

**Association
Internationale
Villes et Ports**

Les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation

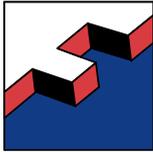
sous la coordination de

Michèle Collin

RAPPORT FINAL

Lettre de commande N°99 MT38
DRAST - Ministère de l'Équipement des Transports
et du Logement - PREDIT 1996 - 2000

mars 2001



**Association
Internationale
Villes et Ports**

Les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation

sous la coordination de

Michèle Collin
Chercheur au CNRS
Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines
Institut Français d'Urbanisme - Université Paris 8

mars 2001

SOMMAIRE

Fiche résumé	2
---------------------------	----------

Synthèse.....	4
----------------------	----------

Logique des firmes globales, stratégies des villes portuaires et ports français.....	8
---	----------

Thierry Baudouin

*Chercheur CNRS, responsable du pôle "Villes et mondialisation",
Laboratoire Théories des Mutations Urbaines, UMR Cité
Institut Français d'Urbanisme Université Paris VIII.*

Pluralité des échelles, des thèmes et des problèmes de durabilité : le cas de l'Italie et de Gênes.....	22
--	-----------

Loredana Seassaro

Professeur, Institut d'Urbanisme de Gênes, Italie

"Croissance maîtrisée" à Rotterdam : port, ville et région.....	51
--	-----------

Anton Kreukels

Professeur, Université d'Utrecht, Pays Bas

Place et stratégie des villes portuaires européennes de la Méditerranée dans la logistique continentale.....	72
---	-----------

Joan Alemany

Professeur, Université de Barcelone, Espagne

Les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation

FICHE RÉSUMÉ

Michèle Collin

Chercheur au CNRS

Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines

Institut Français d'Urbanisme - Université Paris 8

collin@msh-paris.fr

La recherche sur "les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation" a été réalisée dans le cadre de l'Association Internationale Villes et Ports qui a réuni des chercheurs européens de disciplines différentes de son comité scientifique qui travaillent ensemble sur cette problématique depuis 1995 au sein du *Réseau européen de chercheurs sur les villes portuaires*.

Lieu essentiel de branchement des territoires sur la mondialisation, les villes portuaires, au cœur des nouvelles confrontations entre le global et de nouvelles régions économiques européennes, sont un excellent mode d'approche des reterritorialisations en cours qui demandent des démarches nouvelles reliant l'économie et le domaine des transports et de la logistique aux problématiques socio-politiques liées à la ville et au territoire. La compétitivité des places ne se résume pas aux seuls problèmes de transport et d'infrastructures, contrairement à ce qui est pensé de façon dominante en France.

Les firmes multinationales et leurs alliances redécoupent diversement le continent-marché européen en fonction de leurs logistiques propres de distribution. Face à ces déterritorialisations, les villes portuaires sont mises en demeure d'innover dans le cadre d'un développement local de plus en plus concurrentiel.

Le développement durable est au cœur de la démarche stratégique de villes fondée sur la valorisation des territoires, l'ancrage d'activités, la création de valeur ajoutée et d'emplois face à la logique de transit rapide et juste à temps des entreprises globales. On insiste dans cette synthèse sur trois axes principaux qui recoupent directement les analyses par pays et villes portuaires présentées : La nécessaire multimodalité des grands projets d'infrastructures, les stratégies d'insertion dans la logistique du commerce mondial, et la nécessité de mise en place de nouvelles formes de gouvernance.

Il est souligné que l'intégration des activités portuaires dans une chaîne logistique implique une mise en rapport de plus en plus forte des divers modes de transport- maritime, routier, fluvial, ferroviaire- dans une stratégie de multimodalité. La nécessaire multimodalité au plan économique, pour les ports, pour attirer vers les places les flux de la mondialisation représente également une stratégie, en terme de développement durable, des villes confrontées à une concentration de trafics et une mobilité qui posent problème. Les stratégies d'insertion dans la logistique du commerce mondial sont analysées par rapport aux capacités de dépasser la logique de transport national pour développer l'articulation ville portuaire / territoires intérieurs européens, et le partenariat public / privé. L'enjeu des diverses stratégies des villes portuaires est de s'imposer comme pôles logistiques métropolitains européens qui organisent des territoires - maritimes et intérieurs, nationaux et transnationaux - de taille et de compétence cohérentes avec la nouvelle échelle globale. La question d'une polarité méditerranéenne est ici posée.

