à travers un secteur associatif en formation depuis le conflit fondateur du projet de terminal méthanier GDF Cavaou. Les mobilisations des habitants s'appuient sur quatre catégories d'acteurs autour de la ZIP de Fos ; des Fosséens récemment engagés ; des acteurs de la mobilisation s'investissant sur le territoire du Golfe de Fos (des associatifs militants) ; des habitants qui se mobilisent ponctuellement (contre GDF Cavaou et l'incinérateur) ; des élus locaux (le maire de Fos et le Président du SAN Ouest Provence) dans un rapport complexe aux développeurs et aux projets portuaires et avec d'autres moyens.

- **La place des dispositifs de concertation dans les mobilisations : le dysfonctionnement de démocratie locale**

Au début des années 2000, les habitants ont cru aux dispositifs de concertation au moment des premières mobilisations contre le projet de GDF-Cavaou et leur déception a été à la hauteur de leurs attentes. Sur le territoire fosséen, les projets industrialo-portuaires ont agi comme des révélateurs du dysfonctionnement de la démocratie locale à travers le triptyque : *être entendu* (les concertations qui n'ont pas eu lieu), *être écouté* (des concertations sans lendemain), *être respecté* (déficit de reconnaissance et de confiance).

Au final, même s'il faut participer malgré tout, force est de constater que pour un habitant ordinaire, la multiplication des instances de concertation et des dispositifs de participation crée une grande confusion, d'autant que leurs effets leur semblent limités. Parallèlement, la multiplication des arènes de concertation décuple les frustrations.

3.2.3 Participer autrement

Outre la participation aux dispositifs de concertation précités, les actions des habitants mobilisés sont multifformes. Elles se répartissent en cinq catégories en fonction de leurs objectifs, des enjeux et de leurs modalités (Tableau 2).

Tableau 2 : Les actions des acteurs mobilisés

Objectif	Enjeu	Modalités
1. Se faire connaître et se faire entendre	Publicisation du problème Légitimité de l'opposant	Créer du conflit Occuper les scènes participatives Bataille de l'information
2. Construire un rapport de force	Gagner du pouvoir face à l'opposant	Bataille juridique Manifestation Opérations coups de poing
3. Créer des alliances	Se renforcer	Avec d'autres associations Avec les élus, écologistes, scientifiques... Aux échelles nationale et internationale
4. Renforcer ses compétences discursives et d'argumentation	Se construire en force d'analyse et de proposition	Bataille de l'expertise Expérience du conflit ou de la concertation
5. Se construire une place à la table des négociations	Obtenir satisfaction	Négociation
6. Assurer sa pérennité (objectif de moyen pour les associations)	Se financer	Recherche de subventions, dédommagement juridique...

© Berry-Chikhaoui & Lavaud-Letilleul 2013

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations en termes de gestion

Comprendre les positions des habitants de Fos sur les projets et le devenir de la zone industrialo-portuaire en terme de compromis individuel

Il est généralement admis que les territoires productifs tels qu'une zone industrialo-portuaire sont particulièrement tolérants aux nuisances et simultanément peu conflictuels. Il importe toutefois de se défaire d'une vision essentialiste de la tolérance pour en comprendre les réalités sociales et territoriales. La tolérance est relative au compromis territorial que construisent les habitants entre un parcours de vie, des inconvénients et des avantages. Dans un territoire productif comme le Golfe de Fos, ce compromis repose sur un équilibre entre des opportunités professionnelles, des avantages sociaux et territoriaux (redistribution de la rente, politiques sociale, fiscale et d'équipement) et des ancrages sociaux, affectifs, identitaires, sensibles..., en compensation des nuisances subies (santé, risques industriels, congestion routière...). L'habitabilité du territoire fosséen l'est donc sous certaines conditions.

Comprendre les positions des habitants sur les projets et le devenir de la zone industrialo-portuaire à partir de la dynamique de leur compromis territorial

Le compromis territorial des habitants n'est pas immuable et doit être appréhendé dans sa dynamique. Dans le Golfe de Fos, il s'est construit avec le développement de la zone industrialo-portuaire dans les années 60-70 et s'est stabilisé jusque dans les années quatre-vingt. La fin des années 90 et les années 2000 révèlent des fissures dans ce compromis et marquent une bifurcation dans la trajectoire de ce territoire à l'intersection de facteurs globaux de changement (la montée des enjeux environnementaux, la participation des citoyens et une montée de la conflictualité...), de facteurs propres aux zones industrialo-portuaires (la remise en cause du référentiel productif des trente glorieuses et la fin du plein emploi, concurrencé par des enjeux financiers et de marché d'une part et de développement durable et de qualité de vie d'autre part), et des facteurs plus spécifiques au Golfe de Fos. On retiendra en particulier la salve de projet industrialo-portuaires et d'équipement qui intervient dans les années 2000 alors que l'équilibre entre inconvénients et avantages territoriaux est fragilisé.

Comprendre les oppositions aux projets en renouant avec les notions d'habitant, d'habiter, d'habitabilité et d'intimité aux lieux

Les oppositions aux projets ne peuvent être comprises dans leur complexité et leur fondement que si on les confronte aux modes d'habiter et donc à la dimension vécue du territoire. Il importe d'expliquer le fait de contester par le fait d'habiter en envisageant l'habitant dans son système d'intérêts, de pratiques, de représentations et de valeurs sur le territoire. Cette dimension fondamentale doit être davantage prise en compte par les acteurs institutionnels.

Les mobilisations observées à Fos ne peuvent être associées au syndrome NIMBY, selon lequel les habitants seraient des riverains 1. ignorants et/ou irrationnels 2. égoïstes et 3. prudents, préoccupés par leur « backyard ». Une fois la question de la légitimité dépassée, si l'on prend en compte la complexité des oppositions locales, la préoccupation territoriale des habitants mobilisés renvoie davantage à un « **territorial concern** ». Elle trouve son origine plus largement dans l'attachement au territoire et à ses lieux. Cet attachement explique deux points cruciaux des oppositions locales d'habitants :

1- l'importance des lieux emblématiques : « hauts lieux » de la vie ordinaire, notamment les plages (plage du Cavaou pour le projet GDF Cavaou à Fos, mais aussi plage du Clipon à Dunkerque, plage de Saint-Jouin-Bruneval pour le terminal méthanier d'Antifer) et les **paysages** (par exemple l'enjeu visuel de la hauteur des cuves dans tous les projets de terminaux méthaniers). Dans le contexte particulier de Fos, les paysages sont certes marqués par l'industrialisation mais d'autres évoquent toujours le village entre Provence, Camargue et plaine de la Crau, auxquels les habitants sont particulièrement sensibles. Les projets qui portent atteinte à ces lieux et paysages sont perçus comme une **intrusion dans l'intime, le familial et l'ordinaire** et se révèlent donc fortement perturbateurs.

2- l'importance des modalités d'un projet (sa localisation au sein de la ZIP - la question de l'implantation des infrastructures est souvent sous-estimée par les promoteurs de projets renvoyant à une erreur de planification (Wolsink, 2006), le procédé technologique...), y compris quand le principe en est validé. C'est le sens qu'il faut donner à l'aspiration des habitants et élus du Golfe de Fos à un « **mieux industriel** » et simultanément à la définition d'un **droit à bien vivre sur un territoire industriel**. A Fos comme dans tout territoire productif, un nouveau projet n'altère certes pas la nature du territoire, mais c'est la **différence de degré, le cumul** qu'il induit sans pour autant changer le référentiel territorial qui fait l'objet de l'attention des habitants.

L'enjeu d'habitabilité n'implique donc ni le rejet de la zone industrialo-portuaire ni celui systématique de toute forme de développement, mais une exigence pour **une ZIP davantage responsable** quant à la préservation des lieux et de leur qualité (lieux de la pratique quotidienne, récréative, de l'identité collective, des ancrages...), au rapport intime et sensible des habitants à leur territoire, aux pollutions, à la protection sanitaire, sans perdre de vue l'emploi et la protection sociale. Il importe ainsi de penser le développement territorial **en prenant au sérieux le vécu des habitants**, leurs perceptions, leurs attentes en terme de qualité de vie, leurs inquiétudes réelles et légitimes pour la santé publique, en particulier celle des enfants, et la durabilité de leur territoire.

Comprendre les changements dans leur dimension d'irréversibilité et regarder les dynamiques, y compris sur le temps long

Le projet GDF Cavaou, suivi de près par celui de l'incinérateur de la communauté urbaine de Marseille, a révélé la fragilisation du compromis territorial de l'habitant. Ces projets marquent *un point de basculement* mais aussi *d'irréversibilité* (Chateauraynaud, 2012) dans la trajectoire de ce territoire. Cette irréversibilité résulte de trois dynamiques :

1 - la fissuration (rupture ?) du compromis territorial de l'habitant, et simultanément l'émergence et l'affirmation d'attentes et d'une vision renouvelées pour l'avenir du territoire fosséen. Dans ce contexte, la construction d'un nouveau compromis passe par l'établissement de nouveaux équilibres entre inconvénients et avantages pour les habitants vivant sur le territoire. Ces bouleversements impliquent d'**avoir une approche prospective du développement territorial de la ZIP**, c'est-à-dire

d'envisager plusieurs scénarios de développement et d'évaluer celui à même de **favoriser les équilibres nécessaires à l'habitabilité du territoire**. Les projets ne peuvent plus être cloisonnés, réalisés au coup par coup, selon de stricts enjeux économiques, de marché, ou foncier. Cette vision prospective est celle attendue par les habitants qui abordent les projets les uns par rapport aux autres en interrogeant les effets de cumul dans le temps et leurs impacts sur le devenir du territoire.

2 – la montée des conflits dans les années 2000 a révélé et nourri une forte demande de participation des habitants aux processus de décision politique pour tout ce qui concerne leur territoire de vie. Concernant les dispositifs participatifs (enquête publique, débat public, concertation continue...), la déception des habitants a été à la hauteur de leurs attentes et se double d'un sentiment d'avoir été floués. Parmi leurs revendications, celle d'être entendus et écoutés est fondamentale, impliquant la reconnaissance de leur légitimité à s'exprimer, à émettre des oppositions et la prise au sérieux de ces oppositions pour sortir d'une planification top-down irrespectueuse de leurs avis (Wolsink, 2000).

A travers la demande de davantage de considération, c'est aussi **une demande de plus de justice et d'égalité de traitement qui transparait pour un territoire déjà fortement marqué par des nuisances**. En cela, le projet d'incinérateur de la Communauté urbaine de Marseille sur la ZIP du Golfe de Fos a été perçu comme intolérable, et reste à ce jour non seulement un motif d'inquiétude, mais aussi la raison d'une colère qui ne passe pas.

Seule **la prise au sérieux des oppositions** permettra d'établir un climat serein, moins marqué par la suspicion, le déficit de confiance et de reconnaissance des habitants lors des échanges avec les promoteurs des projets, les crispations à travers des positions sur la défensive, et davantage favorable à l'instauration sur le long terme d'un dialogue constructif, et à son institutionnalisation. Cela ne passera aucunement par le déni ou l'occultation des oppositions au motif qu'elles sont jugées irresponsables par les porteurs de projets. **La concertation est un processus qui doit être considéré dans la durée** et doit passer par **1- le respect et la considération humaine 2 - la compréhension des référentiels d'autrui** de manière à **complexifier les termes du débat**. La multiplication des scènes de concertation est souvent illusoire en terme d'efficacité, elle induit généralement de la confusion pour les habitants, et décuple les frustrations lorsque les avis émis ne sont pas pris en compte.

3 – la constitution d'un potentiel de mobilisation, au cours des dix dernières années, conforté à travers sa structuration dans un cadre associatif et par la capitalisation des expériences, le renforcement des compétences et des savoirs. Ces savoirs et compétences ne sont plus seulement ceux de l'usage mais ils sont aussi techniques, juridiques, réglementaires... Les habitants ont développé ainsi un « capital institutionnel » (*institutional capital*, Wolsink, 2000, p. 63) sur les questions industrialo-portuaires. Ce capital comporte trois dimensions : 1. les **ressources cognitives** (knowledge resources), 2. les **ressources relationnelles** (relational resources) et 3. la **capacité de mobilisation** (mobilisation capacity) (Healey, 1998). La conception et la planification de nouveaux projets sur la zone gagneraient à prendre au sérieux ces nouveaux acteurs du territoire et leurs compétences.

Pour résumer, les préconisations s'organisent en deux blocs :

- **des préconisations en termes de planification et de conception des projets** : nécessité d'une baisse perceptible ou démontrée des nuisances sur la zone, qui sont vécues comme accrues au fil des projets, avec le sentiment d'une double peine : le chômage et les nuisances, auxquels s'ajoute le manque à gagner lié au passage de la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale ; une réflexion ouverte sur la nature des projets, leur localisation au sein de la ZIP, le choix des procédés technologiques, la diminution des nuisances à la source, la transparence, l'efficacité et la sûreté du contrôle des risques (chroniques et accidentels) (les travaux sur l'acceptabilité sociale montrent que la confiance dans les organismes de contrôle fait partie des facteurs d'acceptabilité) ; le développement local d'une formation aux métiers de l'industrie et du port. Ne pas considérer la ZIP comme si elle pouvait être le réceptacle inconditionnel de toutes sortes de projets selon les

opportunités foncières, mais la penser en termes de développement durable, c'est-à-dire de « mieux industriel » impliquant l'équilibre entre les enjeux économiques, sociaux et environnementaux, les enjeux sociaux ne pouvant être la dernière roue du carrosse et devant être abordés dans leur complexité et donc de manière systémique.

- **des préconisations en termes de participation** : une information et une implication des habitants dès l'amont des projets ; l'instauration d'un débat basé sur la reconnaissance des habitants comme interlocuteurs légitimes et la prise au sérieux de leurs réticences, inquiétudes, oppositions, quand bien même celles-ci relèvent de légitimités ordinaires et accepter la légitimité d'un droit au lieu ; la reconnaissance des capacités de mobilisation et de propositions des habitants, des savoirs liés à l'expérience du territoire, et leur capacité de projection. On retiendra la différence que fait Walzer entre la reconnaissance d'autrui comme être doué de raison, qui permet la délibération, et la reconnaissance d'autrui comme être aux intérêts aussi importants que les nôtres, qui permet le compromis (Walzer, 1999, p. 56). La recherche du compromis ne peut donc se faire en évacuant la controverse et le conflit, en occultant la formation de contre-pouvoirs et la structuration de réseaux de compétences au sein de la société civile, y compris dans l'élaboration de contre-expertises, et en évacuant le fait que derrière le citoyen il y a l'habitant. Dans ces conditions, la recherche de compromis participe du processus démocratique.

Sur ces deux fronts (projet et participation), l'autorité portuaire est appelée à jouer un rôle majeur à l'interface entre les acteurs du développement et du territoire portuaire. Même si l'autorité portuaire ne porte pas directement les projets (entreprises privées) ou pas seule (*Euroméditerranée*), tout ce qui concerne l'avenir du port doit passer par elle. Pour éviter l'effet désastreux de projets au coup par coup, elle doit jouer le rôle d'interlocuteur principal des habitants, garant de la mémoire des débats et des transactions passés. **L'autorité portuaire est donc appelée à jouer un rôle de régulateur à l'interface entre industriels, Etat, collectivités locales et habitants.** Réguler impliquant à la fois de « comprendre pour prendre en compte » et de « prendre des décisions en connaissance de cause ».

Partie 3. Le port dans et hors de son territoire :

l'autorité portuaire, nouvel acteur du territoire local

Cette partie des recherches menées dans le projet PISTE concerne plus spécifiquement **les acteurs publics qui sont en charge de la gestion déléguée des ports de commerce : les autorités portuaires**. Prises en étau entre des exigences commerciales (compétition interportuaire pour capter des marchés), des exigences locales (emplois, environnement...) et des restrictions budgétaires (co-financement avec les opérateurs et les collectivités), elles ne peuvent se contenter comme par le passé de rechercher des trafics et d'imposer leurs projets et leurs décisions au niveau local. En France, la réforme portuaire de 2008 a accompagné cette évolution des missions des Ports Autonomes devenus Grands Ports Maritimes en faveur du développement portuaire durable exigeant des autorités portuaires de devenir aménageur et gestionnaire d'espace naturels, selon le modèle communément admis du *landlord port* aujourd'hui. L'autorité portuaire doit ainsi devenir à part entière un acteur du territoire local. L'autorité portuaire doit alors se connecter au territoire à deux niveaux : aussi bien dans sa circonscription portuaire qu'en dehors.

Le port, un enjeu global et local En France, les Grands Ports Maritimes, autorités portuaires sous tutelle de l'Etat, gèrent des équipements à vocation mondiale qui n'ont pas le local pour raison d'être. Pourtant, dans un jeu d'acteurs en recomposition (décentralisation, participation...), cette recherche montre l'importance des jeux locaux dans la constitution d'un projet collectif partagé, y compris pour un port connecté à l'économie-monde.

Le port, un objet territorial. La gestion des ports de commerce, placée sous la houlette du corps des ingénieurs en France, relevait d'une logique d'équipement, avec pour objectif la construction d'infrastructure au service du développement des trafics portuaires. Le port était alors un objet technique au service de l'économie. La multiplication des conflits et des tensions autour du développement portuaire met au premier plan l'épaisseur sociale et environnementale du port de commerce qui devient un objet territorial. La question devient comment gérer les conditions de possibilités du développement portuaire sur le territoire ?

Le port, un enjeu centre-périphérie. Si l'on considère le centre ou la périphérie d'équipements portuaires très étirés en superficie, les questions auxquelles est confrontée l'autorité portuaire sont à front renversé :

- Dans le centre-ville (Marseille), où la pression urbaine vise les emprises portuaires anciennes, le port peut-il se maintenir et sous quelle forme ?
- Dans la zone industrialo-portuaire périphérique (Golfe de Fos) où l'industrie a été plaquée dans les années 1960 sur des villages qui forment aujourd'hui des espaces de banlieue et du périurbain, mais sans les aménités urbaines, le développement portuaire sera-t-il toujours accepté ?

Le port, un enjeu politique. Le développement portuaire devient au final un enjeu politique local, au sens noble du terme. Cela questionne la capacité de l'autorité portuaire à la fois à prendre en compte le territoire dans sa stratégie portuaire et à porter un discours sur le port, au-delà des cercles ministériels de sa tutelle, dans les arènes politiques locales. Les évolutions sont en marche et les autorités portuaires ont souvent le sentiment de nouer un dialogue avec les territoires adjacents, mais le passif et le retard accumulé depuis les années de la construction de la ZIP, demeurent importants.

Les recherches menées sur les autorités portuaires ont porté dans trois directions :

3.1 L'autorité portuaire, nouvel acteur de l'aménagement : de l'équipement à la gestion portuaire intégrée (par Valérie Lavaud-Letilleul, avec la collaboration de Morgane Remaud)

3.2 L'autorité portuaire, nouvel acteur de la gouvernance métropolitaine : des cercles ministériels à l'arène politique locale (par Jérôme Dubois)

3.3 La stratégie de communication des autorités portuaires en matière d'environnement et de développement durable (par Valérie Lavaud-Letilleul & Alice Guittard).

3.1 L'autorité portuaire, nouvel acteur de l'aménagement :

de l'équipement à la gestion portuaire intégrée

par Valérie LAVAUD-LETILLEUL (géographe-aménageur, ART-Dev CNRS/Université Montpellier 3)
avec la collaboration de Morgane REMAUD (géographe en CDD pour le programme PISTE)
pour la partie aménagement du territoire sur la ZIP de Fos

(Annexe 9)

3.1.1 PROBLEMATIQUE

Le développement portuaire est-il toujours possible sur les littoraux ?

Fondamentalement tournés vers le grand large, au service d'échanges mondialisés, les ports de commerce n'ont pas le territoire local pour raison d'être. Pourtant, après la compétition interportuaire permettant de gagner des marchés, les conflits locaux qui voient le jour autour du développement et des projets portuaires sont une deuxième source de crainte pour les développeurs portuaires. Lors des 2^{èmes} assises portuaires de 2002, Jean-Yves Le Ven, du Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales, mettait en avant le caractère crucial du territoire local dans le « Port du Futur » : « *Il s'agit avant tout de permettre aux ports d'être toujours vivants demain pour pouvoir rêver pour après-demain ! Avoir toujours à l'esprit les clients et les services qu'ils attendent (...). Il est essentiel de réconcilier autorités portuaires, collectivités et grand public. Trop de méconnaissance, résultant en grande partie du développement historique des grands ports très « étatique » en France, à la différence de port comme Hambourg qui ont grandi en lien directs avec « les marchands ».*

Une troisième étape du développement portuaire dans un contexte commercial et territorial difficile

Après l'équipement des ports de commerce au XIX^{ème} et du début du XX^{ème} siècle, puis la création des zones industrialo-portuaires dans les années 1960-1970, la période actuelle correspond à la 3^{ème} étape du développement portuaire contemporain. Elle est surtout centrée sur l'accueil de nouveaux trafics (conteneurs, gaz...), mais le contexte commercial et territorial est plus difficile que précédemment. La construction des zones industrialo-portuaires reposait sur un triptyque d'acteurs étatiques quasi-fusionnels : l'Etat comme décideur et financeur, les industries lourdes nationales comme clientes et les autorités portuaires, devenues *Ports Autonomes*, donc sous la tutelle de l'Etat, comme maîtres d'œuvre (VIGARIE, 1979). A la fin du XX^{ème} siècle, dans la troisième phase du développement portuaire contemporain, le local revient en force, à travers des élus renforcés (décentralisation), mais aussi la société civile (associations écologistes, usagers du littoral, habitants...). Pour pallier la faible compétitivité des ports français, notamment pour les trafics conteneurisés, l'Etat a mis en place toute une série de réformes depuis les années 1990, partielles et pas toujours appliquées. La dernière en date est la réforme portuaire de 2008 transformant les *Ports Autonomes* créés en 1965 en *Grands Ports Maritimes*.