Il est insisté sur la nécessité de mise en place de nouvelles formes de gouvernance autour de la notion de coopération - conflictuelle ou concurrentielle - dans la ville portuaire. De nouveaux dispositifs interinstitutionnels sont mis en avant comme la notion de plan stratégique, ou les procédures de débat public, qui construisent de nouveaux processus de coopération des villes, des ports et des territoires.

Les stratégies des villes portuaires dans les flux de la mondialisation

SYNTHÈSE

Michèle Collin

Chercheur au CNRS

Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines

Institut Français d'Urbanisme - Université Paris 8

collin@msh-paris.fr

Ce rapport présente une approche des "stratégies des villes portuaires européennes pour s'imposer dans les flux de la mondialisation". L'analyse comparative européenne est réalisée par des chercheurs de disciplines différentes : Joan Alemany, économiste de l'université de Barcelone (Espagne), Thierry Baudouin sociologue CNRS au laboratoire Théories des Mutations Urbaines, (Paris) Michèle Collin sociologue CNRS au laboratoire Théories des Mutations Urbaines (Paris), Anton Kreukels professeur de géographie à l'université d'Utrecht (Pays bas) et Loredana Seassaro professeur à l'Institut d'Urbanisme de l'université de Gênes (Italie) travaillent ensemble sur cette problématique depuis 1995 au sein du Réseau européen de chercheurs sur les villes portuaires. Ils sont tous membres du comité scientifique de l'Association Internationale Villes et Ports dont Michèle Collin est présidente.

Lieu essentiel de branchement des territoires sur la mondialisation, les villes portuaires sont au cœur des nouvelles confrontations entre le global et les territoires. Les firmes multinationales se concentrent par des alliances de plus en plus puissantes, et redécoupent diversement le continent-marché européen en fonction de leurs logistiques propres de distribution. Face à ces déterritorialisations, les villes portuaires sont mises en demeure d'innover dans une double optique. Tirer partie d'une part de ces nouveaux processus et réseaux logistiques -sous peine de voir le port exclu des recompositions en cours. Intégrer d'autre part un arrière pays de dimension suffisante dans cette logistique marchande. Elles représentent ainsi un excellent mode d'approche des reterritorialisations en cours. L'ensemble des remises en cause et des innovations concerne non seulement l'économie et le domaine des transports et de la logistique mais met en avant des problématiques socio-politiques liées à la ville sur lesquelles nous insistons particulièrement. Elles mettent particulièrement en valeur le fait que la compétitivité des places ne se résume pas aux seuls problèmes de transport et d'infrastructures, contrairement à ce qui est pensé de façon dominante en France.

Le développement durable est le cadre général choisi pour cette approche des stratégies des villes portuaires. Il est au cœur de la démarche stratégique de villes qui se positionnent dans une échelle de temps et d'espace différente des firmes multinationales. La logique de transit rapide et juste à temps des entreprises se confronte à une autre logique de développement des villes fondée sur la valorisation des territoires dans le long terme, l'ancrage d'activités, la création de valeur ajoutée et d'emplois.

On insiste dans cette synthèse sur trois axes principaux qui recourent directement les analyses par pays et villes portuaires présentées : La nécessaire multimodalité des grands projets d'infrastructures, les stratégies d'insertion dans la logistique du commerce mondial, et la nécessité de mise en place de nouvelles formes de gouvernance

1. La nécessaire multimodalité des grands projets d'infrastructures

Les principales villes portuaires des quatre pays étudiés ici sont engagées dans des grands projets d'infrastructures pour se positionner comme "main port", "hub" au niveau européen. Ces projets, tous d'intérêt national (qui ne sont pas décrits ici), et fortement en concurrence les uns avec les autres, mettent en jeu l'ensemble de l'organisation des transports au niveau local, régional et européen. Il est souligné une forte différence d'approche des pays d'Europe du nord et ceux du sud en ce qui concerne l'intégration des activités portuaires dans une chaîne logistique qui implique une mise en rapport de plus en plus forte des divers modes de transport- maritime, routier, fluvial, ferroviaire- dans une stratégie de multimodalité. La forte avance de la Hollande ou de l'Allemagne dans cette intégration est un des facteurs explicatifs du rôle leader de l'Europe du nord dans sa force d'attraction des flux de marchandises en Europe.

L'Etat français, dans sa politique de gestion autonome des divers modes de transport, et particulièrement entre les transports terrestres et maritime, a pris un retard considérable dans cette organisation de la chaîne logistique. Particulièrement la stratégie d'ouverture et d'élargissement des hinterlands du Havre ou de Marseille passe par une nécessaire diversification et une articulation entre les différents modes. Le nouvel objectif du transport combiné rail-route ne peut être suffisant pour des places qui doivent être au cœur d'un réseau multimodal de transport. De même Seine Nord, Seine Est et Rhin - Rhône sont régulièrement repoussées voire annulées, alors que la Commission Européenne désigne les goulots d'étranglement français dans l'élaboration d'un réseau trans-européen fluvial.

La nécessaire multimodalité au plan économique, pour les ports, pour attirer vers les places les flux de la mondialisation représente également une stratégie des villes confrontées à une concentration de trafics et une mobilité qui posent problème. La diversification et le transfert du mode routier vers le fluvial ou le fer représentent une pratique stratégique de développement durable pour les villes d'Europe du nord. Les prévisions d'augmentation considérables du trafic conteneur dans la prochaine décennie (cf 13% à Hambourg et Anvers, 10% à Barcelone ou 7,5% au Havre en 2000) amènent ville et port à réfléchir ensemble à l'avenir et à l'intégration entre développement portuaire et environnement urbain. Des études au niveau européen des différents modes de transport viennent aujourd'hui à l'appui des villes pour montrer que le fer avec le fluvial donnent le moins de coûts externes supportés par la collectivité, engendrés par différents facteurs comme pollutions, bruit, congestion ...L'idée avance alors d'une internalisation de ces coûts à laquelle s'oppose le lobby routier.

Si l'approche multimodale permet de se positionner dans les flux de la mondialisation, elle doit s'articuler avec des stratégies commerciales d'insertion dans la logistique des échanges mondiaux pour être productive.

2. Stratégies d'insertion dans la logistique du commerce mondial

L'avance des pays nordiques dans ce domaine amène la France, comme l'Espagne et l'Italie, à dépasser le fatalisme d'un déterminisme géographique pour s'interroger sur les ingrédients de cette domination en Europe.

Les trois pays ont pris un retard dans l'intégration du concept même de logistique qui n'a été appréhendé le plus souvent que comme un simple déploiement du "transport", élargi à la distribution, essentiellement du domaine des entreprises. Le commerce international met en jeu un procès de circulation - et pas seulement de production et de transport - de biens liés à des informations dont les divers agencements visent des marchandisations just in time & in

place. La circulation de biens produits à l'échelon mondial, et qui doivent ensuite s'adapter diversement aux exigences des marchés, explique le rôle central des services à la marchandise dans la nouvelle économie et la fonction d'interface des villes portuaires.

Passer du transport national à la logistique du commerce international, dans des pays à forte tradition centralisatrice s'affronte à de multiples blocages. Le concept d'hinterland ou de "détras" marque bien cette conception étatique d'un territoire captif, censé relever de ports nationaux. Ces pays s'orientent vers certaines des stratégies qui font le succès des places d'Europe du nord, particulièrement en ce qui concerne l'articulation ville portuaire/ territoires intérieurs européens, et le partenariat public/privé. Et les villes portuaires d'Europe du sud remettent par là en cause le déséquilibre Nord/Sud dans le développement du territoire européen.

Depuis longtemps les villes portuaires de l'Europe du nord articulent territoires continentaux et maritimes, pour assurer une massification des flux et leur polarisation sur l'ensemble de la région Mer du Nord. Cette stratégie se renforce aujourd'hui par différentes politiques de prises de participations des autorités portuaires - de Rotterdam, Anvers, Zeebrugge ou Hambourg - dans d'autres villes maritimes et continentales (comme Duisbourg plaque tournante de redistribution sur toute l'Europe), dans des terminaux de chemin de fer en direction de l'Europe centrale, ou dans des entreprises logistiques ou connexes. Des chaînes logistiques sont ainsi organisées pour assurer la collecte, l'éclatement, la distribution des marchandises et des conteneurs sur l'ensemble du continent.