Renouveau et fragilisation des autorités portuaires : la question de l'innovation dans la gestion du territoire portuaire

A l'exception des ports britanniques et de quelques terminaux exportateurs privés, les autorités portuaires sont partout dans le monde des organismes publics assurant la gestion déléguée des ports de commerce à la demande de la puissance publique, qu'elle soit locale ou nationale (cas des *Grands Ports Maritimes* français). Depuis les années 1990, les autorités portuaires font l'objet d'une

abondante littérature scientifique. Un premier groupe de travaux met en avant la fragilisation croissante des autorités portuaires dans l'exercice de leurs missions. Les marges de manœuvre des autorités portuaires diminuent aussi bien face aux acteurs globalisés du transport, notamment pour les trafics conteneurisés (SLACK, 2003) que face à la multiplication des conflits au niveau local (DE LANGEN, 2007). Parallèlement, un deuxième groupe de travaux explore l'idée d'un renouveau des missions et des modes d'action des autorités portuaires : développement de nouveaux champs de compétence, notamment dans le domaine de l'environnement et du foncier (CHARLIER, 2011 ; COMTOIS & SLACK, 2003, FREMONT, 2009, LAVAUD-LETILLEUL, 2002). Dans un contexte instable et évolutif, la réaction des autorités portuaires dépend en grande partie de leur attitude défensive ou pro-active (VAN DER LUGT & DE LANGEN 2007, VERHOEVEN 2010).

Cette recherche vise à comprendre comment les contraintes qu'impose au niveau local la prise en compte du territoire et d'intérêts extra-portuaires représentent de nouvelles opportunités d'action et des gisements d'innovation pour des autorités portuaires. Elles doivent s'adapter au changement en se forgeant de nouvelles représentations de leur mission, de nouvelles compétences et de nouveaux modes d'action.

Enjeu scientifique : l'autorité portuaire comme nouvel acteur territorial et de l'aménagement local

La littérature scientifique portant sur les modèles de gouvernance portuaire parle abondamment du nouveau modèle de *landlord port* des autorités portuaires, en reprenant la terminologie de la *Banque Mondiale* (WORLD BANK, 2007). Mais les chercheurs ont surtout insisté sur la question de la répartition des tâches entre acteurs publics et privés pour l'allocation et l'exploitation des terminaux, notamment conteneurisés. *La relation des autorités portuaires avec le territoire local* a quant à elle été surtout abordée par des urbanistes et quelques géographes du transport sous l'angle du redéveloppement urbain des *waterfronts*, les plus anciennes parties des ports, plus ou moins abandonnées par l'activité portuaire (Charlier & Malézieux, 1994).

L'objectif de cette recherche est différent : il vise à analyser l'ancrage territorial du développement portuaire que ce soit à travers la répartition des activités, les risques ou l'environnement, l'emploi, la fiscalité... Il s'agit de définir avec précision la dimension territoriale de la gestion portuaire. On interroge la nouvelle mission des autorités portuaires au XXI^{ème} siècle liée à la possession, l'allocation, la valorisation et la régulation d'un espace, la circonscription portuaire, elle-même juxtaposée à des espaces urbanisés ou naturels (COMTOIS & SLACK, 2003). Nous entendons démontrer que, si dans les dernières années les autorités portuaires sont devenues des acteurs territorialisés, c'est avant tout, pour paraphraser un ouvrage célèbre, parce que jusque-là, leur territoire était « le grand oublié » des autorités portuaires (GUMUCHIAN *et al.*, 2003).

Nous partons de trois questions interrogeant la relation entre les autorités portuaires, en tant qu'acteurs en charge de la gestion déléguée des ports de commerce, et le territoire, comme expression du local.

- **Comment le territoire émerge-t-il dans la pensée et les pratiques d'un acteur de culture technico-économique** tel que les autorités portuaires françaises ?
- **Comment un acteur à vocation économique peut-il devenir aménageur** et intégrer des paramètres territoriaux non portuaires pour soutenir sa stratégie de développement ?
- **Existe-t-il une spécificité française du *landlord port* ?** Du fait que les *Ports Autonomes* ont à l'origine un profil de bâtisseur (*figure de l'ingénieur des Ponts et Chaussées*), et non un profil de commerçant (*figure du négociant ou de l'armateur*) ou de financier (*figure de l'actionnaire*), comment peuvent-elles passer de la maîtrise d'œuvre (*construction : comment ?*) à la maîtrise d'ouvrage (*conception : quoi ?*) et à la stratégie (*conception : pourquoi ?*) ?

3.1.2 METHODOLOGIE

- **Etat de l'art :**

Bibliographie sur les autorités portuaires, les réformes portuaires, la planification, l'aménagement portuaire, la gestion foncière, le management environnemental, la stratégie des acteurs, port et environnement.

- **Approche comparative entre Marseille, Le Havre et Dunkerque.**

Les trois premiers ports de commerce français en volume ont été sélectionnés pour cette étude. Ils ont aussi été étudiés dans ce programme de recherche sous l'angle des conflits (cf. V. Lavaud-Letilleul : rapport sur la réception des projets portuaires et J.-E. Beuret & A. Cadoret : rapport sur les conflits environnementaux et territoriaux).

- **Approche empirique en géographie et aménagement**

Nous avons adopté une approche empirique en géographie (*analyse de la répartition des activités dans l'espace*) et en aménagement (*action volontaire de transformation et d'organisation de l'espace*) centrée sur l'action des autorités portuaires en lien avec le territoire local.

-Analyse de documents émanant des autorités portuaires (documents d'aménagement, Projet Stratégique (2009-2013), productions cartographiques, présentations à des réunions publiques...)

-Analyse des documents d'urbanisme des communes sur lesquelles sont implantés les ports (PLU, SCOT)

-Directives Territoriales d'Aménagement de l'Estuaire (2006) de La Seine et des Bouches-du-Rhône (2007).

- **Enquête auprès des autorités portuaires par entretien semi-directifs**

Dans une approche s'apparentant à la sociologie des organisations, nous avons envisagé l'autorité portuaire comme un acteur pluriel dont les services sont en voie de redéfinition dans un contexte de mutation. Afin de comprendre leur perception de leur mission et l'articulation de leur action au sein de l'autorité portuaire, nous avons donc rencontré les directeurs des ports, quand c'était possible, ainsi que les responsables de différents services (stratégie, commercial, hinterland, aménagement, environnement, communication...). Cette recherche s'appuie donc sur le matériau précieux fourni par une trentaine d'entretiens anonymés réalisés au sein des trois autorités portuaires.

3.1.3 RESULTATS

1. De nouvelles missions depuis les années 1990-2000 : de l'exploitation et de l'équipement au développement et à l'aménagement

1.1 De nouvelles missions : le *landlord port* développeur-aménageur

Depuis leur création en *Port Autonome* en 1965, les autorités portuaires des grands ports de commerce français sous tutelle étatique étaient centrées sur trois missions : accueillir les navires (*mission régaliennne*), traiter la marchandise entre navire et quai (*manutention*) et développer une offre d'infrastructure à travers de nouveaux projets d'extension (*équipement*). Elles avaient l'habitude de fonctionner sur un mode « en vase clos » intra-étatique relativement confortable (des industries lourdes nationales étaient clientes des ZIP et les investissements étaient programmés et financés dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire) (Figure 1).

Conformément au modèle du *landlord port* communément admis aujourd'hui dans le monde, la réforme portuaire de 2008 transformant sept *Ports Autonomes* en *Grands Ports Maritimes* (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille) a acté la *fin de l'activité d'exploitation* (avec le transfert de la manutention verticale des grutiers au privé). Elle a par ailleurs recentré leurs *missions* sur la recherche de nouveaux clients (*développement portuaire*) et la gestion du domaine portuaire (*aménagement, environnement*). La réforme a donc signé le passage d'une autorité portuaire opérateur et bâtisseur à une autorité portuaire bâtisseur et développeur-aménageur. Le *landlord port* a alors deux rôles principaux sur sa circonscription portuaire : un *rôle commercial* (valorisation) et un *rôle territorial* (gestion de la circonscription portuaire, dont ses

espaces naturels). Loin d'être antinomiques, ces deux rôles peuvent se résumer en l'idée d'un *rôle transactionnel*, nécessitant une ouverture à la fois vis-à-vis des clients (pour accueillir des trafics et des activités) et des acteurs locaux (pour assurer les conditions de possibilité de l'accueil des trafics et des activités).

Figure 1 : L'autorité portuaire devient un acteur transactionnel



1.2 Les facteurs du changement : conjoncturellement, le rôle symbolique de la réforme de 2008 ; mais structurellement, les contraintes d'un nouveau jeu d'acteurs depuis les années 1990

Si l'on considère les vingt dernières années, le rôle de la réforme de 2008 comme facteur de changement dans les missions et pratiques des grands ports français apparaît moins décisif qu'il n'y paraît à première vue (la portée de la privatisation de la manutention est notamment à nuancer cf. rapport J. Dubois). Elle a surtout eu une portée symbolique (la paix sociale retrouvée sur les quais, en dehors Dunkerque) et identitaire (la fin du métier d'exploitant et la légitimité en tant qu'aménageur et gestionnaire de l'environnement). Mais sur un plan pratique, la réforme de 2008 n'a fait qu'accompagner des changements en cours dus à la transformation globale du jeu des acteurs entourant les ports (le triptyque clients portuaires-tutelle étatique-acteurs locaux). La période à considérer est celle de la relance de nouveaux projets portuaires dans les années 1990-2000 (avec Port 2000 au Havre au milieu des années 1990, avec GDF Cavaou à Fos au début des années 2000 et avec le terminal méthanier au milieu des années 2000 à Dunkerque). Comme, sur un plan commercial, le rapport de force avec les clients portuaires globaux, extérieurs au port, apparaissait en leur défaveur et que s'amenuisait le soutien de l'Etat en termes financier et d'arbitrage (équipement *versus* écologie), les autorités portuaires ont été dans l'obligation d'initier, sous la contrainte, de nouvelles pratiques de gestion de projet et d'aménagement pour éviter les conflits et blocages locaux (écologie, qualité de vie) et conforter leur action au niveau local (*licence to operate* et co-financement des projets portuaires par les collectivités).

1.3 Les difficultés liées à la réforme de 2008 : temps de mise en œuvre, identité, compétences

En revanche, derrière la satisfaction générale exprimée par les personnels des autorités portuaires de passer à une nouvelle phase (retour de la fiabilité et de la confiance sur les quais, assainissement des relations avec les clients, légitimité de l'autorité portuaire dans ses nouvelles missions d'aménagement et d'environnement), les membres des autorités portuaires françaises pointent aussi du doigt les difficultés liées à ce changement de mission (plus à Marseille et au Havre qu'à Dunkerque). Les difficultés portent sur trois points. 1. La mise en œuvre de la réforme de 2008 a constitué une période de latence pour certains dossiers d'aménagement (toutes les énergies y ont été consacrées durant presque deux ans). 2. La rupture symbolique de la fin du travail du docker sur les quais constitue une véritable « révolution culturelle » pour les autorités portuaires et a entraîné une perte de repère identitaire pour une grande partie du personnel (le port, c'était le docker jusqu'à la fin du XX^{ème} siècle. Quelle est la nouvelle identité de l'autorité portuaire au XXI^{ème} siècle ?). 3. La réforme pose la question de l'adaptation des compétences aux nouvelles missions, notamment en aménagement (comment rééquilibrer les compétences des autorités portuaires traditionnellement centrées sur la *maîtrise de l'œuvre* – figure de l'ingénieur – vers la *maîtrise d'ouvrage* – figure de

l'aménageur ensemblier, intégrant une chaîne d'acteurs qui combine les compétences et les savoir-faire pour piloter des projets à fort niveau de technicité en bonne transversalité). De fait, la mue des autorités portuaires en acteur territorial est parcourue de réorientations d'objectifs, de recompositions au sein des services, le tout générant de façon inévitable des tensions internes.

2. L'autorité portuaire : un nouvel acteur de l'aménagement local

Planifier pourquoi ?

La planification consiste à concevoir un futur désiré (*les objectifs*), ainsi que la façon de s'en approcher au plus près (*les moyens*) (ACKOFF, 1969).

De la logique d'équipement : une planification de moyens pour des projets ponctuels

La planification existait dans le domaine portuaire du fait de l'ampleur des moyens techniques, financiers à mobiliser sur le long terme pour développer un projet d'infrastructure afin d'équiper le littoral (*envergure de l'action*). Dans la logique d'équipement du littoral qui prévalait dans les années 1960-1980, la planification portuaire se résumait alors à deux composantes principales : la *planification de projet* (objectifs), parfois de longue durée, liée à la *planification des investissements* (moyens) qui leur étaient liés.

... à la logique de gestion portuaire intégrée : la planification des conditions de possibilités locales du développement portuaire

La nouveauté vient de la nécessité pour les autorités portuaires de planifier pour faire passer et accepter les projets (*environnement hostile*). Les contraintes (réglementaires, financières...) et les oppositions d'acteurs obligent les *autorités portuaires* à mettre en place un nouveau cadre d'action à travers une planification renouvelée. C'est la transformation du rôle de l'autorité portuaire qui est en cause : de concepteur et gestionnaire d'équipement portuaire à aménageur soucieux de la gestion intégrée du territoire portuaire (incluant des écosystèmes et des socio-systèmes).

Dans la logique de gestion territorialisée des ports de commerce, la planification portuaire n'a pas seulement *une visée directe* en appui au *développement portuaire* proprement dit (dans le sens d'un nouveau projet d'infrastructure qui permet de développer de nouveaux trafics, de nouvelles implantations d'entreprises...), mais aussi *une visée indirecte* pour *planifier les conditions locales les plus favorables possibles au développement portuaire* (gestion de territoire, des espaces naturels, acceptabilité...).

De nouvelles valeurs imposées du territoire portuaire

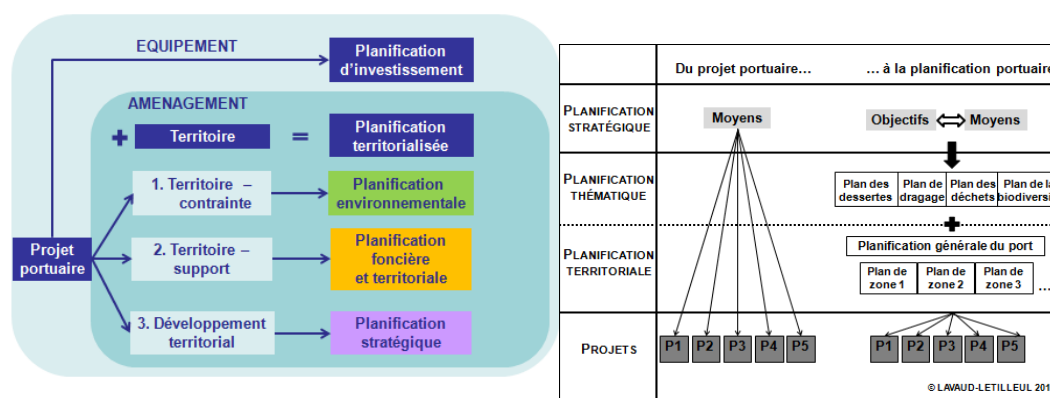
Pour les autorités portuaires, la prise en compte du territoire relève *a priori* de la contrainte. Elle les oblige à changer leurs objectifs, leur échelle et leur temporalité d'action.

Les autorités portuaires considéraient jusque-là leur circonscription portuaire comme *un espace-support* sans épaisseur sociale ou environnementale, uniquement destiné à accueillir des activités portuaires et industrielles. Il constituait le stock foncier sur lequel elles prélevaient des portions à équiper pour implanter des activités générant du trafic selon *une logique mono-sectorielle* (port et industrie). Dans la lignée de l'équipement des ZIP dans les années 1960, par exception aux grands principes de la décentralisation, elles avaient pris l'habitude d'aménager seules la circonscription portuaire selon *la logique d'imposition top-down propre aux Opérations d'Intérêt National* (ZIP d'Antifer, du Verdon et de Dunkerque, et dans la zone de Fos-sur-Mer).

Pour développer leurs projets, les autorités portuaires sont aujourd'hui sommées de prendre en considération de nouvelles qualités de leurs territoires (écosystèmes, biodiversité) et l'impact des activités sur les territoires adjacents (positif - emplois, fiscalité – ou négatif - pollutions, qualité de vie...). Les autorités portuaires, centrées précédemment sur les projets portuaires, doivent donc aujourd'hui considérer des usages non portuaires du territoire (loisirs, circulation, biodiversité...) et réguler l'usage des territoires portuaires en partenariat avec les acteurs locaux. Il s'agit d'un changement radical d'échelle et de temporalité de leur action. La planification portuaire se déploie

au-delà du périmètre des projets (*acteur territorial*), et nécessite une nouvelle forme d'ouverture des autorités portuaires sur les enjeux et les acteurs du territoire local (*acteur transactionnel*).

Figure 2 : La planification portuaire : de l'équipement à la gestion portuaire intégrée



3. Planification environnementale, planification territoriale et planification stratégique : de nouveaux outils en lien avec le territoire local

Depuis cinq à dix ans, les autorités portuaires françaises développent leur planification dans trois domaines nouveaux : la planification environnementale, la planification foncière et territoriale et la planification stratégique. Ces trois domaines d'action de l'autorité portuaire ont tous à voir avec le territoire local :

- **l'environnement** qualifie le territoire du point de vue des écosystèmes (biodiversité, qualité des milieux...) et des socio-systèmes (émissions atmosphériques, nuisances, risques...). Il agit comme une contrainte pour l'autorité portuaire qui souhaite développer des activités et des projets portuaires ;
- **le foncier** est la ressource sur laquelle s'appuie l'autorité portuaire, dans une logique de « landlord port », afin de développer ses projets ; tandis que **la planification territoriale** doit permettre le développement portuaire le plus efficace, en définissant la localisation et la répartition optimales des activités et des projets en assurant l'efficacité des activités et en minimisant les risques et nuisances pour les territoires adjacents ;
- **enfin, la stratégie de l'autorité portuaire**, initialement centrée sur des objectifs de trafics, doit donner du sens à l'usage qui sera fait du territoire portuaire, tout en précisant les liens possibles entre développement portuaire et développement territorial.

Dans les trois domaines, l'autorité portuaire est obligée de passer **d'un statut d'acteur spatial** (l'équipement portuaire est construit sur un espace-support réceptacle des infrastructures et des superstructures, sans épaisseur sociale ou environnementale) à **un statut d'acteur territorial** (le développeur-aménageur doit faciliter, coordonner les usages et valoriser le territoire portuaire dans une perspective de gestion intégrée) (GUMUCHIAN et al., 2003). Dans les trois domaines, les autorités portuaires doivent **envisager leur territoire portuaire comme un patrimoine à valoriser et non plus un capital à dilapider** (MARIE, 1986). Dans les trois domaines, les autorités portuaires, tirant les leçons d'épisodes délicats de gestion de projet où elles se contentaient d'agir en réaction aux critiques ou aux contraintes (**planification réactive**), recherchent des moyens d'action permettant de résoudre les problèmes en amont (**planification pré-active**). Certaines en viennent à considérer positivement leur rôle d'acteur territorial en essayant de transformer leur contexte d'action par une gestion intégrée afin de diminuer d'autant les contraintes pesant sur leurs objectifs de développement (**planification proactive et interactive**).

La normalisation de la planification portuaire

En termes d'évolution de la planification, les autorités portuaires et les collectivités font le chemin inverse. Pour les autorités portuaires, il a fallu passer du projet à la prise en compte du territoire de la circonscription portuaire dans son ensemble. Pour les collectivités, le « volontarisme du zonage » comme composante majeure de la planification territoriale a progressivement laissé place au « libéralisme du projet » (MARIE, 2003, p. 14).

Mais au final, l'implication grandissante des autorités portuaires dans le domaine de la planification va dans le sens d'une normalisation de la planification portuaire, de plus en plus semblable à la planification urbaine des collectivités territoriales. Les nouveaux outils et les documents d'aménagement portuaires ressemblent à ceux des collectivités (avec son futur *Schéma de COhérence Portuaire – ScoP-*, la planification dunkerquoise est calquée, y compris dans la dénomination, sur la planification urbaine).