Ces pratiques instaurent de nouveaux types de partenariats public - privé qui amènent les autorités portuaires à négocier avec les différentes composantes des entreprises du commerce international et particulièrement avec des firmes globales qui, avec la libéralisation des marchés des transports, tentent également par leurs "hubs" et autres "mainports" de restructurer les flux européens.

L'enjeu de ces diverses stratégies des villes portuaires est de s'imposer comme pôles logistiques métropolitains européens qui organisent des territoires - maritimes et intérieurs, nationaux et transnationaux - de taille et de compétence cohérentes avec la nouvelle échelle globale. Des villes et régions mettent en place de nouvelles relations concurrentielles nécessaires à cette affirmation qui s'expriment notamment par des plates-formes logistiques, multimodales et transnationales.

L'Europe du sud, de façon récente, tente de s'insérer dans cette dynamique et de créer une nouvelle polarité autour de Gènes, Marseille et Barcelone. Face à la concentration des activités sur les places nordiques et face aux stratégies de concentration des multinationales, les villes portuaires du sud avancent des stratégies de coopération pour défendre un pôle méditerranéen de développement commun (Alemany - Seassaro). Les notions de mobilité durable ou de distribution durable sont avancées pour mettre en accusation les politiques européennes qui n'assurent pas un "rééquilibrage" nord - sud : On commence à parler de l'importance des coûts tant économiques qu'environnementaux engendrés par ces politiques. Au-delà des tentatives d'inverser des tendances lourdes de la politique européenne en matière d'infrastructures, des stratégies de coopération -de nature concurrentielle- entre sont énoncées pour affirmer un ensemble régional et attirer les multinationales de la circulation mondiale : Gènes, Marseille et Barcelone ont ainsi créé un réseau Intermed par exemple. La construction de nouveaux instruments de compétitivité demande de mettre en œuvre un ensemble de facteurs qui relèvent pour beaucoup, de facteurs socio-politiques territorialisés.

3. Nécessité de mise en place de nouvelles formes de gouvernance

Le concept de ville portuaire, en Europe du nord, représente un mode de relations productives entre acteurs économiques et socio-politiques aux intérêts divers mais vivant sur un territoire commun : le statut de port municipal a permis une adaptation continue des places aux évolutions du commerce maritime international, et les ports ont ainsi pu s'émanciper de leurs espaces fonctionnels tandis que le pouvoir d'Etat dominant en Europe du sud y interdisait tout investissement et donc toute évolution du rapport public-privé. Dans le concept de ville portuaire la notion de "territoire commun à partager, espace de négociation et de projet" (Baudouin) dépasse la division des espaces et des fonctions de l'époque industrielle. Créer un nouveau rapport ville-port est un enjeu pour les pays centralisés.

Toutes les réflexions tournent autour de la nécessité d'élargir la ville au niveau du territoire économique réel. La notion de "city region" en Hollande traduit un territoire de projet et de débat sur l'articulation développement économique - environnement urbain, autour du concept de "croissance maîtrisée" (Kreukels). Elle devance et rejoint les préoccupations françaises de constituer des agglomérations qui prennent en compte le territoire productif réel.

La nécessité d'invention de nouvelles procédures s'articule autour des notions de projet et de coopération, tant du côté des ports que des villes comme nouvel instrument d'organisation et de production du territoire, au-delà des planifications centralisées de l'ère industrielle. Mais le rapport entre cette démarche par projet portée par les acteurs locaux et la planification est à éclaircir. En Hollande la relation entre projets locaux et planification centrale est forte, dans les pays latins les acteurs locaux sont moins organisés et plus dépendants de l'Etat qui continue à définir les projets locaux. Un nouveau type de rapport local- Etat est en gestation.

Le concept de coopération - conflictuelle (Seassaro) ou concurrentielle (Baudouin - Collin) - est central dans la mobilisation des acteurs. Elle est en effet toujours conflictuelle dans la mesure où il s'agit de d'articuler des intérêts divergents sur un projet qui concerne un territoire commun pour établir des solutions communes. Pour dépasser le consensus (souvent négatif) qui tient lieu de règle, de nouveaux dispositifs interinstitutionnels sont mis en avant comme la notion de plan stratégique qui intègre les facteurs urbains dans le processus de développement économique. De même les procédures de débat public largement développées en Hollande ou en Allemagne, et plus récemment en France au Havre avec le projet Port 2000, vont dans le sens d'une transparence des énoncés stratégiques qui entame un débat en fonction des intérêts divergents des acteurs d'un même territoire.

Bien au-delà de la notion de port ou de transport, dans une démarche de développement durable, ce sont donc de nouvelles formes de gouvernance qui émergent et sont à construire dans de nouveaux processus de coopération des villes, des ports et des territoires.

LOGIQUE DES FIRMES GLOBALES, STRATÉGIES DES VILLES PORTUAIRES ET PORTS FRANÇAIS

Thierry Baudouin

chercheur CNRS

responsable du pôle "Villes et mondialisation"

Laboratoire Théories des Mutations Urbaines

UMR Cité, Institut Français d'Urbanisme - Université Paris VIII.

*Sociologue du Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), **Thierry Baudouin** est responsable de l'axe "Territoires de la mondialisation et villes portuaires" au Laboratoire Théorie des Mutations Urbaines de l'Institut Français d'Urbanisme de Paris VIII. Dans ses travaux comparatifs menés au sein du réseau des chercheurs sur les villes portuaires, les mutations socio-économiques des places sont étudiées comme révélatrices du nouveau rôle tenu par la ville dans la société post-industrielle.*

Membre du conseil scientifique de l'Association Internationale Villes et Ports ainsi que directeur de la collection "Maritimes" aux éditions L'Harmattan à Paris.

Il a notamment publié sur le sujet, en collaboration : "Villes portuaires et nouveaux enjeux internationaux", Paradigme 1992 ainsi que "Urbanité des cités portuaires" L'harmattan, 1997.

Tel / Fax : 33 1 43 54 13 09

Email : baudouin@msh-paris.fr

résumé

Avec la mondialisation, les villes portuaires, et non plus les ports de l'ère industrielle, deviennent des interfaces essentielles des nouveaux territoires qui désirent s'inscrire dans la circulation. Au sein du marché continental européen, des pôles logistiques métropolitains regroupent plusieurs villes portuaires voisines qui nouent des coopérations concurrentielles. Ces pôles doivent concentrer nombre de compétences matérielles et immatérielles pour capter les flux globaux auxquels leur arrière-pays veut apporter ses plus values.

Sont ensuite analysées les tentatives de dépassement de l'autonomie des ports français visant à leur permettre de se lier aux territoires de la nation française. Ces derniers pourraient alors mettre en valeur leur rare privilège de pouvoir conjuguer des ressources à la fois continentales et maritimes pour imposer leurs capacités dans le commerce mondial de l'Europe.

□□□□□□□□

LOGIQUE DES FIRMES GLOBALES, STRATEGIES DES VILLES PORTUAIRES ET PORTS FRANÇAIS

De par sa position centrale d'interface à l'articulation du global et du local, la ville portuaire est un lieu d'observation privilégié pour analyser les connexions qui lient dorénavant les flux matériels de marchandises et immatériels d'information dans un procès de marchandisation qui met en avant le nouveau rôle productif de la ville. Le développement des villes portuaires

doit ainsi être analysé au sein du rapport complexe entre stratégies des firmes globales et logiques de développement des territoires. À mesure que les diverses identités spatiales instituées durant l'ère industrielle par l'État sont subsumées dans des relations marchandes globales, de nouvelles pratiques entrepreneuriales et territoriales apparaissent.

Le nouveau procès de circulation transperce aussi bien les espaces que les fonctionnalités de l'Etat Nation en imposant divers instituants de nouveaux marchés, depuis des instances de régulation jusqu'aux hubs en passant par de nouvelles voies de circulation, qui sont à la fois continentaux et globaux. L'Euro, Algeciras ou les freightways font partie des projets de développement de toute région. De leur côté, les gares, ports, aéroports et autres anciens outils de transport, étroitement spécialisés ainsi que circonscrits à une fonction subalterne propre à chaque État, se trouvent à présent mis en concurrence, non seulement entre eux mais surtout avec les nouveaux hubs des nouvelles firmes logistiques globales dont objectifs et stratégies sont divergents et souvent antagoniques. L'analyse doit ainsi inclure ces différents lieux de l'ancien et du nouveau paradigme qui coexistent, se transforment et s'affrontent.