3.1 Planification environnementale

Du point de vue de l'autorité portuaire, l'environnement, c'est historiquement la maîtrise des milieux pour développer des équipements fournissant les meilleurs abris pour les navires (ingénierie civile) et plus récemment, faire face à un ensemble de contraintes pour le développement portuaire, parfois facteur de distorsion de concurrence entre ports (dragage, mesures de protection, mesures compensatoires pour les projets...).

En termes de planification environnementale, les autorités portuaires mettent en avant quatre dossiers majeurs en termes de durabilité portuaire.

Le **dragage**. En allant au-delà des normes françaises, le *Grand Port Maritime de Dunkerque* initie un travail exploratoire sur la réutilisation des sédiments de dragage pour alimenter le trait de côte dans une perspective de gestion intégrée de la zone côtière (cf. futur projet de développement de l'avant-port ouest).

Les **compensations environnementales**. Déplorant un manque de cadrage étatique, les autorités portuaires font valoir un problème d'équité (un coût inégal d'une autorité portuaire à l'autre – particulièrement fort pour Marseille-) et de durabilité (crainte de manquer de foncier de compensation à l'avenir).

-**La planification environnementale de la biodiversité**. Suite au projet de terminal méthanier, le Grand Port Maritime de Dunkerque a élaboré un *Schéma Directeur du Patrimoine Naturel* (2011) chargé de donner aux services de l'Etat une lecture globale de sa politique environnementale. Pour obtenir la *licence-to-operate* pour d'autres projets, elle met en place un indicateur global à l'échelle de la circonscription portuaire et souhaite booster la biodiversité sur son territoire pour améliorer son écobilan.

- **La gestion des zones naturelles**. Pour répondre à deux objectifs (ne pas perdre le contrôle de la gestion de leur territoire et partager cette gestion avec d'autres acteurs compétents), les autorités portuaires ont choisi plusieurs options : gestion en propre (Plan de Gestion des Espaces Naturels du Grand Port Maritime de Marseille, mais retiré du bilan foncier global du port), co-pilotage (Natura 2000 en mer à Dunkerque) ou gestion déléguée (Maison de l'Estuaire au Havre).

Enfin, sur le plan de la communication de leur action environnementale, les autorités portuaires n'ont pas encore réussi à faire connaître la complexité de leur rôle. Souvent stigmatisées en tant que responsables des dommages causés à l'environnement, n'appliquant pas les deux premiers termes de la formule (« éviter, réduire et compenser »), elles ont dans les faits peu de marge de manœuvre vis-à-vis des clients de la ZIP (cf. cas d'Arcelor à Dunkerque et Fos, tout à la fois premier pollueur de leur ZIP et acteur de dimension mondiale) ; elles peuvent être victimes de pollutions (cf. à Marseille du fait des déficiences du système d'assainissement urbain) ; et elles jouent un rôle environnemental positif mal connu vis-à-vis du transport maritime et des navires (eau de ballast, déchets cf. Rapport de Françoise Odier).

3.2 Planification foncière et territoriale

De grands propriétaires fonciers

Les *Grands Ports Maritimes* français se distinguent par l'étendue de leurs circonscriptions portuaires, qui se comptent en milliers d'hectares. Jusqu'à une date très récente, c'était un atout par rapport à des concurrents moins bien dotés (ports méditerranéens). Les *Ports Autonomes* français se comportaient jusqu'à présent comme de grands propriétaires fonciers rentiers et autoritaires, se contentant d'une mise en valeur industrialo-portuaire mono-fonctionnelle et extensive de leur territoire.

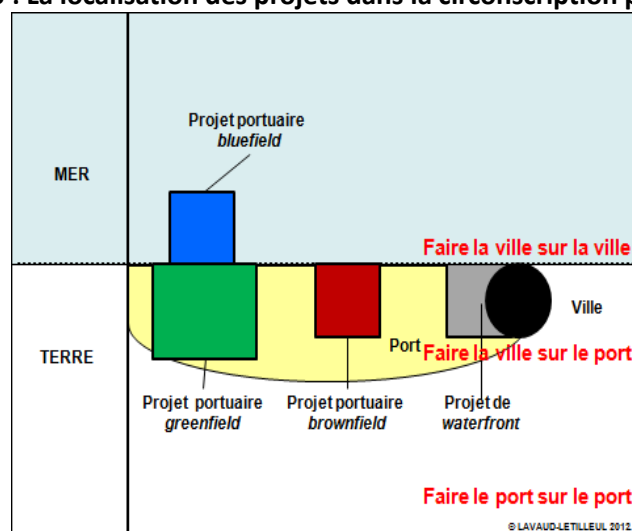
Le foncier au cœur des missions du landlord port

Dans un modèle de *landlord port*, où l'autorité portuaire n'exerce plus, ou que de façon marginale, les opérations de manutention, la gestion de la ressource foncière se trouve au cœur de sa mission. De plus, alors que les *Ports Autonomes* étaient affectataires des terrains qu'ils occupaient, depuis 2008, les *Grands Ports Maritimes* en sont désormais propriétaires, sauf pour le domaine naturel. Les *Grands Ports Maritimes* sont aujourd'hui sommés d'économiser et de justifier leur consommation d'espace pour assurer leur « *license to operate* ». Il leur faut également coordonner les usages portuaires et non portuaires en tenant compte de la planification territoriale portée par les acteurs non portuaires. Ces nouveaux paramètres contraignants font émerger une planification portuaire normalisée, de plus en plus calée en termes d'objectifs et d'outils sur la planification territoriale urbaine ou régionale.

La justification de l'usage du foncier passe par l'élaboration récente d'*inventaires fonciers*. Leur objectif est de démontrer le paradoxe de la rareté du foncier disponible pour un usage portuaire, malgré l'ampleur des circonscriptions portuaires, du fait de la réglementation environnementale ou sur les risques. Pour ce faire, les autorités portuaires ont développé dans les dernières années un important travail de cartographie de la circonscription portuaire en s'appuyant sur la création d'un Système d'Information Géographique dans leur service Aménagement.

La valorisation du foncier passe par une réflexion globale de l'autorité portuaire sur son offre foncière en tenant compte de son centre et de sa périphérie et aussi des territoires adjacents (Figure 3). La localisation des activités dans la circonscription portuaire doit sortir d'une logique extensive (il faut « faire le port sur le port » plutôt que toujours étendre les terminaux en périphérie cf. bassins est marseillais) ; d'une logique de juxtaposition des activités portuaires (une politique de *clustering* permet de regrouper des activités de même nature ou à des fins d'écologie industrielle) et d'une logique d'isolat (il faut travailler les coutures ville-port non seulement au centre au niveau du *waterfront*, mais aussi en périphérie). L'autorité du Port de Rotterdam a été leader dans ce domaine, contrainte dès la fin des années 1990 dans ce qui s'apparente à un « new deal foncier » pour développer les 1000 ha de la *Maasvlakte 2* de transférer des terrains à la Ville, de créer des réserves naturelles, de remodeler à des fins portuaires les bassins de la fin du XIX^{ème} et du début du XX^{ème} et de déplacer certaines activités dans d'autres ports néerlandais.

Figure 3 : La localisation des projets dans la circonscription portuaire



La régulation du foncier passe par la *planification territoriale* qui anticipe l'usage que l'autorité portuaire fera du territoire portuaire. Si elle est en priorité au service du développement portuaire, elle doit aujourd'hui inclure d'autres formes d'occupation de l'espace (*multifonctionnalité du territoire portuaire*). L'autorité portuaire de Marseille était pionnière dans le domaine (*Fos 2020, un Projet Global* en 2003), mais le document produit de façon unilatérale, centré sur Fos, a trouvé ses limites dans un contexte de conflits locaux. L'autorité portuaire de Dunkerque qui est allé le plus loin dans l'articulation avec la planification urbaine (*planification horizontale*). Se pose aujourd'hui la question de l'articulation (*planification verticale*). L'autorité de Dunkerque s'est lancée dans l'élaboration d'un *Schéma de COhérence Portuaire* qui constituera un outil de planification équivalent au SCoT urbain. Sur les conseils du Ministère, il a été repris comme modèle par l'autorité portuaire du Havre.

La coordination territoriale passe par une coordination entre territoire portuaire et territoires adjacents.

La coordination horizontale de la planification passe par l'articulation entre planification portuaire et la planification urbaine. Du fait de la très grande proximité institutionnelle entre l'autorité portuaire et Communauté Urbaine de Dunkerque depuis quelques années, l'articulation est très poussée entre le Plan Local d'Urbanisme Communautaire de Dunkerque et le *Schéma Directeur du Patrimoine Naturel* du port et le *Schéma de COhérence Portuaire* à venir.

La coordination verticale de la planification passe par l'articulation entre les documents locaux et les documents supérieurs dans la hiérarchie des normes. L'Etat a ainsi validé la Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Seine en 2006 et celle des Bouches du Rhône en 2007. En fixant les orientations stratégiques de l'occupation de l'espace autour des deux ZIP du Havre et de Marseille-Fos, les deux DTA ont eu un rôle d'arbitrage essentiel au niveau régional dans un contexte de grande tension entre promoteurs et opposants au développement portuaire. Mais se pose aujourd'hui la question de leur limite de validité et d'efficacité au fur et à mesure de l'évolution des enjeux et des projets (cf. projet de Prolongement du Grand Canal au Havre ou projet de percée fluviale à Fos).

3.3 Planification stratégique

- **Le document-maître pour un acteur.** Quoique le terme soit très galvaudé, le positionnement stratégique d'un acteur est essentiel dans la mesure où il permet tout à la fois de définir son moteur d'action et de donner du sens à son action (LORINOT & TARONDEAU, 2006). Il répond ainsi à un *besoin d'orientation* (tracer le futur des activités dans un contexte incertain) ; un *besoin de légitimation* (justifier les activités, et partant l'existence et la raison sociale de l'organisation) ; et un *besoin d'évaluation des performances* (fixer les critères du succès, de l'efficacité et de la rentabilité de

l'organisation). C'est pourquoi la planification stratégique portuaire définit le document-maître censé chapeauter l'ensemble de l'édifice de planification de l'autorité portuaire.

-Une obligation légale pour les autorités portuaires depuis 2008. En France, la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire en France a donné obligation aux *Grands Ports Maritimes* français de se doter d'un *Projet Stratégique* dans un délai de trois mois suivant leur institution (article 8 de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008). Auparavant, les *Projets d'Entreprise* (2004-2008) à destination de leur tutelle avaient seulement une logique de planification des investissements, en lien avec des projets, dans un contexte d'économie budgétaire.

Une mise en œuvre reportée.

Force est de constater à leur lecture que le contexte de rédaction de 2009 (rapide, rendant impossible toute consultation large, et centré sur la manutention avec le transfert des personnels et de l'outillage) et le calibrage prévu par la loi (sur un horizon de 5 ans : 2009-2013) n'ont pas permis de répondre dans cette première vague (2009-2013) aux exigences de la planification stratégique. Leur actualisation est en cours pour la 2^{ème} version (2014-2017).

Mais une réflexion stratégique en cours dans les Grands Ports Maritimes. Pourtant, la suite donnée aux *Projets Stratégiques (2009-2013)* montre qu'une réflexion stratégique est en phase de construction au sein des *Grands Ports Maritimes* français. La réflexion stratégique a été remise à plus tard, dans un cadre d'action renouvelé en termes de développement durable (*Grand Port Maritime de Dunkerque*). Une réflexion stratégique à visée interne a été engagée au Havre pour redonner des repères et une ligne d'action aux employés de l'autorité portuaire (le *Projet d'Entreprise* du *Grand Port Maritime du Havre* validé en 2011). C'est à Marseille que la réflexion stratégique à visée externe a été la plus développée (une nouvelle version du *Projet Stratégique du Grand Port Maritime de Marseille* a été validée en 2012).

Une stratégie portuaire par le bas... et le haut ?

Reste enfin à lui adjoindre une planification portuaire stratégique de coordination nationale de type « Goal down, plan up », comme elle se pratique dans les pays du Benelux. Elle fait défaut en France.

4 Des évolutions différenciées : comparaison entre les Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque

L'évolution différenciée des planifications environnementale, territoriale et stratégique observée pour les trois Grands Ports Maritimes de Marseille, Le Havre et Dunkerque témoigne de ce que la mue des autorités portuaires en acteur du territoire et en aménageur est plus ou moins facile et rapide.

Les différences observées d'une place portuaire à l'autre s'expliquent certes par **des facteurs propres aux autorités portuaires** (le rôle que les directions portuaires impriment en interne est essentiel et très variable : sur la vision que les autorités portuaires ont de leur mission, leur marge de manœuvre par rapport à la tutelle de l'Etat et leur rôle pro-actif en matière d'aménagement et de gouvernance locale) et aux **grands projets portuaires** qu'elles portent (Marseille a l'escarcelle pleine, comparé à Dunkerque – un projet de terminal méthanier – et Le Havre – Port 2000, puis le terminal méthanier d'Antifer avorté et el chantier multimodal le Prolongement du Grand canal devenu Emerhode).

Mais des **facteurs extérieurs** peuvent également changer les règles du jeu portuaire, sur lesquels l'autorité portuaire a parfois peu de prise directe : la structuration et le positionnement des acteurs locaux (portage politique local du port à Dunkerque par M. Delebarre comparé à la fragmentation institutionnelle et à la réflexion métropolitaine balbutiante à Marseille-Fos cf. J. Dubois) et l'émergence de projets urbains (Euroméditerranée à Marseille) ou nationaux (le projet du Grand Paris pour Le Havre).

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations en termes de gestion

-Au final, au-delà de la recherche des trafics et des activités qui sont à la base du développement portuaire, il est tout aussi important aujourd'hui pour les autorités portuaires de s'assurer des conditions de possibilité locales du développement portuaire (qu'implanter ? où l'implanter ? comment ? pourquoi ?). Pour ce faire, les autorités portuaires doivent aujourd'hui devenir des aménageurs du territoire portuaire, ce qui nécessite de prendre en compte le territoire dans toute son étendue (sor-

tir du périmètre du quai et du terminal) et dans toute son épaisseur environnementale, sociale et économique (sortir de la comptabilité des trafics).

-Il lui faut s'ouvrir sur le territoire local et ses acteurs afin d'intégrer des paramètres non portuaires tels que la biodiversité, l'emploi, les circulations, et articuler des territoires et des points de vue extérieurs au port.

-L'aménagement nécessite de nouvelles compétences au sein de l'autorité portuaire (aménagement, géographie, cartographie, sciences politiques, biologie...), en complément des métiers de l'ingénieur, et des liens renforcés avec les formations qui les portent.

L'implication grandissante des autorités portuaires dans le domaine de la planification va dans le sens d'une normalisation de la planification portuaire, de plus en plus semblable à la planification urbaine des collectivités territoriales (environnementale, territoriale et stratégique) (ex. le futur Schéma de COhérence Portuaire – ScoP- dunkerquois).

- Les autorités portuaires françaises étatiques fonctionnent de façon très isolée. Dans une période de grands changements, il conviendrait –en prenant du temps au temps - d'organiser des réunions pour échanger les retours d'expérience des uns et des autres.

-Mais en dehors du Projet Stratégique mentionné dans la réforme de 2008, il revient aux autorités portuaires françaises d'inventer leurs nouveaux outils et leurs nouvelles pratiques. Elles disposent dans les faits d'une grande marge de manœuvre pour innover, notamment vis-à-vis de leur tutelle étatique. Mais force est de constater que certaines autorités portuaires, se limitant à une stricte application de la réglementation ou attendant des directives de la tutelle, n'ont pas pris l'habitude par le passé d'user de cette liberté. Les barrières au changement sont aussi dans les têtes. Les directions portuaires doivent être en première ligne pour impulser les évolutions en interne et en externe afin de faire de l'autorité portuaire un nouvel acteur de l'aménagement des territoires au XXIème siècle.

3.2 Autorité portuaire et gouvernance urbaine :

le positionnement du Grand Port Maritime de Marseille

dans la nouvelle gouvernance métropolitaine

Par Jérôme DUBOIS (politiste-aménageur, IUAR, Université d'Aix-Marseille)

(Annexe 10)

3.2.1. PROBLEMATIQUE

La situation du port de Marseille est paradoxale. Remarquablement équipé, composé de plusieurs territoires complémentaires pouvant offrir l'ensemble des services aux transporteurs (passagers et frets, boîtes et vrac, solide et liquide, manutention et réparation...) il pourrait servir de porte d'entrée pour toute l'Europe du Sud. Sa localisation, entre l'Espagne et l'Italie, au débouché des axes de transports qui traversent l'Europe à partir du couloir rhodanien, est stratégique. Disposant du foncier suffisant pour s'étendre si nécessaire il permet aux bateaux traversant le monde via la Méditerranée et Suez de décharger pour toute l'Europe sans avoir à remonter jusqu'aux ports d'Europe du Nord, économisant ainsi plusieurs jours de navigation. Enfin, il est adossé à la force démographique et économique d'une aire urbaine de plus de deux millions d'habitants, pouvant mettre en avant tout autant les calanques méditerranéennes que l'arrière pays provençal.

En dépit de tous ces avantages, depuis de longues décennies, le port perd des parts de marché. Compte tenu de la croissance mondiale du trafic maritime les chiffres bruts ne sont pourtant pas catastrophiques. Ils démontrent même une légère augmentation chaque année. Mais ses grands concurrents européens tout comme les ports voisins plutôt modestes, comme Toulon ou Nice, font bien mieux.

Deux explications sont souvent mises en avant pour expliquer ce paradoxe.

-La première est interne au port, elle vise à dénoncer un climat social détestable et un nombre de jour de grève plus important qu'ailleurs, d'où un manque de fiabilité qui progressivement aurait chassé même les plus persévérants de ses clients.

-La seconde relève de la fragmentation du milieu institutionnel local qui bloque la réalisation des grands équipements nécessaires pour connecter efficacement le port à son hinterland, proche ou lointain. La façade maritime du port apparaît alors déconnectée en matière d'infrastructures. Territoire politique de personne, le port est longtemps resté un impensé total pour les grands élus du territoire provençal.

Dans ce contexte peu favorable le port s'est progressivement replié sur son domaine public. Prise en tenaille entre ces deux fragilités, la direction du Port a bien souvent fait assaut de modestie en dépit des grands enjeux de ce territoire, peinant tout autant à définir son projet d'avenir qu'à faire entendre sa voix parmi ceux qui décident.

Les choses ont néanmoins commencé à bouger. Le présent rapport analyse la multiplication des initiatives, non nécessairement reliées entre elles, qui depuis deux ans ont contribué tout autant à changer l'image du port dans l'imaginaire local, à réveiller ses ambitions et à inscrire la question de l'avenir de cet acteur structurant pour l'économie régionale sur l'agenda politique local.

3.2.2. METHODOLOGIE

Le plan de ce rapport est divisé en trois parties. Dans la première, intitulé Un rapport ambigu avec le territoire l'analyse porte sur les logiques de fragmentation des installations du port, des entreprises et des collectivités locales. La seconde partie, Dépasser les contradictions internes, étudie les récents bouleversements à l'intérieur du GPMM, notamment depuis la loi de 2008. La troisième, Devenir un ensemblier, acteur politique majeur sur son grand territoire, se veut plus prospective. Elle montre tout autant le nouveau positionnement du Port dans les débats les plus actuels et l'ampleur de ce qu'il reste à accomplir pour rattraper des décennies de retard.

Il a été écrit après deux ans de travail d'enquête mené à la fois auprès des services du Port mais surtout dans les différentes instances des collectivités locales en charge des problématiques globales d'aménagement. A ce titre les politiques de la communauté urbaine MPM, dont le Scot, le SRADT, les travaux des Agences d'urbanisme et ceux des conseils de développement de ce territoire ont été particulièrement suivis pour analyser la nouvelle place du GPMM dans une problématique métropolitaine plus globale.

3.2.3. RESULTATS OBTENUS

3.2.3.1 Le port, objet métropolitain en construction

Spatialement, le port est un bel exemple d'objet métropolitain. Son territoire est partagé entre la communauté urbaine MPM, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest-Provence, 5 communautés d'agglomérations (CPA, Aubagne étoile, Pays de Martigues, Agglopolo Provence et Arles Camargue). On compte également 6 Scot sur cette frange de côte.

Eclaté entre ses métiers et ses territoires, fortement replié sur son domaine public maritime, le Port n'a pas souvent su imposer son point de vue dans le jeu institutionnel local. Ce géant structurant une partie du territoire et de l'économie locale ne dispose pas des relais nécessaires afin de défendre ses intérêts. Prompt à dénoncer la réelle fragmentation des autorités locales, le Port est également en partie responsable de cette faiblesse. Faute d'un schéma d'aménagement global, martelé et pérenne, difficile de se faire entendre dans le jeu des politiques publiques négociées. La faute peut - être à une culture étatique encore forte responsable d'une forme de complexe de supériorité face au monde des collectivités locales. Ce temps est pourtant révolu, où l'Etat gardait la main et pouvait mettre de l'ordre des les politiques locales d'aménagement, imposant aux collectivités la prise en compte d'un intérêt national dont relèverait nécessairement le GPMM. Dans le monde des politiques d'aménagement partagées et des financements croisés chacun a dû apprendre à porter un discours fédérateur et à défendre ses intérêts en vue de construire des arbitrages. Une partie des retards du GPMM sont imputables à ce nécessaire changement de culture.