Des ports, villes portuaires, hubs ou plates-formes logistiques, avec leurs forces propres, organisent aujourd'hui conjointement la circulation. Tous doivent emprunter aux mêmes impératifs du capitalisme global mais jouent chacun très différemment des relations du mondial et du local. Certains s'affirment globaux et dénie toute attache particulière, alors que d'autres se définissent tout au contraire par leur inscription précise au sein de ce procès mondial. Il ne s'agit pourtant nullement d'une querelle des anciens et des modernes de l'idéologie libérale, pas plus que d'une résistance du " local " au global. Tous agissent et transforment les espaces traditionnels de l'ère industrielle en instituant des réseaux de nouvelles structures de circulation. Tous visent ainsi une même globalité, mais selon deux points de vue. Les grands intégrateurs transnationaux veulent la contrôler en soi alors que des territoires désirent se contextualiser pour soi dans la mondialisation. D'une part, les firmes dépassent les espaces industriels nationaux en instrumentalisant des réseaux globaux. En même temps, cette déterritorialisation alimente et s'alimente de processus d'inscription de nouveaux territoires productifs. Pendant que la firme tente de reconstituer au niveau global une disciplinarisation et une hiérarchisation des flux, les territoires productifs du post-fordisme élaborent au contraire de nouvelles intégrations horizontales de réseaux techniques et sociaux.

Au sein de ces mutations, tous les ports, jadis simples outils fonctionnels nationaux d'un mode particulier de transport, ont pour ambition de se transformer aujourd'hui en villes portuaires capables de brancher des territoires sur la mondialisation. Ces villes portuaires doivent être tout d'abord multimodales en raccordant gares, aéroports, plates-formes routières, ports fluviaux ou maritimes et, surtout, capables de capter, séduire, des flux convoités par tous. Au-delà des capacités techniques, la place affirme ses compétences pour enrichir les biens en transit par des flux immatériels nécessaires à leur marchandisation. Une production ubiquitaire ne peut être commercialisée qu'avec d'énormes quantités d'informations capables de transformer ce produit en des marchandises précisément adaptées à des clients dans consommateurs de marchés de plus en plus diversifiés. Les produits ne passent plus directement des usines aux consommateurs nationaux. Le transport, caractéristique d'un système étatique de contrôle des déplacements sur un espace indifférencié, se trouve ainsi totalement subsumé dans un procès de valorisation liant étroitement activités matérielles et immatérielles et qui se déroule dans la circulation elle-même. Cette dernière ne se réalise plus au sein d'un espace clos, l'État nation, mais articule tout au contraire des marchés différents.

Ce sont ces articulations, moteur essentiel de la reterritorialisation en cours, qui sont aujourd'hui précisément visées par plusieurs types d'acteurs voulant assurer l'interface entre le global et le local. Deux types d'acteurs émergent progressivement dans cette partie

complexe et en constante évolution, les intégrateurs globaux et les villes s'organisant en pôles logistiques métropolitains. Nous précisons d'abord le rôle des relations des villes portuaires avec les firmes dans l'affirmation des nouveaux territoires. On verra en fin de cette première partie que les États nationaux gardent un fort pouvoir de régulation de marchés dont les spécificités d'ordre culturel s'accroissent. Nous pourrions analyser alors en seconde partie ce que des villes portuaires pourraient apporter à des régions de la nation française élaborant de réelles contextualisations.

I / VILLES PORTUAIRES ET FIRMES GLOBALES

De plus en plus de firmes globales rachètent ou prennent aujourd'hui en concession, au gré des lois nationales en vigueur, des infrastructures portuaires dans les principales places afin de tisser un réseau mondial de plates-formes logistiques. Chaque ville n'a guère d'autres choix que de céder ne serait-ce qu'une partie de son patrimoine, sous peine de voir passer ailleurs les énormes flux contrôlés par ces intégrateurs. Mais toutes discutent de plus en plus précisément des conditions de ces cessions. D'une part, l'aspect financier s'élargit aux opportunités de valeurs ajoutées par les entreprises de sa communauté et, de l'autre, les nuisances des trafics doivent également être prises en compte par l'ensemble de la cité.