Une des particularités du port de Marseille est d'être composé de deux ports, très différents, éloignés de près de 50 kilomètres. D'un point de vue fonctionnel force est de constater la complémentarité des bassins de Fos et Est, comme en témoignent tant le Port que les armateurs. Ce discours contribue à expliquer les réticences du Port à entrer dans un processus dynamique de négociation autour des bassins Est compte tenu de leur importance, quand bien même leur rentabilité pourrait être améliorée. Il s'agit d'une vieille pomme de discorde entre les aménageurs désirant intégrer ces espaces à la ville et le Port, soucieux d'en garder la maîtrise compte tenu de leur polyvalence et de leur emplacement stratégique. Ce débat sur l'intérêt des bassins Est pour les uns et les autres est une vieille lune marseillaise remise au goût du jour par l'extension d'Euroméditerranée.

Il existe un paradoxe dans ce débat sur la relation ville port à Marseille. On a longtemps pensé que la reconquête de la mer par la ville passait par l'éviction des activités portuaires, sur le modèle du J4. 20

ans de réflexions ont permis d'accoucher d'un modèle plus imbriqué, dans lequel le port prend toute sa place dans le projet urbain. Mieux, Marseille cherche à renouer aujourd'hui avec son identité maritime. Comme le faisait remarquer P Daher, président du conseil de surveillance du GPMM en 2011 , « les grandes villes ports ont toutes retrouvé un dynamisme et une aura extraordinaire du fait de la quasi-disparition des barrières douanières et du développement du transport maritime. Marseille est restée à l'écart de ce mouvement ». La localisation de grands équipements commerciaux ou culturels à l'articulation ville-port, le développement de l'accueil des croisières internationales ou du trafic avec la Corse, la renaissance de la filière réparation navale, sur un modèle traditionnel (la forme 10) ou plus moderne (les yachts) montrent une volonté d'imbriquer les espaces et d'assumer la nature portuaire de la ville. Progressivement se dessine un subtil mélange de fonctions urbaines et portuaires. Si cette politique est avant tout le fruit d'une succession de coups ponctuels elle a aujourd'hui acquis une place centrale dans le récit urbain. De même, jugés à cette aune, les grands débats qui restent à mener dans les années ou décennies futures (digue du large, rapprochement des terminaux de croisières, avenir du terminal de Mourepiane aujourd'hui assez peu utilisé...) pourront s'insérer dans cette démarche globale... plutôt apaisée.

Dans le contexte marseillais de la décennie écoulée, force est de constater l'absence d'une arène politique qui aurait permis aux différents protagonistes d'échanger afin de dépasser leurs contradictions. En matière d'aménagement le Port doit à la fois dialoguer avec les villes, mais également avec les communautés d'agglomération, la communauté urbaine, avec l'établissement public *Euroméditerranée* et avec la Région dans le cadre de sa compétence transversale en aménagement et son rôle de grand financeur. A l'empilement des institutions qui régissent la métropole s'ajoutent les dissensions politiques locales et le jeu des stratégies personnelles. Il en résulte une gouvernance sans pilote qui à la fois n'a incité le Port à dévoiler ses projets de façon plus convaincantes ni ne l'aide techniquement et financièrement à se trouver un avenir, chacun travaillant dans son coin, dans son seul champ de compétence, avec ses seuls dispositifs techniques et financiers. Dans ce dialogue de sourds, si le port n'avait rien à dire à son territoire l'inverse était tout aussi vrai. La décennie écoulée permet d'observer un consensus mou de la classe politique marseillaise autour d'un port symbole et identité de la ville sans que la question de son rebond économique ou de son insertion dans les grands projets urbains naissants ne soit réellement abordée.

En définitive, les relations du port et de son arrière pays, de Fos à Arenc, dépassent l'analyse localisée des rapports de force. Elle interroge la fragmentation des pouvoirs locaux en France et l'incapacité de l'Etat à porter un projet de territoire. Plus que la faiblesse des acteurs en présence c'est l'incapacité de notre système institutionnel territorial à inventer et mettre en œuvre des politiques un peu ambitieuses d'aménagement du territoire qu'il s'agit finalement d'analyser.

3.2.3.2 Des impulsions venues du centre

En 2008, la loi vient réformer le fonctionnement des grands ports français afin d'en moderniser la gestion. Cette réforme portait sur trois points :

- recentrer les missions des autorités portuaires sur leurs fonctions régaliennes, essentiellement la police portuaire et les politiques de gestion du territoire
- transférer les personnels, les outillages et la manutention à des entreprises de manutention et à des opérateurs privés.
- moderniser la gouvernance avec un système à trois composantes : le directoire, le conseil de surveillance et le conseil de développement.

Sous la contrainte législative le port a été obligé de changer de logique et d'entrer dans un modèle économique libéral. La loi de 2008 éclaire sous un jour particulier la culture traditionnelle de l'ensemble des acteurs portuaires en venant modifier, par le haut, les pratiques et les arrangements locaux.

Pour le GPMM les changements sont considérables. A partir de 2008, le port, contraint de profondément évoluer, change de nature et doit remettre à plat ses missions et compétences. Cette transition est intéressante à étudier pour deux raisons. Premièrement, elle a, comme toute réforme, entraîné des multiples formes de résistance et donné lieu à une succession de grands et de petits arrangements. Mais plus fondamentalement elle montre que la grande majorité des acteurs partageait un même modèle portuaire. Le monde syndical, si souvent montré du doigt, n'a pas été le seul responsable des crispations. Deuxièmement, et c'est là peut être l'enseignement le plus fondamental, si la réforme a pu néanmoins se faire c'est que les esprits étaient prêts. Après des années d'immobilisme, voire de lente régression, bien des acteurs portuaires ont finalement accepté comme une opportunité les nouvelles règles du jeu imposées par l'Etat. Signe de cette volonté collective d'agir, la plupart des débats et projets sont aujourd'hui portés par des acteurs locaux.

3.2.3.3 Devenir acteur de son territoire

Plusieurs initiatives illustrent la volonté du port de sortir de son isolement. On assiste ces dernières années à la multiplication des journées portes ouvertes avec visites des bassins commentées par les cadres mêmes du port.

Plus globalement le GPMM s'attache aujourd'hui à être présent dans l'ensemble des arènes de débat sectorielles ou territoriales. C'est notamment le cas :

- dans le cadre de l'élaboration des Scot ou des PLU sur son hinterland. L'analyse du Scot de MPM est à cet égard éclairante. Bien que très général le document fait une place explicite au Port présenté comme un véritable enjeu de territoire dans lequel Marseille est aujourd'hui présentée comme une ville maritime.

- dans le cadre d'une réflexion partagée sur la mise en valeur des richesses écologiques de la Crau. Fort de son potentiel foncier considérable sur la Crau le Port se positionne depuis de nombreuses années comme un gestionnaire important de la biodiversité. A ce titre il a su mettre en avant les réalisations de son service environnement en lien avec les services de l'Etat, en particulier sur des territoires Natura 2000. Plus récemment, le développement de projets visant à développer les énergies renouvelables illustre également cette ouverture aux enjeux du monde.

- la création par le Conseil de surveillance d'une commission spécialisée Evolution des bassins Est. Dirigée par Y Cousquer . L'objectif de la commission était de faire un point général sur les relations entre le port, la ville et l'EPEAM, avec la volonté affichée de dépasser la signature d'accords ponctuels (1999 première convention entre le Port et l'EPAEM au sujet de la cession du J4, plusieurs conventions signées quant à la participation financière de l'EPAEM aux travaux de modernisation de la gare maritime de la Joliette après son recul, transformation du Silo ou construction des terrasses du port ...).

- Ce travail fait suite à celui d'autres lieux de débats, signe qu'à partir de 2010 les mondes économiques, politiques et universitaires notamment se mobilisent fortement pour le port de Marseille. Citons en particulier la commission du développement économique du Conseil de développement de MPM saisi en juillet 2011 par le Président de la communauté, même s'il avait de fait commencé à travailler avant cette date sur la question portuaire, et notamment l'avenir des bassins Est, compte tenu de l'inquiétude qu'ils génèrent dans le monde patronal local. Durant toute l'année 2011 la commission a auditionné une partie des acteurs du port afin de rendre un avis motivé adopté lors de l'assemblée plénière du 5 décembre 2011. On peut également citer les rencontres informelles du Club Nouveau Sud, autour de Jean Viard, VP de MPM, qui dès l'année 2010 s'est saisi de cette question portuaire et de l'avenir des bassins Est. Composée de personnalités recrutées es qualité les travaux du Club vont donner lieu à une publication dans laquelle la question portuaire, si centrale à Marseille, revient fortement après des interventions de nombreux intervenants sur cette question.

- l'élaboration, suite au rapport de cette commission, d'une charte ville/port signée par le GPMM et la ville, Région, Conseil général, Communauté urbaine, Chambre de commerce et Euroméditerranée au début de l'année 2013. L'ensemble des partenaires sera rassemblé au sein d'un comité de pilotage

présidé par le préfet, épaulé par un comité technique et un comité de concertation. L'ambition de la charte est double. La première, institutionnelle, est de rassembler, 18 ans après la naissance d'Euroméditerranée, l'ensemble des partenaires présidant aux destinées de l'interface ville port autour d'une même table. La seconde plus politique, puisque fondamentalement les partenaires de la charte réaffirment haut et fort la valeur stratégique des bassins Est.

- de sa participation active à l'organisation de MP 2013. De ce point de vue l'organisation de l'exposition, Méditerranées. Des grandes cités d'hier aux hommes d'aujourd'hui, du 12 janvier au 26 mai 2013, sur le magnifique plateau supérieur de 6000 m² du J1, a permis l'accès des visiteurs au cœur de l'activité portuaire, au dessus des flots. Outre l'exposition proprement dite ce grand hangar a également accueilli de nombreuses activités annexes, souvent gratuites (Atelier du large, un espace jeune public et un lieu dédié à des interventions artistiques et culturelles (conférence, lecture, théâtre, musique) ; un point d'information ; une boutique librairie ainsi qu'un bar-restaurant avec une vue imprenable) qui a fortement contribué à une perméabilité nouvelle entre la ville et son port.

- d'un important travail de lien avec l'Université et les grandes écoles du territoire à travers l'élaboration conjointe, chaque année, de nombreux partenariats pédagogiques ou de recherche. Sur les bassins Est comme à Fos, difficile de dénombrer le nombre d'ateliers d'étudiants organisés par les services du port, à l'interface entre l'activité maritime et organisation du territoire.

- en matière de recherche également le Port aujourd'hui se montre moins frileux, comme en témoigne le présent rapport de recherche issu d'un financement croisé entre le ministère de l'Ecologie et le Port dans le cadre du Programme Piste qui vise à une réflexion comparative des grands enjeux (gouvernances, concertation, articulations ville/port et environnement notamment) entre les grands ports français.

- l'organisation de débats publics d'aménagement, enfin, est également mis en avant notamment dans le cadre des terminaux méthaniers à Fos, bien qu'en guise de débat on assiste plutôt à un dialogue de sourds entre maîtres d'ouvrages et associations totalement opposées à tout projet d'aménagement.

Pendant longtemps le port s'est servi du prétexte de l'éclatement institutionnel pour justifier toutes les formes d'inaction. La plupart des enjeux aujourd'hui ciblés mobilisent à la fois les compétences et les financements de plusieurs niveaux de collectivités, de l'Etat et de l'Europe, et plusieurs territoires de collectivités. Face à ce morcellement institutionnel le Port n'a pas su ou pas pu jouer le rôle d'un ensemblier, replié derrière les grilles du domaine public maritime. D'un point de vue institutionnel les choses ont aujourd'hui changé avec la métropole. Celle-ci n'est encore qu'une coquille vide portée par un projet de loi qui va nécessiter dans les mois et les années à venir un important travail à la fois pour enrôler autour d'un projet commun les différents élus de ce territoire dans leur grande majorité opposés au dispositif et pour lui attribuer des compétences particulières. Le travail reste donc encore une fois à faire, dans ce qui ressemble à une course de vitesse afin de transformer en projet métropolitain partagé les enjeux spécifiques du Port face à ceux, plus généraux, de deux millions de métropolitains.

L'effort à fournir reste énorme. Si son capital de sympathie s'est renforcé, le Port n'est aujourd'hui attendu ni par le monde économique ni par celui des grandes collectivités et des projets d'aménagement qui se jouent dans la querelle entre l'Etat et les barons locaux autour de la métropole. La loi de 2008 le recentre sur ces missions transversales d'aménagement et de planification. C'est à lui de faire rêver, d'inventer un avenir souhaitable et d'en imposer les conditions de réalisation.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisations

Les conclusions du rapport reviennent longuement sur l'importance des jeux locaux dans la constitution de projet collectif partagé. Dans ce nouveau « concert des collectivités », le GPMM doit très rapidement à son tour devenir un acteur territorial en sortant de ses logiques techniques pour construire et porter un projet d'avenir susceptible de rassembler. La réforme de 2008, en le

recentrant sur ces missions d'aménagement tout comme un climat social relativement apaisé depuis 3 ans lui donne cette chance. L'image du Port, localement, a changé dans le bon sens. Mais le temps presse compte tenu de la recomposition rapide des enjeux institutionnels dans le cadre de la construction de la métropole qui vient bouleverser l'ensemble de ce grand territoire.

3.3 La stratégie de communication des autorités portuaires

sur l'environnement et le développement durable :

*

étude comparée de 34 sites web français et étrangers

Par Valérie LAVAUD-LETILLEUL (géographie-aménagement, ART-Dev CNRS/Université Montpellier 3)
& Alice GUITTARD (CDD Programme PISTE)

(Annexe 11)

1. PROBLEMATIQUE

Cette recherche a pour but d'analyser la stratégie de communication des autorités portuaires dans le domaine de l'environnement et du développement durable à travers leur site web.

Analyser le faire-savoir des autorités portuaires sur l'environnement et le développement durable (AXE 2 - PISTE)

L'objectif de cette recherche est triple :

- Comparer et expliquer les informations affichées portant sur l'environnement et développement durable
- Identifier les stratégies de communication environnementale des autorités portuaires l'environnement et le développement durable
- Réaliser un *benchmarking* des bonnes pratiques en matière de communication environnementale.

De l'action à la communication environnementale : la notion de « tournant communicationnel » en aménagement

L'environnement est devenu un enjeu majeur pour les autorités portuaires. Depuis une dizaine d'années, elles ne sont plus seulement confrontées à la nécessité d'agir dans le domaine, en prenant en compte l'ensemble des impacts des activités portuaires sur l'environnement. Dans un monde de communication où le développement durable repose sur une exigence de transparence et de diffusion des informations vis-à-vis du citoyen (convention d'Arrhus de 1998²), agir ne suffit pas. Encore faut-il communiquer sur son action environnementale.

Du point de vue de l'autorité portuaire, diffuser l'information, communiquer sur ses actions et démarches permet notamment de justifier d'une politique environnementale et de rendre compte de ses avancées auprès des acteurs de l'environnement, du territoire, et de la société civile.

Sans préjuger de la réalité de la politique environnementale menée du fait de l'écart possible entre l'affichage et la réalité, travailler sur sa politique de communication environnementale est aussi une autre façon d'aborder le degré d'ouverture de l'autorité portuaire sur le monde extérieur (cf. rapport de J. Dubois).

² L'accès à l'information, comme droit de savoir, constitue le premier pilier de la Convention d'Arrhus signée le 25 juin 1998 au Danemark par 39 États dont la France. A ce titre, il lie directement démocratie et transparence de l'administration. Son principe établit le droit pour toute personne d'obtenir des autorités publiques les informations qu'elles détiennent sur l'environnement. Les autorités publiques sont tenues de communiquer les informations relatives à l'environnement qu'elles détiennent ou qui sont détenues pour leur compte aux personnes qui en font la demande.

Dans le domaine scientifique, à côté des recherches portant sur le « *rational planning* » qui se concentrent sur le faire et le savoir-faire, à travers l'analyse des solutions techniques envisagées en aménagement portuaire (ingénierie environnementale, boîte à outil de la planification...), s'est structuré un autre champ scientifique explorant le faire-savoir, en lien avec le « *communicative turn in planning theory* » (Healey, 1996). Il s'agit alors de décrypter les intérêts, stratégies, alliances ou confrontations d'acteurs ou de parties prenantes (*stakeholders*), ce qui oblige à traiter de questions complexes de représentations et de cultures difficiles à appréhender avec les outils quantitatifs traditionnels. L'un des moyens est alors d'analyser *la communication et les discours des acteurs* pour mieux cerner la « *discursive community* » qui se met en place autour des questions environnementales (Meppem & Bourke, 1999).

Au-delà du faire et du savoir-faire, c'est la capacité de faire-savoir de l'autorité portuaire en matière d'environnement qui se joue là. Or comment les autorités portuaires, traditionnellement centrées sur le développement économique et la construction de nouvelles infrastructures, ont-elles progressivement inclus le « tournant communicationnel » qu'exige la publicisation du thème de l'environnement ? D'un outil technique et commercial, le site web des autorités portuaires est devenu un outil de communication rapide et efficace à destination d'un public plus large sur ces questions. Dans la lignée d'une première étude réalisée par COMTOIS & SLACK en 2005³, cette recherche analyse les pages « environnement » et « développement durable » des sites web des autorités portuaires.

-Puisque la communication en matière d'environnement des autorités portuaires est récente, quelles sont les différences observées d'une autorité portuaire à l'autre ? Certaines sont-elles plus avancées que d'autres ?

-Sur le plan du contenu, existe-t-il des thèmes plus ciblés que d'autres (actions engagées, des démarches...) ? Quelles en sont les raisons (réglementation nationale, spécificité locale...) ?

-Enfin, sur le plan formel, comment l'information est-elle présentée, traitée ? Comme tout outil de communication repose fondamentalement sur la *transmission d'information entre un émetteur et un receveur*, l'efficacité et le succès de la stratégie de communication dépend de la juste définition du public visé (« *accurate audience definition* ») (Sharp, 2002). Quel est donc le destinataire de la communication environnementale des autorités portuaires (clients, actionnaires, scientifique, grand public...) ?

Les sites web, une nouvelle forme de « littérature grise » des acteurs de l'aménagement.

D'où l'idée d'exploiter les informations présentées par les autorités portuaires sur leur site web dans le domaine du développement durable et de l'environnement. D'outil pratique et commercial destiné à l'usage des clients, le site web des autorités portuaires est alors progressivement devenu *un outil de communication vis-à-vis de la société civile*. Les sites web des autorités portuaires ont longtemps été cantonnés aux informations techniques (trafic, accueil technique du navire). Depuis quelques années, la communication des autorités portuaires s'est développée sur trois plans : en interne (*corporate communication*), vis-à-vis des clients (*business communication*), vis-à-vis des acteurs du territoire (*public communication*). C'est dans ce contexte que les onglets « environnement » ou « développement durable » retenus pour cette étude ont fait leur apparition sur les pages des sites web de la plupart des ports de commerce dans le monde.

L'utilisation des sites web comme matériau scientifique s'est développée dans les dernières années. Dans le cadre méthodologique qui est celui de cette étude, le site web n'est pas étudié, comme c'est le cas parfois, comme une *interface génératrice d'interactions sociales* au travers des débats électroniques (Suraud, 2003), mais en tant que *support de communication d'un acteur ou d'une organisation sur une problématique socio-territoriale*. Il relève de ce que l'on peut appeler la « *littérature grise* » des acteurs de l'aménagement. Le support numérique se distingue alors par trois

³ COMTOIS & SLACK (2005), *Transformations de l'industrie maritime : Portait international de développement durable appliqué*, Québec, MTQ, 252 p.

atouts majeurs qu'il possède par rapport au support papier : 1. *sa très grande capacité* ; 2. *la polyvalence du support* (des tableaux, des images, des vidéos..., permettent notamment d'illustrer le propos) ; et 3. *l'envergure de la diffusion* (tout individu connecté à internet est un visiteur potentiel des sites web existant).

Hypothèses

Hypothèse 1 :

Le paradigme du développement durable, générateur de conflits en aménagement, introduit un « tournant communicationnel » pour les autorités portuaires. Le « faire-savoir » est une nouvelle compétence des autorités portuaires dans le domaine de l'aménagement et de l'environnement. Cette nouvelle nécessité de « dialogue territorial », notamment sur le thème de l'environnement, se traduit par l'apparition de nouvelles pages « environnement » et « développement durable » sur les sites web des autorités portuaires.

Hypothèse 2 : Le site internet est une nouvelle « interface gouvernement-société » (Wong & Welch, 2004). Les sites web comme nouveau support d'information et de communication des autorités portuaires sur le territoire, l'environnement et le développement durable.

Hypothèse 3 : L'innovation technologique (construction de sites web) engendre une uniformisation des pratiques d'acteurs, mais les résultats divergents s'expliquent par un renforcement des pratiques des acteurs (Wong & Welch, 2004).

- La stratégie de communication environnementale des autorités portuaires est proportionnelle au volume d'activité et d'investissement des ports (effet taille : plus de port est important, plus la communication environnementale est développée).

- Ses modalités de mise en œuvre sont très variables (contenu, mise en forme...). Elles dépendent de spécificités institutionnelles et culturelles régionales et de stratégies locales.

Hypothèse 4 : La stratégie de communication environnementale varie en fonction des destinataires visés (Sharp, 2002).

2. METHODOLOGIE

Les pages des onglets « *environnement* » et « *développement durable* » de 34 sites web d'autorité portuaire ont été analysées pour comparer les différentes stratégies d'information et de communication des autorités portuaires sur les questions environnementales. Les résultats sont donc fonction de deux paramètres : l'importance et la qualité des données mise en ligne par le port, ainsi que de la facilité d'accès à ces informations.

Une grille d'analyse quantitative et qualitative

Les sites web des autorités portuaires ont été étudiés à travers une grille d'analyse construite sous le logiciel tableur Microsoft Excel 2000 (Tableau 1). Cette grille d'analyse regroupe **56 critères** répartis en **3 thématiques** permettant d'évaluer à la fois la quantité et la qualité de l'information présente sur le site, ainsi que la facilité d'accès réservée au visiteur.

1. Les actions concrètes affichées par l'autorité portuaire (23 critères) ;

2. Les démarches environnementales et partenariales affichées par l'autorité portuaire (17 critères) ;

3. Le contenu et l'ergonomie du site web sur la thématique « environnement / développement durable » (15 critères).

1) Les actions concrètes affichées par l'autorité portuaire. 23 critères permettent d'identifier les actions entreprises par l'autorité portuaire sur les différentes problématiques environnementales auxquelles le port est confronté. Ils se répartissent en trois sous-ensembles (connaissance des milieux, mesures environnementales concernant l'activité portuaire, mesures environnementales liées au fonctionnement de l'autorité portuaire).

2) Les démarches environnementales et partenariales affichées par l'autorité portuaire. 17 critères permettent d'analyser les modalités de prise en compte de l'environnement et de

développement durable dans les pratiques de l'autorité portuaire. Il s'agit ici de mesurer le degré d'engagement affiché de l'autorité portuaire en faveur de l'environnement à travers des démarches permettant d'améliorer les performances environnementales du port (outil de gestion, labellisation, partenariat, ouverture au public...).

3) Le contenu et l'ergonomie du site web sur les thématiques « environnement » et « développement durable ». 15 critères évaluent la stratégie de communication du port sur les questions environnementales. à la fois la quantité et la qualité de l'information présente sur le site, ainsi que la facilité d'accès réservée au visiteur. Il s'agit de juger la qualité du site web à la fois en fonction de son contenu (qualité et quantité des informations présentes) et à travers des critères ergonomiques, qu'ils soient visuels, de navigation (accès facile aux informations clés et récentes). C'est la manière de communiquer du port sur les questions environnementales qui est ici évaluée.

Tableau 1 : Grille d'analyse des onglets « environnement » et « développement durable » des sites web des autorités portuaires

1. ACTIONS	1.1. Connaissance des milieux	23 points
	1.2. Mise en place de mesures concernant l'activité portuaire	
	1.3. Mise en place de mesures concernant le fonctionnement de l'autorité portuaire	
2. DEMARCHES ENVIRONNEMENTALE ET PARTENARIALES	2.1. Présence de références à la législation environnementale et à des événements nationaux et/ou internationaux	17 points
	2.2. Mention d'outils de gestion environnementale	
	2.3. Moyens mis à disposition au sein de l'autorité portuaire	
	2.4. Reconnaissance par l'extérieur de la démarche environnementale à travers la labellisation	
	2.5. Présence de partenariats	
	2.6. Ouverture au public	
3. COMMUNICATION	3.1. Qualité de l'information	16 points
	3.2. Mise en avant de la thématique environnementale	
	3.3. Efficacité et la clarté du site	
	3.4. Présence d'un service environnemental et son contact	

© Lavaud-Letilleul & Guittard 2011

Remplissage de la grille d'analyse

La grille d'analyse a été complétée avec les données trouvées en navigant sur le site internet de chaque autorité portuaire permettant de disposer d'une base donnée quantitative et qualitative.

-Les sites internet ont été étudiés en mars 2010 et réactualisés en décembre 2010.

- **Le matériau : les pages des onglets « environnement » et « développement durable » des sites web des autorités portuaires.** Pour répondre à l'exigence de clarté de la navigation, la consultation s'est centrée sur les pages se référant aux thématiques « environnement » et « développement durable » (« environment » et « sustainability » pour les ports étrangers) lorsque les sites présentaient des onglets de ce type. L'ensemble du site internet n'a donc pas été étudié. Certaines informations sur les actions et/ou démarches environnementales du port se trouvant dissimulées dans d'autres sections du site n'ont pas été prises en compte, ce qui représente au final une part minimale de l'information disponible sur le sujet.

- **Une base de données quantitative.** La grille d'analyse a été remplie en répondant par "oui" ou par "non" selon que le critère était ou non renseigné sur le site internet ("oui" équivalant à 1 point, "non"

à zéro, nous avons attribué 0,5 point si l'action était en cours de réalisation ou annoncée comme « objectif », ou encore si l'information se trouvait dans un document difficilement accessible).

Les ports ont ensuite été classés en 4 catégories selon leur nombre de point. Les catégories ont été définies en divisant par 4 le nombre total de point de la catégorie de critère. Pour le classement total, il a été décidé de créer les catégories en divisant par 4 le plus grand nombre de point obtenu par une autorité portuaire, en l'occurrence Long Beach avec 46,5 points, la catégorie 1 correspondant aux ports ayant le plus de points.

- **Une base de données qualitative.** En parallèle, la teneur et les détails de chaque action, démarche ou stratégie de communication de l'autorité portuaire ont été reportés dans une grille d'analyse qualitative élaborée selon une structure identique. Cette base de données qualitative a servi à expliciter et à interpréter les résultats quantitatifs précédents.

Un échantillon de 34 ports

34 ports ont été sélectionnés pour cette étude : 22 ports français et 12 étrangers. En France, l'étude porte sur l'ensemble des ports de commerce, indépendamment de leur taille et de leur statut : les 7 Grands Ports Maritimes français (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille) et 15 des ports décentralisés entre 2002 et 2007 (Calais, Boulogne-sur-Mer, Dieppe, Cherbourg, Caen, Saint-Malo, Brest, Lorient, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice, Ajaccio et Bastia). Les dix ports de commerce étrangers ont été sélectionnés pour leur grande taille ou des pratiques dites innovantes en matière d'environnement : en Europe, Göteborg et Stockholm (Suède), Brême et Hambourg (Allemagne), Amsterdam et Rotterdam (Pays-Bas), Anvers (Belgique), Gênes (Italie), Barcelone et Valence (Espagne) et en Amérique du Nord, les deux ports californiens (Long Beach et Los Angeles).

La question de l'interprétation des résultats

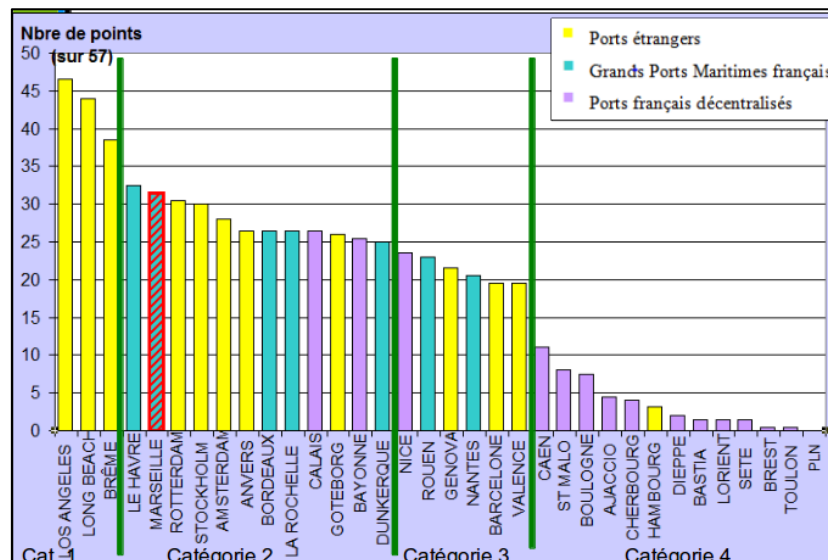
Il est important d'insister en préambule sur le fait que quand, au cours de cette étude, il est question d'action ou de démarches, il ne s'agit donc que des actions ou démarches figurant sur les sites web des autorités portuaires. Les informations présentes sur le site web ne constituent pas obligatoirement la réalité des actions ou des démarches mises en place par l'autorité portuaire, mais uniquement ce que les autorités portuaires ont bien voulu en montrer sur leur site web.

3. RESULTATS

A travers l'étude des pages « environnement » et « développement durable » des sites web de 34 autorités portuaires françaises, européennes et nord-américaines, nous montrons que : 1. La stratégie de communication environnementale de l'autorité portuaire dépend de la taille des ports de commerce, en lien avec les enjeux et les moyens de l'autorité portuaire. 2. Mais que le contenu environnemental publicisé (les enjeux, les actions et les démarches) est puissamment marqué par les contextes institutionnels et territoriaux. 3. Et enfin, que la stratégie de communication adoptée renvoie à des modèles institutionnel et culturel d'autorité portuaire et à la personnalité des responsables des services communication et environnement. Quatre types d'autorité portuaire se dégagent en fonction de la stratégie de publicisation de la question environnementale retenue, qui tient compte à la fois de l'information diffusée et du public visé : *a. Marketing*; *b. Communication entrepreneuriale*; *c. Communication scientifique*; *d. Communication totale*.

3.1 La communication environnementale des autorités portuaires dépend de la taille des ports (classement général)

Graphique 1 : Classement des ports selon la qualité de la communication environnementale sur leur site web



Il existe une corrélation directe entre la taille des ports et la quantité et la qualité de l'information portant sur l'environnement et le développement durable présente sur les sites web des ports étudiés. Plus que le statut administratif du port, c'est le volume d'activité portuaire – fret ou passager – qui justifie une communication importante, proportionnelle à la taille des enjeux et de leur gestion par les autorités portuaires.

On notera tout de même des exceptions à cette observation avec des ports pouvant être surclassés (Bayonne petit port décentralisé français) et des ports sous-classés à l'image d'Hambourg (Graphique 1). Certaines exceptions (Bayonne) s'expliquent par des stratégies individuelles proactives de la part de responsable des services environnement.

Deux idées principales se dégagent de ce classement général. **Les ports nord-américains de Los Angeles et Long Beach devancent sur tous les points les ports européens.** Ils peuvent être considérés comme modèle en termes de politique de communication environnementale que ce soit au niveau des actions et démarches engagées ou de la manière de communiquer sur le sujet. Par ailleurs, **les Grands Ports Maritimes français sont très bien placés dans le classement.** Le Havre et Marseille apparaissent respectivement en 4^{ème} et 5^{ème} positions, devant l'ensemble des ports européens, à l'exception de Brême. Ils sont parfois même mieux classés que certains ports nord-européens qui bénéficient pourtant d'une très bonne réputation en matière d'environnement (Amsterdam, Göteborg, Anvers). L'explication de ce décalage entre action et communication environnementales nécessiterait des investigations supplémentaires.

3.2 Le contenu varie selon les contextes régionaux : une spécificité française ?

Il existe donc des cultures régionales et nationales d'autorité portuaire en matière de communication environnementale. Ces différences s'expliquent selon les cas par : la réglementation nationale, la spécificité des domaines et activités portuaires, ainsi que le niveau de contrainte et d'opposition rencontré localement (Debrie *et al.*, 2013). Ainsi les sites internet des autorités portuaires d'Europe du Nord sont-ils plus développés que ceux de l'Europe du sud. Mais au classement général, les ports nord-américains devancent très largement les ports européens. Ils peuvent être considérés comme modèle en termes de communication environnementale, que ce soit au niveau des actions et démarches engagées ou de la manière de communiquer sur le sujet. Enfin,

les Grands Ports Maritimes français se distinguent de eux façons. **Les priorités d'actions environnementales sont différentes en France et à l'étranger**, ces derniers étant particulièrement attentifs à la qualité de l'air et au bruit alors que les ports français semblent se concentrer davantage sur les mesures de gestion de leurs territoires naturels (gestion paysagère, mesures en faveur de la gestion et de la protection de la nature, etc.). Par ailleurs, les ports français mettent en avant leurs actions environnementales, notamment celles qui portent sur la gestion des espaces naturels (gestion paysagère, protection de la nature, etc.), tandis que les ports étrangers, dans une perspective plus anglo-saxonne en lien avec les exigences du marché et des normes internationales, insistent plus sur les démarches engagées (utilisation d'outil de management environnemental, mesures incitatives envers les clients, labellisation par la certification...).

3.3 La qualité du site web en tant que moyen de communication dépend de choix individuels

C'est dans cette catégorie que l'on trouve les situations les plus diverses. La qualité et la physionomie du site apparaît indépendante de tout critère. On retrouve dans le haut du classement des ports français et étrangers au trafic varié. Chaque site est fonction de la stratégie de communication de l'autorité portuaire, qui a son propre style (sobre ou coloré, illustrations photographiques, vidéos, textes détaillés ou succin...) **avec des sites très marketing présentant peu d'informations techniques** à l'image de Marseille ou **des sites proposant une information scientifique dense mais peu attractive**, ou encore des **sites entrepreneuriaux communiquant sur la responsabilité social de l'entreprise** (CSR Rotterdam). **Les sites des ports californiens restent cependant des modèles du genre** (seuls dans la catégorie 1 avec plus de 12 point sur un total de 16): outre la qualité et la quantité d'information présente, ce sont des sites très bien construits, ergonomiques, avec une navigation intuitive et agréable.

Hambourg se distingue sur son site par l'absence de pages dédiées à l'environnement ou au développement durable.

3.4 Quatre profils de communicants sur l'environnement chez les autorités portuaires

Au final, l'analyse débouche sur une typologie de la stratégie de communication des autorités portuaire en matière environnementale qui tient compte à la fois de l'information diffusée et du public visé (Tableau 2). **Quatre types d'autorité portuaire se dégagent en fonction de la publicisation de la question environnementale retenue** : 1. *Communication totale* (Los Angeles – Long Beach) ; 2. *Communication entrepreneuriale* de type *Responsabilité Sociale des Entreprises* (Rotterdam) (BODET & LAMARCHE, 2007) ; 3. *Communication scientifique et technique* (Le Havre) ; 4. *Marketing* (Marseille). Les exemples emblématiques retenus ont été analysés sur la base de leur sites web et en plus, pour Marseille et Le Havre, sur la base des entretiens réalisés auprès des personnes en charge des services environnement et communication de l'autorité portuaire.

Tableau 2 : Typologie de la stratégie de communication environnementale des autorités portuaires

COMMUNICATION	AUTORITÉ PORTUAIRE
1. Globale (auto-évaluation, informatif et pédagogique)	Los Angeles Long Beach
2. Technique et scientifique	Le Havre Anvers
3. Marketing	Marseille
4. D'entreprise (responsabilité sociale)	Rotterdam

© Lavaud-Letilleul & Guittard 2011

Conclusion

En tant que nouveaux acteurs de l'aménagement et de l'environnement, les autorités portuaires ont pris le « tournant communicationnel » en matière d'environnement et de développement durable,

selon un principe de diffusion corrélé à leur taille. Les plus avancées développent de ce fait un nouveau savoir-faire en matière de communication sur l'aménagement et le développement durable qui se traduit dans leur site web par la présence de pages consacrées à l'environnement et au développement durable, dépassant largement le cadre traditionnel de la diffusion des résultats annuels de trafic, des investissements et des aspects techniques liés à l'accueil des navires.

De ce point de vue, le site web constitue une nouvelle interface entre l'autorité portuaire et la société civile.

Cependant, le contenu et la forme des pages environnements et développement durable sont très différenciés d'une autorité portuaire à l'autre. Le résultat global est en fonction de la taille (quantité d'information et qualité du support), le contenu varie selon la culture régionale (les autorités portuaires françaises insistent plus sur la biodiversité que les autres, les autorités portuaires anglo-saxonnes insistent plus sur les démarches, pratiques et partenariats que les françaises centrées sur les actions) tandis que la forme de la culture de l'autorité portuaire et de la sensibilité des personnes en charge des services communication et environnement de l'autorité portuaire.

Le site internet du Grand Port Maritime de Marseille, très récent, est bien placé dans le classement des ports français et européens. Il présente un profil très « marketing » (accent mis sur la personnalisation à travers des interviews et l'illustration à travers des photos...), en tout point opposé à celui du Havre au profil scientifique (contenu fouillé, prenant la forme de fiche technique, mais peu digeste).

Les sites web des ports californiens de Los Angeles et Long Beach apparaissent comme des modèles en matière de communication environnementale aussi bien au niveau du contenu, que de la forme, dispensant un niveau d'information qui s'adresse autant aux écologistes, aux scientifiques, au personnel de l'autorité portuaire qu'aux habitants du territoire. Conformément aux trois piliers du développement durable, ce sont les seules autorités portuaires à intégrer dans leur site web, au-delà de l'environnement, les questions sociales dans un onglet « communauté » (*community*).

Bibliographie

BODET C. & LAMARCHE T. (2007), « La Responsabilité sociale des entreprises comme innovation institutionnelle. Une lecture régulationniste », *Revue de la régulation* [En ligne], 1 | Juin / June 2007, mis en ligne le 08 août 2007, consulté le 12 juillet 2013. URL : <http://regulation.revues.org/1283>

COMTOIS C. & SLACK B. (2005), *Transformations de l'industrie maritime : Portait international de développement durable appliqué*, Québec, MTQ, 252 p.

COMTOIS C. & SLACK B. (2003), « Innover l'autorité portuaire au 21^e siècle : un nouvel agenda de gouvernance », *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, n°44/2003, pp. 11-24.

DEBRIE J., LAVAUD-LETILLEUL V., PAROLA F. (2013), « Shaping port governance: the territorial trajectories of reform », *Journal of Transport Geography*, Volume 27, February 2013, pp. 56-65.

HEALEY P. (1996), "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formations", *Environment and Planning B: Planning and Design*, 23(2), pp. 217-234.

MC CALLA R. (1999), "Global change, local pain: intermodal seaport terminals and their service areas", *Journal of Transport Geography*, 7, pp. 247-254.

MEPPEM T. & BOURKE S. (1999), "Different ways of knowing: a communicative turn toward sustainability", *Ecological Economics*, Vol.30 (1999), Issue 3, pp. 389-404.

SHARP L. (2002), "Positive response action: The ultimate goal of website communication", *Journal of Communication Management*, Vol. 6, Issue 1, pp. 41-52.

SURAUD M.-G. (2003), « Le net ou la cloture de l'espace public », *Réseaux*, 2/2003, n° 118, pp. 211-236.

VALLEGA A. (1999), *Fundamentals of integrated coastal management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 288 p.

VANDERMEULEN J. (1996), « Environmental trends of ports and harbours : Implications for planning and management », *Maritime Policy and Management*, Vol. 23, n°1, pp. 55-66.
VERHOEVEN P. (2010), « A review of port authority functions: towards a renaissance? », *Maritime Policy & Management*, 37(3), pp. 247-270.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisation en termes de gestion

La poursuite de l'ouverture au territoire

Si les autorités portuaires françaises ont rattrapé un retard en matière de communication en interne vis-à-vis de leurs personnels (*corporate communication*) et en externe vis-à-vis de leurs clients (*business communication*), elles doivent poursuivre leur ouverture en direction des acteurs de l'environnement, du territoire et de la société civile (*public communication*). Au regard des modèles que représentent les sites web de Los Angeles et Long Beach, elles peuvent encore progresser pour alimenter le besoin d'information et de connaissances des acteurs du territoire.

Vers une intégration systématique de la communication à l'action : développer le faire-savoir

Tout ce qui est fait n'est pas dit. L'alimentation et l'actualisation des sites internet sur l'environnement sont en cause. Si les projets stratégiques (2009-2013) affichaient quelques lignes sur le sujet, force est de constater que la communication est encore loin d'avoir été systématiquement intégrée à l'action environnementale, souvent par manque de moyens, et parfois de stratégie. En France, la communication environnementale des autorités portuaires repose encore le plus souvent sur des choix individuels et la relation interpersonnelle des responsables des services « Environnement-Développement Durable-Aménagement » et « Communication », qui apparaît aléatoire et moins efficace, notamment pour les grandes structures.

La définition d'une stratégie au niveau de la direction de l'autorité portuaire

Or la stratégie de communication découle de la stratégie de l'établissement. Il est donc important qu'elle soit définie en amont afin d'identifier ses objectifs, ses cibles (populations locales, citoyens, associations, scientifiques, institutions ?) et ses modalités (quel dosage entre information (contenu) et communication (forme) ?). C'est la direction de l'autorité portuaire qui doit fixer ce cap afin de mettre les différents services en ordre de bataille en lien avec le service communication.