Ces débats impliquent donc aussi une organisation sociale très spécifique de la place. Négocier implique d'être précisément conscient des intérêts collectifs de la ville, de ses stratégies économiques d'avenir tout autant que de son urbanité. Dans les places d'Europe du Nord, on retrouve la notion de communauté et sa dynamique d'appartenance citoyenne. Presse locale et assemblées multiples débattent en permanence des relations de ces firmes avec les divers territoires de la cité, portuaires et urbains. La place ne marchandise pas de simples rentes mais exige plutôt des regards en matière de trafics, tant pour les rendre supportables par les habitants que pour qu'ils réservent des parts de valeur ajoutée à réaliser par ses propres entreprises. Sur un plan plus institutionnel, la pression des intégrateurs globaux qui convoitent également des sociétés locales, notamment de manutention, conduit également ces places à rééquilibrer en même temps le niveau de participation des municipalités dans les autorités portuaires ainsi que dans les sociétés que ces dernières contrôlent. La ville portuaire intervient directement ici comme un territoire productif qui doit valoriser ses compétences et ses stratégies face à d'autres acteurs économiques.

Les accaparements impulsés par des firmes mondiales suscitent des processus de reterritorialisations fondés sur les dimensions sociales et réticulaires des territoires de la ville et de son urbanité. Mais il apparaît, à contrario, qu'une ville dessaisie, depuis des décennies, de tout pouvoir sur un outil portuaire géré par l'État n'a par contre rien à négocier et s'avère d'ailleurs n'avoir aucun élu, municipal ou consulaire, en position de le faire. Dans un État centralisé, il n'existe pas de communauté territoriale connaissant même seulement les flux commerciaux générés par sa ville ou de sa région et les réseaux qu'ils empruntent. Sans parler, à fortiori, des emplois ou plus values que pourraient générer ces activités et qu'il faudrait défendre.

Cette opposition entre des villes affirmant leurs subjectivités productives et des espaces étatiques de production se retrouve à un niveau purement quantitatif dans les deux méthodes différentes d'évaluation de leurs activités. Les instruments de mesures très spécifiques dont se dote chaque place pour l'appréhension de ses services logistiques lui permettent de pouvoir évaluer précisément les résultats de ses diverses initiatives stratégiques dans le temps et d'en débattre. Ils permettent notamment de comparer les richesses procurées à la place par des activités selon qu'elles soient opérées par une

entreprise locale ou globale¹. De leur côté, les traditionnelles méthodes globales des États, ou de l'Union Européenne, pour départager les candidats aux investissements publics utilisent des quantifications nécessairement plus courantes, du type des tonnages, qui s'avèrent incapables d'évaluer la spécificité de la stratégie développée par chaque place. Aussi les villes portuaires, avec leurs méthodes propres d'évaluation, qui traduisent leur histoire et leurs stratégies, récusent fortement ces quantifications uniformes². La globalisation et le rôle des communautés territoriales impliquent également de nouveaux modes de représentation.

1-1 "HUBS" ET VILLES PORTUAIRES, DEUX APPROCHES ANTAGONIQUES

Les entreprises de circulation de taille mondiale, les "intégrateurs" comme elles se dénomment, redécoupent dorénavant l'ensemble de chaque continent selon une tout autre logique. La distribution en Europe des produits de nombreuses firmes est ainsi divisée en plusieurs pôles -latin, germanique, scandinave... Les entreprises et les opérateurs logistiques mondiaux visent des objectifs qui ne sont plus étatiques ni territoriaux mais bien globaux. Leurs nouveaux "hubs" satisfont ainsi une logique de circulation optimale, mais sans aucun rôle commercial, dans une pure fonction géographique de transit mondial. Plusieurs des plus grands ports de conteneurs en Europe sont ainsi des "hubs", Felixtowe, Gioia Tauro ou Algeciras, dont personne ne connaissait même le nom il y a encore quelques années, en relation avec une vingtaine d'autres dans le monde. On voit également aujourd'hui des arsenaux comme Cherbourg, sans aucune tradition marchande, pouvoir commencer à revendiquer un rôle d'outsider. L'arrivée d'anciens ports de guerre dans la circulation globale illustre parfaitement le transfert d'infrastructures d'État situées en des points géostratégiques dont la valeur militaire s'estompe mais qui deviennent par contre centraux pour les firmes de la circulation mondiale : Algeciras, dans le détroit de Gibraltar, devient ainsi la plus grande plate-forme intercontinentale de transit de conteneurs du premier armement mondial, au carrefour des axes Amérique-Asie et Europe-Afrique. De même Gioia Tauro, un port sidérurgique construit par l'État italien des années 60 et 70 dans le Mezzogiorno qui n'avait jamais fonctionné est investi par la circulation globale.