Quatre options stratégiques, l'idéal des ports californiens

L'idéal d'alliance de la forme et du fond nécessite que l'autorité portuaire fasse des choix sur sa stratégie de communication environnementale. La typologie établie dans cette recherche montre que quatre options se dessinent (marketing- pour le GPMM-, technique, responsabilité sociale de l'entreprise, globale). Les sites internet des ports de Los Angeles ou Long Beach, menacés par la pression environnementale de l'un Etat vert (cf. annexe J. Charlier), sont à la pointe de ce qu'il est possible de faire dans ce domaine. Ils offrent des pistes de réflexion intéressantes pour les autorités portuaires françaises, dans le respect des spécificités locales.

Partie 4 : Le port dans ses réseaux :

l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres

Un port durable au sein d'un triptyque portuaire durable

La problématique du développement portuaire durable est désormais partout sur le devant de la scène, dans les pays développés et même dans certains pays moins développés. Sa prise en compte conditionne le feu vert à de nouvelles opérations d'extension des ports ou même de redéveloppement d'installations existantes, y compris là où des riverains ne sont pas directement impactés.

L'étude relative aux ports pionniers (deux établissements sud-californiens de Los Angeles et Long Beach et les ports du Benelux), très en pointe sur le sujet, montre que le développement portuaire durable déborde aujourd'hui très largement du domaine portuaire tel qu'il a été étudié jusque-là. Il faut donc aussi considérer le port dans ses réseaux car l'environnement se joue aussi en mer et dans les terres.

Tout port s'inscrit dans les trois volets classiques du triptyque portuaire (foreland, port, hinterland) (Vigarié, 1979). Et pour être durable, tout port doit s'inscrire dans un triptyque portuaire durable :

- au centre du triptyque, *le territoire portuaire lui-même* (et les espaces industriels associés) ;
- du côté du foreland, *le volet marin* (les chenaux d'approche) ;
- et du côté de l'hinterland, *le volet terrestre* (les voies de communication vers ou depuis l'arrière-pays situées dans la zone métropolitaine et vers le marché).

L'avènement d'un triptyque portuaire durable, plus soucieux de l'environnement, pose un double problème : sa rentabilité économique et la coordination avec des acteurs sur lesquels l'autorité portuaire n'a pas nécessairement prise quand ils se situent en dehors de son domaine. Les comparaisons internationales portant sur **les ports californiens et du Benelux montrent les initiatives entreprises par les autorités portuaires en faveur de l'environnement en mer et dans les terres ; les ports français accusent un certain retard dans le domaine.**

Les recherches menées sur le triptyque portuaire dans le cadre du projet PISTE ont porté dans trois directions :

- **4.1 Côté terre : les difficultés et perspective du report modal appliqué au port de Marseille et le bassin Rhône-Saône**
- **4.2 Côté terre et mer : comparaison internationales des ports pionniers californiens de Los Angeles et Long Beach**
- **4.3 Côté terre et mer : comparaison internationales des ports pionniers californiens de Los Angeles et Long Beach**

4.1 Difficultés et perspectives du report modal

au service du développement portuaire durable :

le port de Marseille et le bassin Rhône-Saône

Par Jean DEBRIE, Antoine FREMONT, Elisabeth GOUVERNAL, Matthieu LECUYER (SPLOTT, IFFSTAR)

(Annexe 12)

4.1.1 PROBLEMATIQUE

Pour la desserte des ports maritimes, le report modal constitue une solution durable en matière de transport, notamment lorsque la durabilité est réduite à sa seule dimension environnementale. Le rail ou la voie d'eau sont, en termes d'émissions, plus « propres » que la route malgré la difficulté de calculer avec précision ces gains environnementaux sur l'ensemble des chaînes de transport. Il s'agit donc de les développer, objectif majeur des politiques de transport ces vingt dernières années.

Or la route s'impose dans les ports français et notamment à Marseille comme le mode dominant pour les pré- et post-acheminements de conteneurs. Et dans les grands ports de la rangée Nord-Europe, la part de marché du fer ou de la voie d'eau est élevée. Et ce ne sont pourtant pas des considérations environnementales qui ont présidé au développement de ces modes de transport. Ramener la problématique du report modal à la seule dimension environnementale mène donc à l'impasse. Le transport combiné rail-route ou fleuve-route à partir et depuis les ports maritimes doit aussi faire preuve de son intérêt économique. Comprendre les conditions du report modal dans les ports nécessite donc d'en intégrer les conditions de pertinence économique.

Cette problématique initiale (report modal/pertinence économique) permet alors d'examiner la dépendance des ports français, notamment de Marseille, par rapport à la route et permet de montrer en quoi cette dépendance constitue un profond handicap par rapport à leurs concurrents (sous-problématique 1. La domination de la route, un handicap pour le port de Marseille ?). La dimension économique prime alors. Mais les enjeux sont aussi plus larges et portés par des multiples acteurs aux intérêts différents. Il est nécessaire que ces enjeux soient bien identifiés et appropriés par l'ensemble des acteurs de la place portuaire pour que dans un second temps, les conditions effectives à la mise en place de chaînes de transport combiné se réalisent (sous-problématique 2. Le transport combiné : une chaîne de transport).

4.1.2. METHODOLOGIE

Ce travail sur le report modal s'est déroulé en deux étapes. La première étape, coordonnée par Antoine Frémont (alors directeur de recherche au sein de l'Unité SPLOTT), a constitué à proposer un cadrage général sur le report modal pour signaler les questions posées par ce défi au Port de Marseille. Les facteurs explicatifs de la domination de la route, la fenêtre d'opportunité en faveur du report modal, et les conditions d'organisation d'une chaîne de transport combiné ont été successivement analysés (livrable 1). Ce travail repose d'une part sur un état de l'art précis des travaux scientifiques et institutionnels menés sur la question du report modal, et d'autre part sur l'expertise présente dans l'unité SPLOTT sur ces questions de report modal, et notamment la connaissance précise de l'organisation des dessertes intermodales portuaires en Europe du nord et au Royaume Uni. La deuxième étape, principalement menée par Matthieu Lecuyer (alors chargé d'étude sur contrat à SPLOTT), a permis à partir de ce cadrage général d'explorer plus précisément les freins et avancées concernant le transport fluvial sur le bassin Rhône-Saône (livrable 2). Ce travail

s'est appuyé d'une part sur l'analyse des documents institutionnels relatifs à l'organisation du transport dans le bassin (étude, rapports, prospectives, programmation) et d'autre part sur une série d'entretiens menés en octobre 2012 et janvier 2013 auprès d'acteurs variés (institutionnels, CCI, ports, transporteurs).

4.1.3 RESULTATS OBTENUS

Les résultats permettent d'apporter des éclairages sur deux aspects distincts. Ils autorisent d'abord une identification précise des conditions nécessaires au développement des chaînes de transport combiné. Ils offrent ensuite une lecture de plus précise de ces conditions sur le bassin Rhône-Saône permettant de souligner les difficultés de ce bassin en termes de report modal et de tracer quelques pistes de recommandation (coordination entre acteurs, informations sur les conditions du transport combiné, formation sur ce transport spécifique, innovation sur les unités de charge...). Les résultats présentés dans les deux livrables ne sont pas forcément originaux, de nombreuses réflexions ayant été menées sur le sujet du report modal en France, mais ils livrent une lecture synthétique appliquée au bassin Rhône-Saône.

4.1.3.1 Les conditions nécessaires au développement du transport fluvial

Synthèse. Les conditions nécessaires au développement du transport fluvial en fonction de cinq facteurs

L'infrastructure	Existence d'un réseau fluvial ou ferré qui permet la desserte de l'hinterland, notamment des plus grandes villes. Plus le réseau est étoffé, interconnecté, plus les possibilités de desservir un vaste hinterland sont importantes.
Les caractéristiques du marché	Plus les volumes augmentent et sont concentrés dans le port maritime ou dans la destination finale, plus il devient intéressant de recourir au mode fluvial et/ou ferré (Notteboom, 2002). La distance : plus la distance est longue, plus le coût par kilomètre à l'EVP parcouru sera faible.
Les services et les terminaux	Nécessité de services fiables et fréquents, types navettes, qui proposent un transit time acceptable par rapport à la route. Réseau de terminaux intérieurs ou hubs intérieurs, lieux de concentration des trafics et points d'éclatement vers les destinations finales (Konings, 2006). Leur bonne localisation par rapport au marché est essentielle.
La desserte routière terminale	Son coût substantiel ne doit pas remettre en cause la compétitivité de l'offre combinée fleuve-route par rapport à un transport uniquement routier. Nécessité d'optimiser les opérations routières : taux de rotation des véhicules et limitation des parcours à vide (Niérat, 1992).
L'organisation du marché	Nécessité d'un service intégré porte-à-porte, entre le terminal maritime et la destination finale, pour le compte du chargeur (Panayides et al. 2002). Recours à des acteurs qui coordonnent les maillons de la chaîne (Van der Horst et De Langen, 2008), en particulier des opérateurs de transport combiné mettant en place un service porte-à-porte, suivant différentes formes de coordination (Langen et al., 2004)

Source SPLOTT – projet PISTE – phase 1 (coordination A Frémont).

Les conditions « effectives » du report modal sont donc désormais bien connues. Elles vont bien au-delà des seules infrastructures. Pourtant, ce facteur est trop souvent le seul pris en compte. Le report modal n'a de viabilité économique que s'il rencontre l'intérêt d'intégrateurs de services, prêts à mettre en place une chaîne de transport porte-à-porte qui offre un service comparable, voire supérieur à la route, tant en termes de prix que de fiabilité, de fréquence et/ou de prestations supplémentaires par rapport à la route, notamment en matière de dédouanement. Tout est conditionné en amont par l'importance des volumes. Autant les ports constituent naturellement des points de concentration des trafics, autant ces points restent encore largement à inventer dans les aires métropolitaines. Mais plus largement, la condition essentielle du report modal nécessite une

prise de conscience partagée par les différents acteurs de la place portuaire des enjeux qui sont liés à ce report modal. Ces enjeux renvoient aux différentes dimensions du développement durable. Il existe de ce point de vue une fenêtre d'opportunité qui réunit sur un objectif commun des acteurs aux intérêts pourtant très différents.

4.1.3.2 Le cas de Marseille et du bassin Rhône-Saône

Si la volonté politique de développer le transport combiné semble bien établie, s'appuyant sur une capacité infrastructurelle certaine et sur un port de Marseille conscient de tout ce qu'il a y gagner en termes de maîtrise d'hinterland, il reste néanmoins encore du chemin pour convaincre plus d'agents économiques d'utiliser ce mode, en poursuivant tant les efforts d'information, de formation, que la mise en œuvre de coûts et de services compétitifs. Le constat de la mission confiée par le Préfet Carencio à Patrice Raulin, va dans ce sens en concluant que les principaux freins au transport fluvial sur l'axe Rhône-Saône sont d'ordres commerciaux et organisationnels. Un certain nombre d'acteurs interrogés semblent constater un nouvel intérêt des chargeurs et de grands transporteurs routiers/logisticiens pour les modes massifiés, ce qui se traduit par une augmentation du nombre de demandes de cotations. Sans pouvoir en tirer aucune conclusion à proprement parler scientifique, puisque seule une enquête systématique pourrait véritablement éclairer ce phénomène, et bien qu'une cotation ne se traduise pas obligatoirement par une confirmation d'opération, nous pouvons peut-être voir là des soubresauts encourageants en faveur du transport combiné.

Effets en appui aux politiques publiques et préconisation

Si la volonté politique de développer le transport combiné et le report modal semble bien établie, s'appuyant sur une capacité infrastructurelle certaine et sur un port de Marseille conscient de tout ce qu'il a y gagner en termes de maîtrise d'hinterland, il reste néanmoins encore du chemin pour convaincre plus d'agents économiques d'utiliser ce mode, en poursuivant tant les efforts d'information, de formation, que la mise en œuvre de coûts et de services compétitifs.

4.2. Comparaisons internationales :

les ports sud-californiens à l'heure du développement durable

Par Jacques CHARLIER (UCL / MCL)

(Annexe 13)

1.2.1 PROBLEMATIQUE

Cette recherche part du constat que le port de Los Angeles et son voisin de Long Beach sont en pointe dans le domaine du développement portuaire durable, étant (avec Rotterdam) parmi les principaux acteurs derrière la création, en 2008, de la World Port Climate Initiative (WPCI). Cette dernière est une des actions phares actuelles de l'*International Association of Ports and Harbors* (IAPH) et se développe autour de plusieurs axes, dont un a été plus particulièrement étudié dans le cadre des ports sud-californiens, celui de la fourniture de courant de quai (*shore power*) aux navires en escale. Ceci parce que c'est celui par rapport auquel on dispose du plus de recul et aussi parce qu'il est particulièrement intéressant d'en étudier la diffusion contemporaine au sein des pays développés (qui présage sans doute d'une extension prochaine au reste du monde).

1.2.2 METHODOLOGIE

Une abondante littérature (essentiellement en langue anglaise) commence à être disponible sur le développement portuaire durable en général et au niveau de la région étudiée plus particulièrement (dans ce cas, essentiellement sous forme de rapports seulement accessibles sous forme électronique). La recherche s'appuie donc sur un important volet bibliographique au travers de la revue d'une littérature scientifique et professionnelle qui ne cesse de s'enrichir. Ceci au point qu'il a rapidement fallu en réduire le spectre pour se concentrer sur tout ce qui concerne la région étudiée (sur tous les volets du développement portuaire durable) et le secteur envisagé plus particulièrement (la diffusion du courant de quai au niveau mondial).

Il s'y est ajouté un important volet de travail de terrain en Californie du Sud où, dans la foulée de plusieurs séjours antérieurs au projet qui avaient permis de largement défricher le terrain, deux courtes missions ont été effectuées en mars 2012 et en juin 2013. Les meilleurs contacts établis le furent au port de Los Angeles, sur base de liens antérieurs avec deux cadres belge et néerlandais de ce port. Des problèmes personnels ont fait qu'il n'a malheureusement pas été possible d'assister comme prévu à la conférence mondiale bisannuelle de l'IAPH qui s'est tenue à Los Angeles en mai 2013, à l'occasion de laquelle d'intéressants contacts internationaux auraient assurément pu être établis.

1.2.3 RESULTATS OBTENUS

Les principaux résultats obtenus peuvent être résumés comme suit, en procédant du général au particulier ; certains ne font que confirmer des choses déjà bien connues et d'autres sont originaux et constituent un apport à une meilleure connaissance de certaines facettes du développement portuaire durable ou du fonctionnement du complexe portuaire de Los Angeles / Long Beach.

- La problématique du développement portuaire durable est désormais partout sur le devant de la scène (même dans certains pays moins développés que nous étudions par ailleurs dans un

autre cadre). Sa prise en compte conditionne le feu vert à de nouvelles opérations d'extension des ports ou même de redéveloppement d'installations existantes, y compris là où des riverains ne sont pas directement impactés. Là où ils le sont, les ports concernés doivent, souvent à grands frais, résoudre les conflits de voisinage qui se posent, souvent en (sur)investissant dans des « projets citoyens » sans retour économique immédiat pour le port mais qui sont la condition *sine qua non* de la poursuite de son développement et parfois de sa simple survie dans un environnement de plus en plus contraint.

- Dans le cas particulier de Los Angeles et de Long Beach, ceci a été permis par le fait que ces deux ports jouissent d'un large support politique et des milieux économiques, et aussi parce qu'ils ont « les poches particulièrement profondes ». Ceci a été également observé au niveau de Rotterdam (cfr ci-après dans le rapport relatif à la thématique du développement durable dans les ports du Benelux), mais la technique n'est pas généralisable et la recherche d'un consensus peut s'avérer bien plus difficile ailleurs.
- L'étude relative aux deux établissements sud-californiens a montré que le développement portuaire durable déborde très largement du domaine portuaire et s'inscrit en fait dans les trois volets d'un triptyque, au centre duquel il y a bien évidemment le territoire portuaire lui-même (et éventuellement les espaces industriels associés), mais qui intègre aussi un volet marin (les chenaux d'approche) et un volet terrestre (les voies de communication vers ou depuis l'arrière-pays situées dans la zone métropolitaine). Ceci pose des problèmes en termes de coordination avec des acteurs sur lesquels l'autorité portuaire n'a pas nécessairement prise pour ce qui se situe en dehors de son domaine.
- Parmi ces derniers, la question de la desserte terrestre massifiée est assurément celui qui a été le plus documenté et notre recherche relative à la Californie du Sud (comme celle, parallèle, concernant le Benelux) nous a convaincu que c'était une des clés du succès. Dans le cas des ports de Los Angeles et de Long Beach, ceci est passé en particulier par la multiplication d'installations intermodales *on dock* et *near dock*, ainsi que d'un corridor dédié au fret ferroviaire au travers de la partie centrale de l'aire métropolitaine, en liaison avec les compagnies ferroviaires privées concernées et les pouvoirs publics (le corridor d'Alameda).
- La recherche a aussi débouché sur la mise en évidence d'un phénomène méconnu, celui du *transloading* (qu'on a également mis en évidence à Zeebrugge dans le cas du travail relatif au Benelux). Il s'agit de la formule consistant à transborder, à proximité des aires portuaires californiennes (au sein desquelles il n'y a pas place pour des installations logistiques dédiées) les cargaisons des conteneurs maritimes à l'import aux normes ISO (le plus souvent des boîtes de 40 pieds) dans des unités intermodales domestiques américaines aux normes non ISO plus généreuses (typiquement des boîtes de 48 ou de 53 pieds). Ceci permet de renvoyer plus rapidement vers l'Asie les conteneurs maritimes vides et de trouver une cargaison de retour pour les conteneurs domestiques largement utilisés en transport intérieur américain vers la Californie. Le nombre des mouvements d'unités vides s'en trouve ainsi considérablement réduit, allégeant d'autant la charge sur un réseau ferroviaire très sollicité et permettant un abaissement des coûts de transport au bénéfice tant des importateurs que des chargeurs nationaux. Les opérations en question, auxquelles est associée une lucrative logistique locale, portent sur un volume qui a été estimé à 3 millions d'EVP, soit 25 % des 12 millions d'EVP maritimes recensés en 2009 (année de crise) à Los Angeles et Long Beach.
- Cet apport scientifique non prévu au départ vient s'ajouter à un autre qui l'était davantage lors du lancement de la recherche : les ports sud-californiens ont été les pionniers au niveau américain et mondial en matière de courant de quai. A terme, ils pourraient évoluer vers une si-

tuation de « tout électrique », qui s'explique par la morphologie particulière des installations et n'est pas nécessairement généralisable dans d'autres contextes. Entre-temps, on voit le phénomène du courant de quai se généraliser à plusieurs échelles (la côte Ouest, comme illustré dans la figure ci-après, puis d'Ouest en Est du continent nord-américain, puis potentiellement le reste du monde, en s'appuyant sur un second foyer d'innovation en Europe du Nord, avec Göteborg et Rotterdam). La périodisation est basée sur les résultats d'une enquête mondiale effectuée dans le cadre du mémoire UCL de master en géographie mentionné au point suivant. Le document met en évidence que, pour reprendre une terminologie classique dans les études relatives à la diffusion, les deux ports sud-californiens relèvent de la catégorie des innovateurs, qu'ont progressivement rejoints de adoptants précoces, puis de adoptants tardifs.



Effets en appui aux politiques publiques et préconisations

La problématique de la massification des transports d'hinterland est bien connue des autorités portuaires françaises, dont le Grand Port Maritime de Marseille, qui n'ont pas besoin de recommandations supplémentaires à ce niveau.

Celle du transloading en relation avec ces flux massifiés l'est par contre beaucoup moins et une étude complémentaire s'avérerait assurément intéressante à ce niveau.

A deux exceptions près (des projets pour ferries au Havre et à Marseille), les ports français sont restés à l'écart de la technique du courant de quai. Sur base de l'expérience californienne, des ports comme Marseille et Le Havre devraient à relativement court terme être amenés à équiper de la sorte tout ou partie de leurs postes pour porte-conteneurs et navires de croisière.

4.3 Comparaisons internationales :

les ports du Benelux à l'heure du développement durable

par Jacques CHARLIER (UCL / MCL)

(Annexe 14)

4.3.1 PROBLEMATIQUE

Cette recherche part du constat que, comme le port de Los Angeles et son voisin de Long Beach envisagés dans la recherche parallèle menée à propos des ports sud-californiens, ceux du Benelux, Rotterdam en particulier, sont en pointe dans le domaine du développement portuaire durable. Plusieurs d'entre eux sont parmi les principaux acteurs derrière la création, en 2008, de la World Port Climate Initiative (WPCI, dont le secrétariat exécutif est à Rotterdam). Cette initiative des ports mondiaux pour le climat est une des actions phares actuelles de l'International Association of Ports and Harbors (IAPH). Elle se développe autour de plusieurs axes, dont un a été plus particulièrement étudié dans le cadre des ports sud-californiens, celui de la fourniture de courant de quai aux navires en escale.

Deux autres le seront aussi ici, le développement d'un indice environnemental des navires et la massification des transports d'hinterland, parce qu'il s'agit de sous-thèmes d'action de la WPCI respectivement placés sous la responsabilité des ports de Rotterdam et d'Amsterdam. Même s'il est piloté par le port de Göteborg, celui du courant de quai sera évoqué à nouveau, parce qu'il concerne aussi les ports du Benelux, tant au niveau des navires de mer que des péniches. En effet, la batellerie y est le principal vecteur des relations d'arrière-pays et le courant de quai la concerne aussi.

4.3.2. METHODOLOGIE

Une abondante littérature (essentiellement en langue anglaise) commence à être disponible sur le développement portuaire durable en général et au niveau de la région étudiée plus particulièrement (dans ce cas, aussi en langue néerlandaise, au travers de documents qui nous sont plus facilement accessibles qu'à des chercheurs extérieurs au Benelux). La recherche s'appuie donc sur un important volet bibliographique au travers de la revue d'une littérature scientifique et professionnelle qui ne cesse de s'enrichir. Ceci au point qu'il a rapidement fallu en réduire le spectre pour se concentrer sur tout ce qui concerne la région étudiée (sur tous les volets du développement portuaire durable) et les trois sous-secteurs envisagés plus particulièrement.

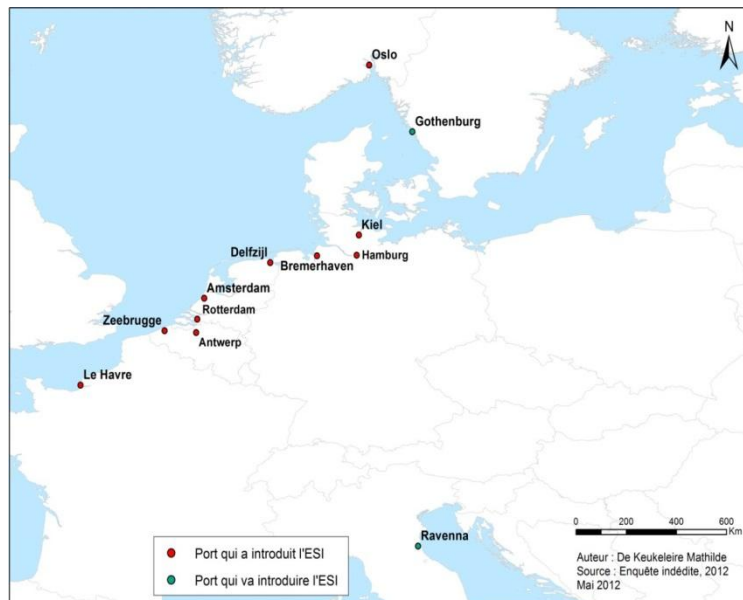
Il s'y est ajouté un volet de travail de terrain, mais plus léger que dans le cas de la Californie du Sud, car nous avons pu capitaliser sur notre bonne connaissance antérieure des ports du Benelux auxquels nous avons consacré de nombreuses publications. Les meilleurs contacts récents furent établis au port d'Amsterdam, mais c'est surtout le port de Rotterdam qui sera au centre des analyses en raison de l'avance qu'il a prise dans plusieurs domaines. Preuve supplémentaire du grand intérêt porté à la problématique environnementale, la conférence GreenPort Europe 2013 se tiendra à Anvers en octobre prochain. Elle fait suite à GreenPort Europe 2012 qui s'était tenue à Marseille et à laquelle des problèmes personnels ne nous avait pas permis d'assister. Par contre, nous avons participé à GreenPort Europe 2011 tenue à Hambourg et nous avons depuis lors pu bénéficier d'un abonnement à la revue *GreenPort* qui s'avère particulièrement précieux au niveau documentaire.

4.3.3 RESULTATS OBTENUS

Les principaux résultats obtenus peuvent être résumés comme suit, en procédant du général au particulier ; comme au niveau des ports sud-californiens, certains ne font que confirmer des choses déjà bien connues et d'autres sont originaux et constituent un apport à une meilleure connaissance de certaines facettes du développement portuaire durable dans les ports du Benelux et en particulier à Rotterdam. A des fins comparatives, nous reprendrons autant que possible l'ordre adopté pour le rapport relatif à la recherche menée en parallèle sur les ports sud-californiens.

- La problématique du développement portuaire durable est désormais partout sur le devant de la scène (en Amérique du Nord comme en Europe et même maintenant en Asie, voire dans un pays en transition comme l'Afrique du Sud). Sa prise en compte conditionne le feu vert à de nouvelles opérations d'extension des ports ou même de redéveloppement d'installations existantes, y compris là où des riverains ne sont pas directement impactés. Là où ils le sont, les ports concernés doivent, souvent à grands frais, résoudre les conflits de voisinage qui se posent, souvent en (sur)investissant dans des « projets citoyens » sans retour économique immédiat pour le port mais qui sont la condition *sine qua non* de la poursuite de son développement et parfois de sa simple survie dans un environnement de plus en plus contraint.
- Dans le cas particulier de Rotterdam, ceci a été permis par le fait que le port jouit d'un large support politique et des milieux économiques, et aussi parce qu'il a « les poches profondes » et est alors prêt à mettre le prix pour conforter son leadership européen. A un moindre degré, ceci s'observe aussi dans des ports comme Anvers, Amsterdam et Zeebrugge, mais la dispersion des moyens limite les possibilités des pays concernés.
- L'étude relative aux ports du Benelux a montré que le développement portuaire durable déborde moins largement du domaine portuaire que dans le cas des ports californiens. Elle s'inscrit cependant aussi dans les trois volets d'un triptyque, au centre duquel il y a bien évidemment le territoire portuaire lui-même (et les espaces industriels associés, bien plus puissants à Rotterdam et Anvers qu'en Californie). Mais elle intègre aussi un volet marin (les chenaux d'approche) et un volet terrestre (les voies de communication vers ou depuis l'arrière-pays situées dans la zone métropolitaine, ce qui s'observe tout particulièrement au niveau ferroviaire à Rotterdam comme à Anvers). Ceci pose des problèmes en termes de coordination avec des acteurs sur lesquels l'autorité portuaire n'a pas nécessairement prise pour ce qui se situe en dehors de son domaine ; aussi, de même que les deux ports sud-californiens se sont impliqués en investissant dans le corridor d'Alameda, le port de Rotterdam a-t-il investi (minoritairement ici aussi) dans la ligne dédiée fret de la Betuwe pour mieux se brancher sur son hinterland allemand.
- Comme en Californie du Sud, la question de la desserte terrestre massifiée est assurément celle qui a été le plus documentée et nos travaux concernant le Benelux nous ont aussi convaincu que c'était une des clés du succès. Au niveau fluvial, les infrastructures en ligne existent déjà, sauf en ce qui concerne Zeebrugge dont la desserte est médiocre. Mais la dispersion des terminaux à conteneurs à Rotterdam comme à Anvers oblige les péniches à multiplier les escales au sein de ces deux ports ; cette question est en voie de résolution à Rotterdam au travers du projet de *transferium*, mais la question demeure ouverte à Anvers. Au niveau ferroviaire, on observe aussi dans les deux ports précités la multiplication d'installations intermodales *on dock* et *near dock*. Comme dans le cas sud-californiens, la situation est rendue plus complexe par le mélange des trafics d'hinterland et purement continentaux (surtout liés dans le cas du Benelux au secteur de la chimie).

- La recherche a aussi débouché, comme dans le cas des ports sud-californiens, sur la mise en évidence d'un phénomène méconnu, celui du *transloading*. Celui s'observe principalement au port de Zeebrugge, mais il y relève principalement des échanges intra-européens en *short sea* et non du secteur *deep sea*. Il s'agit de la formule consistant à transborder, dans le port même (complexe de StoraEnso) ou à proximité (dans la Transport Zone Zeebrugge qui peut être assimilée à un complexe logistique *near dock*) des cargaisons acheminée dans des SECU (les plus grandes unités intermodales au monde) ou dans des Euro-conteneurs (de 45 pieds *palletwide*, de 9'6" de haut, voire pour certains 10'3"). Ici, les unités d'une pointure inférieure avec lesquelles s'opèrent les transferts (souvent en *crossdocking*) ne sont pas des conteneurs ISO, mais des semi-remorques utilisées en trafic routier d'apport. Les opérations en question portent sur un volume qui peut être estimé à 0,5 million d'EVP, soit 20 % des 2,5 millions d'EVP maritimes recensés en 2011 à Zeebrugge. Des opérations de même nature, mais de moindre envergure peuvent être également observées à Rotterdam (là aussi en *short sea*).
- Cet apport scientifique non prévu au départ vient s'ajouter à un autre qui l'était davantage lors du lancement de la recherche : avec Göteborg, les ports du Benelux ont été les pionniers au niveau européen en matière de courant de quai. Contrairement aux ports sud-californiens et à Göteborg, ils n'évolueront cependant pas, à terme, vers une situation de « tout électrique ». La morphologie des installations y est différente, de même que la nature des opérations. Par contre, alors que Los Angeles et Long Beach sont de simples suiveurs (adoptants tardifs), les ports du Benelux (et plus généralement du Northern Range, Le Havre, Hambourg et Brême compris) ont aussi été des pionniers au niveau de l'introduction d'une autre initiative « verte » de la WPCI : l'indice environnemental des navires (ESI ou *environmental ship index*).



Effets en appui aux politiques publiques et préconisations

-La problématique de la massification des transports d'hinterland est bien connue des autorités portuaires françaises, dont le GPMM, qui n'ont pas besoin de recommandations supplémentaires à ce niveau. Celle du transloading en relation avec ces flux massifiés l'est par contre beaucoup moins et une étude complémentaire s'avérerait assurément intéressante à ce niveau.

-A deux exceptions près (des projets pour ferries au Havre et à Marseille), les ports français sont restés à l'écart de la technique du courant de quai et seul le port du Havre a pour l'instant adopté l'ESI. Sur base de l'expérience des ports du Benelux, des établissements comme Marseille et Le Havre devraient à relativement court terme être amenés à équiper tout ou partie de leurs postes pour porte-conteneurs et navires de croisière.

-Par ailleurs, le jour où l'ESI s'imposera en Méditerranée occidentale, le GPMM a intérêt à figurer parmi les innovateurs plutôt que parmi les suiveurs.

4. VALORISATION SCIENTIFIQUE ET « PUBLIQUE ». LISTE DES PUBLICATIONS ET RAPPORTS

4.1 VALORISATION SCIENTIFIQUE

Ouvrages

- **Ouvrage de synthèse du programme PISTE** : Valérie LAVAUD-LETILLEUL (dir.), « *Le port et ses territoires : chroniques marseillaises et fosséennes du début du XXI^{ème} siècle* », éd. de l'Aube, coll. « Bibliothèque des territoires » (automne 2013).

- **Ouvrage issu de l'Habilitation à Diriger des Recherches** : Valérie LAVAUD-LETILLEUL, « *Les ports de commerce à l'épreuve du local* » (fin 2013).

Articles parus

FREMONT A. (2011), « Le transport maritime à la croisée des enjeux économiques et environnementaux », in P. Jacquet, R.K. Pachauri, L. Tubiana (dir.) *Regards sur la terre 2011. Océans : la nouvelle frontière*, Paris, Armand Colin, pp. 253-264 (aussi disponible en anglais).

FRÉMONT A. (2011), « Maritime Shipping at the Crossroads of Economic and Environmental Challenges », in P. Jacquet, R.K. Pachauri, L. Tubiana (Editors) *A Planet for Life. Sustainable Development in Action. Oceans, The New Frontier*, AFD, IDDRI, TERI, p. 135-148.

FRÉMONT A., FRANC P. (2010), "Hinterland transportation in Europe: Combined transport versus road transport", *Journal of Transport Geography*, Vol. 18, pp. 548-556 (Annexe 12).

RODRIGUE J-P, DEBRIE J., FRÉMONT A., GOUVERNAL E. (2010), "Functions and actors of inland ports: European and North American dynamics", *Journal of Transport Geography*, Vol. 18, pp. 519-529 (Annexe 12).

LAVAUD-LETILLEUL V. (2012), « L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français », *Norois*, Numéro spécial « Aménager et ménager le littoral », Vol. 4, n°225, pp. 11-28 (Annexe 5).

Articles soumis ou en cours de rédaction

BERRY-CHIKHAOUI I. & LAVAUD-LETILLEUL V., « *Peut-on habiter à proximité d'une zone industrialo-portuaire ? Derrière le paradoxe, le compromis social des territoires productifs* », Proposition d'article dans la revue de géographie *Cybergeo*.

BERRY-CHIKHAOUI I. & LAVAUD-LETILLEUL V., « *Rethinking the productive city through territorial cracks : old patterns and new compromises in a transition era* », Proposition d'article dans la revue *Urban studies*.

BEURET J.-E & CADORET A., « Les conflits environnementaux et territoriaux liés aux Grands Ports Maritimes français : un système conflictuel territorialisé » (Cet article reprendra la première partie de notre analyse, centrée sur l'analyse des conflits et sur leurs interactions).

BEURET J.-E & CADORET A., « Conflits, concertations et gouvernance en interaction dynamique dans des territoires portuaires en mutation rapide » (cet article valorisera la deuxième partie de l'analyse, construite à partir des séries chronologiques établies pour la période 1997-2012, et de montrer comment les conflits et concertation en interaction dynamique font naître des innovations et contribue à l'émergence d'une gouvernance effective de l'environnement portuaire).

CHARLIER J. (2014) – «Le bipôle portuaire de la Baie de San Pedro (Los Angeles/Long Beach) entre les contraintes du développement portuaire durable et la concurrence renouvelée du canal de Panama recalibré» (en préparation pour *Norois*).

CHARLIER J. (2014) – «Rotterdam à la veille d'une nouvelle projection *bluefield* et à l'heure du développement portuaire durable» (en préparation pour la revue belge de rang A *BELGEO – Revue Belge de Géographie*).

LAVAUD-LETILLEUL V. & GUITTARD A., « *Le « communicative turn » des autorités portuaires sur l'environnement: étude comparée de 34 sites web* », Proposition d'article en réponse à l'Appel à contributions pour le volume 7, n° 1(13)/ 2014, ESSACHESS – Journal for Communication Studies, dossier portant sur La communication de l'environnement, coordonné par Pieter LEROY (Radboud University Nijmegen, Pays-Bas) et Marie-Gabrielle SURAUD (CERTOP, Université Paul Sabatier de Toulouse 3, France).

LO PRETE M., « Quelle vulnérabilité pour les villes portuaires méditerranéennes françaises et italiennes ? », *Annales de la recherche urbaine*, dossier sur « Ville et vulnérabilités » (article soumis en 2013).

Communications

- BERRY-CHIKHAOUI I. & LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « Compromis social et compromis territorial : le cas des zones industrialo-portuaires », proposition de communication au colloque international de l'UMR ESO Rennes « L'espace en partage : approche interdisciplinaire de la dimension spatiale des rapports sociaux », du 9 au 11 avril 2014.
- CADORET A. (2010), « Mesurer la conflictualité pour gérer les territoires », Colloque OPDE, Montpellier, 25 et 26 octobre 2010.
- KIRAT T. & LO PRETE M. (2011), « Measuring Land-Use Conflicts through the Lens of Courts Activity. Empirical Evidence and Implications for Law and Geography », *The 2011 Annual Meeting of Law and Society Association*, June, 2-5, 2011, San Francisco, CA USA.
- LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), "Port projects through debate. The impact of local oppositions on port development in France", The IAME/International Association of Maritime Economists 2013 Annual conference, "Managing complexity in shipping and port markets: firms' business models, co-opetitive games and innovative public-private interactions", Marseille, 5 July 2013, 20 p.
- LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « Du global au local. Comment articuler développement portuaire et développement territorial sur le littoral ? », communication donnée aux 7^{èmes} Journées scientifiques Neptune, session « littoral urbain et espaces maritimes méditerranéens », organisée par le LEAD (Laboratoire d'Economie Appliquée au Développement) de la Faculté de Sciences Economiques et de Gestion, Université du Sud Toulon-Var, Toulon, 9 avril 2013, 15 p.
- LAVAUD-LETILLEUL V. (2012), "The Missing Pillar of Sustainable Development: Social Issues at Stake in a Port Project", Session "Social cohesion and sustainable development: Finding Missing Links through Comparative Analysis », Annual meeting of the Association of American Geographers, New York, Etats-Unis, 26 february 2012, 16 p.
- LAVAUD-LETILLEUL V. (2009), « Ports et transport maritime face aux défis du développement durable », communication donnée au 20^e Festival International de Géographie, sur le thème « Mers et Océans : les géographes prennent le large », St-Dié-des-Vosges, 3 octobre 2009.
- LENDJEL E., FISCHMANN M., GOVERNAL E. (2012), « Port maritimes et interconnexions fluviales : une analyse transactionnelle du transport fluvial rhodanien de conteneurs », communication présentée au Colloque Fleuve et Territoires, 7^{èmes} rencontres de Mâcon, jeudi 13 septembre 2012, 19 p. (texte rédigé en partenariat avec le projet FLUIDE) (Annexe 12).
- LO PRETE M. (2013), « Quels risques pour les villes littorales en contact avec le port de commerce méditerranéens français et italiens ? », Colloque international Risques Littoraux et Maritimes, Journées scientifiques de l'Université de Nantes, 7 juin 2013.
- LO PRETE M. (2013), « Quel futur pour les espaces urbains en contact avec le port ? Ce que nous apprennent les contentieux », *Colloque International Futurs Urbains, Université de Paris-Est*, 16-18 Janvier 2013.
- LO PRETE M. & LAVAUD-LETILLEUL V. (2009), « Les ports de commerce français et italiens face aux enjeux environnementaux. Le cas de la lutte contre les rejets illicites de navires », *17th Transport and Air Pollution symposium and the 3rd Environment and Transport Symposium (ETTAP)*, Toulouse, France, June, 2-5, 2009.
- LO PRETE M. (2009), « Harmonization from global to local legalisations against oil spill pollution: the case of the Mediterranean maritime transport and port activities », *INTERSPILL 2009 and IMO R&D Forum Conference*, Marseille, France, may, 12-14, 2009.
- LO PRETE M. (2009), « Les conflits environnementaux autour de l'activité portuaire en France et en Italie », *14^{ème} Journée doctorale de l'Association Française des Instituts de Transport et de Logistique (AFITL)*, ENPC, Université de Marne-la-Vallée, Champs-sur-Marne.

Posters scientifiques

- LO PRETE M. (2009), « La Méditerranée en danger ? Dégazage : Effet-Mer », *Festival International de Géographie (FIG)*, Saint-Dié-des-Vosges <http://fig.crdp-reims.fr/galleries/picture.php?/990>

Animation de la recherche

- LAVAUD-LETILLEUL V. (2012), Co-organisation du colloque sur « L'intermodalité en questions. Durabilité, accessibilité, mobilité », Commission de Géographie des Transports du CNFG, Montpellier, 6 et 7 juin 2012 (avec O. CHAPELON, O. BOUHET).
- LAVAUD-LETILLEUL V. (2010), Co-organisation des journées annuelles de la Commission de Géographie de la Mer, des Côtes et des Iles/CNFG, « Aménager ou ménager le littoral ? », Marseille, 29-30 juin 2010 (avec L.

GOELDNER-GIANELLA Univ. Paris 1, P. DURAND Univ. Paris 1 et L. BRIGAND Univ. Brest) (visite du port de Marseille, projet ville-port Euroméditerranée).

Travaux scientifiques présentés en vue de l'obtention d'un diplôme universitaire

Habilitation à Diriger des Recherches

LAVAUD-LETILLEUL V. (2012), *Les ports de commerce à l'épreuve du local. Territorialisation et gestion intégrée d'un grand équipement de transport littoral*, HDR, Volume 3, Essai inédit, 363 p.

Thèse de doctorat

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 en aménagement de l'Université de Paris Est, Ecole Doctorale « Ville, Transports et Territoires ». Co-direction de thèse : Elisabeth GOUVERNAL, économiste, DR1, directrice du laboratoire SPLOTT-INRETS-IFSTTAR, et Valérie LAVAUD-LETILLEUL, MCF-HDR, Université de Montpellier 3 (thèse financée par une bourse INRETS-IFSTTAR, soutenue le 26 novembre 2012) (Annexe 2).

Master

BESSON Clémentine (2011), *L'urbanisation à l'épreuve de l'industrialisation : le cas de Fos-sur-Mer*, (SAN Ouest-Provence), Mémoire de stage de Master 1 Territoires de l'urbain, Université de Montpellier 3 (dir. I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

DE KEUKELEIRE Mathilde (2012), *Géographie de la diffusion du courant de quai et de l'indice environnemental des navires dans un contexte de développement portuaire durable*, Mémoire de Master 2 en Sciences Géographiques, Université catholique de Louvain, Faculté des Sciences, Ecole de Géographie, 71 p. (dir. Professeurs S. Vanwambeke & J. Charlier).

ISACCO Damien (2011), *Concilier l'industrie et l'urbanisation*, Mémoire de stage de Master 1 Territoires de l'urbain, Université de Montpellier 3 (dir. I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

HOAREAU Estelle (2012), *Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos : perceptions des habitants*, Mémoire de stage de Master 1 Mobilités spatiales-Transport, Université de Montpellier 3 (dir. I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

LUCAS Jennifer (2012), *La concertation à Fos-sur-Mer : un moyen de concilier enjeux de développement urbain et industrialo-portuaire*, Mémoire de stage de Master 1 Urbanisme et Projet de Territoire, Université de Montpellier 3 (dir. I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

REMAUD Morgane (2011), *Le Grand Port Maritime de Marseille, nouvel acteur du développement durable portuaire*, mémoire de stage de Master 2, Géographie et Aménagement des Espaces Maritimes, Institut de Géographie et d'Aménagement, Université de Nantes, 118 p. (Maîtres de stage : M. Hervé Moine, Responsable Activité Planification Territoriale au GPMM et Mme Valérie Lavaud-Letilleul, Maître de Conférences en Géographie à l'Université Paul-Valéry Montpellier III (ART-Dev), responsable du programme PISTE - Tuteur pédagogique : M. Thierry Guineberteau, Maître de Conférences en Géographie à l'IGARUN, Université de Nantes).

TELLIERE Adrien (2012), *Le militantisme dans le Golfe de Fos : évolutions, enjeux, perspectives*, Mémoire de stage de Master 1 Mobilités spatiales-Transport, Université de Montpellier 3 (dir. I. Berry-Chikhaoui & V. Lavaud-Letilleul).

Rapports : contributions au programme PISTE

BERRY-CHIKHAOUI I. & LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), *Habiter à proximité de la zone industrialo-portuaire de Fos : lire les conflits à partir de la rupture du compromis territorial de l'habitant sur la ZIP, 50 ans après sa création*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 26 p.

BERTONCELLO Brigitte & BERTONI Angelo (2013), *L'interface ville-port à Marseille : une lecture paysagère*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 48 p.

BERTONCELLO Brigitte, avec la collaboration de Zoé HAGEL (2013), *Habiter à proximité du Port de Marseille*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 41 p.

BEURET J.-E. & CADORET A. (2013), *Processus conflictuels et concertatifs environnementaux et territoriaux liés aux Grands Ports Maritimes : analyse comparée de Marseille, Le Havre et Dunkerque*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 133 p.

CHARLIER J. (2013), *Les ports sud-californiens à l'heure du développement portuaire durable*, Contribution pour

le projet PISTE, Rapport final, 49 p.

CHARLIER J. (2013), *Les ports du Benelux à l'heure du développement portuaire durable*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 37 p.

DUBOIS J. (2013), *Le positionnement du Grand Port Maritime de Marseille dans la nouvelle gouvernance métropolitaine*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 50 p.

FREMONT A. (2011), *Les conditions du report modal à partir des ports maritimes*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 21 p.

KIRAT T. & LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), *Ports et conflits : le contentieux administratif dans les Ports Autonomes français (1980-2010)*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 22 p.

LAVAUD-LETILLEUL V., avec la collaboration d'Alice GUITTARD (2013), *La réception locale des projets portuaires ou le développement portuaire à l'épreuve de la controverse territoriale*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final.

LAVAUD-LETILLEUL V. & GUITTARD A. (2013), *La stratégie de communication des autorités portuaires sur l'environnement et le développement durable : étude comparée de 34 sites web français et étrangers*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 48 p.

LAVAUD-LETILLEUL V., avec la collaboration de Morgane REMAUD (2013), *L'autorité portuaire : nouvel acteur territorial et de l'aménagement local. La planification environnementale, territoriale et stratégique*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final.

LAVAUD-LETILLEUL V. (dir.) (2011), Rapport intermédiaire du programme de recherche PISTE (Port-Industrie-Société-Territoire-Environnement), Programme LITEAU/Grand Port Maritime de Marseille, 31 juillet 2011, 137 p.

LECUYER M. (2013), *Report modal fluvial sur l'axe Rhône-Saône : un dynamisme fragile*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 30 p.

LO PRETE M. (2013), *Les conflits liés à l'environnement dans les ports de commerce méditerranéens français et italiens : une approche par les recours contentieux*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final.

ODIER (2013), *Le droit de l'environnement appliqué aux projets portuaires*, Contribution pour le projet PISTE, Rapport final, 13 p.

4.2 VALORISATION PUBLIQUE

Des restitutions auprès des acteurs rencontrés et intéressés ont été organisées tout au long du programme selon différents formats afin de ménager des temps d'échanges entre chercheurs et acteurs de terrain en amont, sur les méthodes et en aval, sur les résultats et les préconisations en termes de gestion.

- **Interventions auprès du Grand Port Maritime de Marseille**

BERTONCELLO Brigitte & BERTONI Angelo (2011), « *Pour une lecture paysagère de l'interface ville/port au filtre du développement durable* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

CADORET Anne & MOUNIE Céline (2011), « *Les conflits portuaires liés à l'environnement dans la Presse Quotidienne Régionale : les ports de Marseille-Fos Le Havre et Nantes-St-Nazaire* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

CADORET Anne & Jean-Eudes BEURET (2011), « *Conflictualité et concertation portuaires : bilan d'étape de l'analyse comparative de Marseille et du Havre* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

CHARLIER Jacques (Professeur, géographe, Univ. Louvain-la-Neuve) : « *Les ports californiens face aux défis du développement durable : un modèle pour les ports européens ?* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 31 janvier 2011.

DUBOIS Jérôme (2011), « *La gouvernance du port de Marseille-Fos* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

KIRAT T. & LAVAUD-LETILLEUL V. (2011) : « *La judiciarisation des conflits portuaires : les profils du contentieux des ports de commerce français (1980-2010)* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

LAVAUD-LETILLEUL V. & GUITTARD A. (2011), « *Les stratégies de communication des autorités portuaires sur l'environnement et le développement durable et : analyse comparée des sites web de 34 ports français et étrangers* », Restitution du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Fos-sur-Mer, 8 septembre 2011.

LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « *Autorité portuaire et territoire local (2/3) : gestion foncière et planification territoriale* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 2 avril 2013.

LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « *Autorité portuaire et territoire local (1/3) : gestion et planification environnementale* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 15 janvier 2013.

LO PRETE Mariantonia (2011), « *Ports et environnement sous l'angle de la jurisprudence : comparaison des ports méditerranéens en France et en Italie* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

ODIER Françoise (2011), « *Port et environnement : la réglementation applicable aux ports de commerce* », Restitution partielle du programme PISTE auprès du Grand Port Maritime de Marseille, Marseille, 30 juin 2011.

- **Interventions auprès des acteurs de la concertation de Marseille et de Fos**

Le Grand Port Maritime de Marseille a souhaité diffuser les résultats de PISTE lors de trois réunions ouvertes aux acteurs de la concertation sur Marseille et Fos (concertation continue sur les Bassins Ouest et Conseil de Développement du Grand Port Maritime).

CHARLIER J. (2011) – *Le développement portuaire durable, un concept à géométrie variable ? Quelques exemples nord-américains et européens, à la recherche de quelques bonnes pratiques.* Exposé présenté à la première réunion de concertation continue sur les territoires portuaires marseillais tenue à Fos-sur-Mer le 25-05-2011.

(Cet exposé a été présenté à la demande du GPMM et était à 25 % centré sur les ports du Benelux.)

LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « *Le territoire contre le port... tout contre. Dynamiques de conflit-concertation dans les ports français et étrangers* », conférence donnée au Conseil de Développement du Grand Port Maritime de Marseille devant les Groupes de Travail n°1 Bassins Est et Groupe de Travail n°2 Bassins Ouest et concertation continue, Fos-sur-Mer, 4 juin 2013.

(Cet exposé a été présenté à la demande du GPMM.)

LAVAUD-LETILLEUL Valérie (2011), « *Aménagement portuaire, environnement et concertation : analyse comparée des débats publics portuaires en France* », Restitution partielle du programme PISTE auprès des acteurs de la concertation à Marseille et Fos, Marseille, 31 janvier 2011.

D'autres retours sont prévus sous différents formats dans les mois à venir (auprès des cadres du Grand Port Maritime de Marseille, auprès des élus, des associations et des habitants du Golfe de Fos, du Pôle Mer PACA...).

- **Intervention auprès d'instances nationales de réflexion sur l'avenir des ports français**

LAVAUD-LETILLEUL V. (2013), « *De l'équipement du littoral à la gestion portuaire intégrée* », communication à la 3^e édition des Assises du Port du Futur, session « Aménagement, risques, environnement : comment optimiser l'espace ? » organisée par le CETMEF, Marseille, 24 mai 2013.

A l'occasion de ces Assises du Port du Futur de mai 2013, des contacts ont été noués avec différents acteurs qui devraient donner une visibilité élargie aux résultats du programme dans les mois à venir :

- l'Union des Ports de France souhaite organiser une restitution future à Paris,
- le CETMEF a fait une proposition d'article pour la revue professionnelle *Les techniques de l'ingénieur* sur la concertation publique entourant les projets portuaires en France et à l'étranger ;
- une journaliste de la revue *Le Marin* a pris rendez-vous à l'automne pour organiser une interview sur les résultats du programme PISTE.

- **Fin 2013 : le colloque de restitution finale de PISTE**

Le colloque de restitution finale programmé pour fin 2013 (novembre-décembre, à fixer avec le Grand Port Maritime de Marseille) permettra à tous les chercheurs du programme de présenter leurs résultats, en préfiguration de l'ouvrage final. Seront conviés l'ensemble des acteurs de Marseille et de Fos intéressés, mais aussi ceux qui ont été interrogés à Dunkerque et au Havre, ainsi que des acteurs nationaux (Union des Ports de France, CETMEF...) et régionaux (Pôle mer PACA...) ainsi que la presse professionnelle avec qui contact a d'ores et déjà été pris (Le Marin, Journal de la Marine Marchande).

- **Site web : un support pour la diffusion des résultats**

Afin de traduire, transférer et généraliser les résultats du programme vers les gestionnaires et la société civile, il était entendu que le programme PISTE ferait l'objet d'un site internet afin de communiquer pour le grand public et pour les décideurs sous forme de publications sur support informatique (site *web*). Le travail n'a pas été réalisé faute de temps. La remise à plat du site internet du laboratoire ART-Dev rendue possible par le recrutement en mai 2013 d'une chargée de communication permettra en revanche de mettre en ligne les résultats du programme à l'automne 2013 (fiche synthétique de 5 pages avec préconisations + rapport intégral sous réserve d'acceptation des chercheurs).

5. LIENS AVEC D'AUTRES PROJETS ET PERSPECTIVES SUR LE PLAN SCIENTIFIQUE

5.1 LIENS AVEC D'AUTRES PROJETS

Les échanges avec les programmes ORECOLM, GECOPE et FLUIDE, prévus en amont du démarrage du programme, ont eu lieu par le biais des membres des équipes impliqués.

- **Programme ORECOLM (Observatoire des conflits littoraux et maritimes) – programme 2006-2009. Financement : Région Pays de la Loire ; porteur : Thierry Guineberteau, UMR LETG, Géolittomer).** La gamme des sujets conflictuels étudiée par l'équipe nantaise comptant alors Anne CADORET était très large. Dans PISTE, ont été ciblés les conflits portuaires en lien avec des problématiques environnementales et territoriales que nous qualifions de « conflits territoriaux et environnementaux », c'est-à-dire mettant en jeu différents objets présents dans le territoire (espaces, sites, biens). La définition d'un conflit portuaire retenue dans PISTE a été adaptée de la définition du conflit littoral et maritime (Cadoret et al., 2008). Un conflit est qualifié de portuaire quand au moins deux des trois critères suivants sont remplis :

- *Le conflit doit concerner l'espace portuaire*
- *Le conflit doit impliquer des acteurs portuaires*
- *Le conflit doit évoquer des dispositifs portuaires en lien avec le processus conflictuel*

- **GeCOPE « Gouverner des espaces potentiellement conflictuels : ports et communautés portuaires d'Europe à l'heure de la mondialisation »** (2009-2011 - ANR « Administrer et gouverner » - Porteur du projet : Eric FOULQUIER, UMR 6554 CNRS LETG-Géolittomer). Anne CADORET et Valérie LAVAUD-LETILLEUL ont formalisé dans le cadre de GECOPE une analyse des conflits portuaires sur le cas du port de Sète. La partie concernant les enjeux de territoire et d'environnement a été travaillée de façon plus fine dans PISTE sur les trois premiers ports de commerce français : Marseille, Le Havre et Dunkerque.

- **ANR FLUIDE « Au service d'une mobilité durable : les ports fluviaux des grandes villes françaises. Etude comparée Paris-Lyon-Lille-Strasbourg et comparaisons internationales »** (2010-2012 - ANR « Villes durables » - coordination : Antoine FREMONT, puis Antoine BEYER et Jean DEBRIE, SPLOTT-IFSTTAR).

Les réflexions menées par les membres du laboratoire SPLOTT de l'IFSTTAR sur les conditions du report modal ont été menées en partenariat étroit avec le programme ANR FLUIDE (*Fleuve, Urbanisme, Intermodalité, Durabilité*) développé durant la même période. Les chercheurs de SPLOTT concernés par le programme PISTE (Jean DEBRIE, Antoine FREMONT, Elisabeth GOUVERNAL) étaient également impliqués dans ce programme ANR ville durable, au même titre que d'autres chercheurs extérieurs à SPLOTT, mais membres actifs des deux projets (Valérie LAVAUD-LETILLEUL et Jacques CHARLIER). Ils ont déployé les analyses réalisées sur le report modal en faveur du fluvial à l'échelle des bassins fluviaux du Rhône (Lyon-Marseille) et de la Seine (Le Havre-Rouen-Paris). Le travail a consisté à intégrer la partie fluviale étudiée dans le cadre de FLUIDE et la partie maritime étudiée dans le cadre de PISTE.

Par ailleurs, de nouveaux contacts ont également été tissés entre le programme PISTE et le programme DEPART « De la gestion de DEchets à l'économie circulaire, étude de l'émergence de nouvelles dynamiques PARTenariales. Cas pratiques et perspectives dans les territoires portuaires » (2010-2012 - Porteur du projet : Nicolas MAT, Auxilia). M. Hervé MOINE, responsable du service planification territoriale du Grand Port Maritime de Marseille a mis en contact les membres des deux

programmes. Une réunion rassemblant Valérie LAVAUD-LETILLEUL (Responsable scientifique de PISTE), Guillaume JUNQUA (ingénieur de recherche, Ecole des Mines d'Alès), Nicolas MAT (Responsable du projet DEPART, Auxilia) et Juliette CERCEAU (doctorante, Ecole des Mines d'Alès) a été organisée sur l'antenne nîmoise de l'Ecole des Mines d'Alès le 4 avril 2011. Cette réunion a permis :

1. de prendre connaissance des objectifs et méthodologies des deux programmes (le programme de recherche appliqué DEPART étudie les possibilités de développement de l'écologie industrielle sur le site de Fos en visant une meilleure utilisation des ressources pour réduire les pollutions au niveau des déchets (matériaux de chantier et sédiments de dragage) ;
2. de constater qu'il n'y avait pas de redondance dans les entretiens d'acteurs réalisés sur Fos dans le cadre des deux projets ;
3. d'échanger sur des références et contacts susceptibles d'intéresser les deux programmes.

5.2 SUITE DONNEE AU PROJET ET PERSPECTIVES SUR LE PLAN SCIENTIFIQUE

Le programme PISTE, premier programme de recherche lancé sur la compréhension systémique des enjeux sociaux et environnementaux sur les territoires portuaires, a permis de définir différentes pistes de recherche pour le futur. Il y aura donc des extensions à ce projet selon quatre perspectives scientifiques.

- **Sur le port et la métropole marseillaise**

Les échanges au sein du programme PISTE ont permis de nouer des relations de confiance entre les chercheurs investis sur le terrain de Marseille-Fos et le Grand Port Maritime de Marseille. L'objectif commun est de continuer à développer au-delà du programme des partenariats entre l'autorité portuaire et le monde de la recherche, sur le modèle de ce qui existe dans les ports du Benelux (Anvers, Rotterdam) ou en Italie (Gênes).

Une thèse CIFRE GPMM/ANRT est notamment en discussion. Elle serait prise en charge par Alice GUITTARD qui a travaillé en CDD pour le programme PISTE sous la direction de Valérie LAVAUD-LETILLEUL (Université de Montpellier 3). Intitulée « *Le défi du port compact : approche spatio-temporelle de la gestion du foncier portuaire* », elle porterait sur l'optimisation de la gestion du foncier portuaire du GPMM.

L'analyse du Grand Port Maritime de Marseille comme acteur métropolitain s'insère dans un programme plus large de suivi des **travaux sur la construction des métropoles, et en particulier de la récente métropole Aix Marseille Provence**. Jérôme DUBOIS et Brigitte BERTONCELLO (Aix-Marseille Université) avaient déjà travaillé dans le cadre d'un programme avec le PUCA Popsu 2 sur les fragilités de Marseille ou dans le cadre d'un partenariat de recherche avec les deux agences d'urbanisme du territoire. La relation ville-port, au sens à la fois physique et institutionnel, y prend une place importante. D'autres programmes devraient suivre sur le sujet.

- **Sur les zones industrialo-portuaires et les territoires productifs littoraux**

La zone industrialo-portuaire du Golfe de Fos constitue un laboratoire emblématique pour observer les dynamiques des territoires productifs littoraux, quelque peu oubliés par les scientifiques depuis les années 1970-1980. Après avoir mené une enquête auprès des habitants et des élus, Isabelle BERRY-CHIKHAOUI et Valérie LAVAUD-LETILLEUL (Université de Montpellier 3) comptent poursuivre cette recherche et resserrer les liens avec le GPMM et les acteurs du Golfe de Fos.

Jennifer LUCAS, ancienne stagiaire du programme PISTE, compte engager sous la direction d'Isabelle BERRY-CHIKHAOUI et de Valérie LAVAUD-LETILLEUL une thèse en géographie sur « *L'habitabilité comme nouvel enjeu des territoires productifs littoraux. Le cas des zones industrialo-portuaires entre risque technologique, risque environnemental et risque socio-économique. Le cas du Golfe de Fos* ». Elle est en attente d'un financement qui sera discuté à la rentrée avec les acteurs du Golfe de Fos.

Par ailleurs, Isabelle BERRY-CHIKHAOUI et Valérie LAVAUD-LETILLEUL (Université de Montpellier 3)

comptent développer une comparaison entre le Golfe de Fos et d'autres zones industrialo-portuaires. Elles sont engagées dans un nouveau **programme de recherche CRISSIS – *Caractérisation des Risques Submersion sur des Sites Sensibles : le cas de Port-la-Nouvelle (2013-2015)***, financé par le Conseil Supérieur de la Formation et de la Recherche Stratégiques (CSFRS) (Responsables scientifiques : Brice ANSELME et Paul DURAND, Université de Paris 1). L'objectif de ce programme est de proposer une approche intégrée et opérationnelle du risque de submersion marine sur une commune littorale, Port-La-Nouvelle, où se concentrent de forts enjeux urbains, touristiques et industriels (6 installations classées SEVESO) et où l'aléa de submersion marine est particulièrement fort. La zone industrialo-portuaire de Port-la-Nouvelle, qui fait l'objet d'un projet d'extension de 250-300 millions d'euros porté par la Région Languedoc-Roussillon, débattu en 2013, constituera un nouveau terrain pour l'observation des territoires productifs littoraux.

- **Sur les conflits et la concertation autour des projets portuaires**

Le programme de recherche GAEL (*Grand Angle sur l'Environnement Littoral : comment construire un intérêt général territorialisé autour de l'environnement littoral*), financé par la Fondation de France dans le cadre de son appel à projets de recherche « *quels littoraux pour demain ?* », lancé en 2013, permettra de poursuivre les recherches menées dans le cadre de PISTE sur les conflits et la concertation autour des projets portuaires à Fos et au Havre. Il rassemble, parmi d'autres, trois chercheurs du programme PISTE : Jean-Eudes BEURET (porteur du projet, Agrocampus Rennes), Anne CADORET (Aix-Marseille Université) et Valérie LAVAUD-LETILLEUL (Université de Montpellier 3). Deux cas relatifs à des oppositions entre des enjeux environnementaux globaux et locaux seront étudiés : il s'agit des projets d'extension du Grand Canal du Havre et de creusement d'un canal dans les salins du Caban dans les Bassins Ouest du Grand Port Maritime de Marseille. Il s'agit d'un prolongement direct de PISTE, l'étude de l'historique de ces projets et des conflits en cours ayant été amorcée dans le cadre du programme.

- **Sur la relation entre droit, contentieux et développement portuaire**

Les travaux originaux menés dans le cadre de PISTE ouvrent des perspectives scientifiques dans trois directions :

- la théorisation des rapports du droit aux territoires, qui s'inscrira dans les débats qui prennent forme en France sur le champ de la géographie du droit. Une première ébauche a été réalisée dans la communication de T. Kirat et M. Lo Prete au colloque annuel de la *Law & Society Association* en 2011 ;
- l'approfondissement de l'analyse du contentieux portuaire au niveau des tribunaux administratifs ;
- l'analyse qualitative de l'impact du contentieux portuaire sur la gouvernance des ports de commerce et la relation entre le port et les territoires.