Certaines analyses économiques tendent à limiter l'avenir du commerce mondial à ces plates-formes³. Or la globalisation n'est en rien une massification et nous pensons tout au contraire que ces nouveaux acteurs globaux se confrontent aux points de vue territorialisés des places portuaires. À l'extranéité manifeste des logiques des entreprises globales répond la volonté des villes portuaires de valoriser le développement durable de territoires spécifiés culturellement. Il ne s'agit nullement d'un effet de mode et l'Association Internationale Villes et Ports a déjà organisé sur ce sujet deux conventions mondiales dans les années 90. Dans l'optique particulière de la place, le problème est en effet d'interconnecter la vie de - et dans - la ville avec les plus-values que doit permettre le transit qu'elles captent. C'est alors la confrontation des appréciations divergentes des "impératifs" portuaires des firmes et de leurs "nuisances" aux yeux des populations de la ville qui caractérise le développement d'un territoire commun. Le problème n'est pas d'ordre éthique, dans un affrontement entre écolos et bétonneurs, mais bien économique. Il ne s'agit pas de "préserver" les habitants des pollutions des transports mais bien de formuler leurs relations productives aux flux. Si ces

¹ En France, de rares recherches économiques d'Arnaud Le Marchand à l'université du Havre ou de Christophe Beurain à Dunkerque commencent à tenter de quantifier ces plus-values propres à chaque place.

² Cf. sur Anvers, Gènes, Hambourg, Le Havre, Marseille et Rotterdam " Les plans stratégiques portuaires européens et la relation ville-port. " Association Internationale Villes et Ports, Le Havre, 1999.

³ Cf. notamment Alfred Baird "Mondialisation des échanges et émergence de nouveaux réseaux portuaires" in Territoires de la mondialisation et villes portuaires d'Europe, M. Collin eds, collection Maritimes, L'Harmattan, 2001.

derniers passent par la place, c'est en fonction de ses savoir faire et de ses infrastructures qui doivent donc en profiter. On retrouve ici les nouveaux modes de calcul, non plus en tonnages mais en emplois ou en valeurs ajoutées spécifiques à chaque place, qui traduisent cette mise en corrélation des intérêts d'une communauté territoriale avec ceux des flux globaux. Cette tension entre intérêts des firmes et populations se bloque lorsque des multinationales s'implantent. À Gênes par exemple, les habitants du quartier de Voltri affirment ainsi leur volonté de vivre et travailler dans leur quartier face au terminal pris en main par le groupe Hutchison Wampoa de Singapour dont les nuisances ignorent largement leurs revendications. Il devient en effet difficile de rendre opératoire l'expression de points de vue différents sur un territoire qui n'est plus commun.

Ces formes de gouvernance moderne restent étrangères aux ports des États centralisés. Elles reposent en effet sur l'expression de disensus au sein de débats dans la cité. Les plans stratégiques de Rotterdam ou d'Anvers sont ainsi discutés depuis plus de dix ans dans une suite pratiquement ininterrompue de mises en valeur d'intérêts divergents entre les firmes et les habitants qui doivent néanmoins trouver ses solutions acceptables pour tous. De son côté, Barcelone bénéficie régulièrement des réflexions de tous les experts de la cité catalane qui participent, le plus souvent gratuitement, à l'élaboration des plans stratégiques élaborés par la métropole tous les deux ans. Tous ces débats sont le propre d'une démocratie territoriale qui fait constamment référence à sa culture locale. On s'empoque dans ces cités, beaucoup plus violemment que dans les "collectivités locales" des États centralisés, mais les arguments sont aussi mille fois plus fournis. Une comparaison du niveau, tant quantitatif que qualitatif des presses locales le montre nettement. Il s'agit en effet, pour les acteurs de ces places portuaires d'imaginer des solutions permettant de concilier productivité et urbanité de leur cité⁴.

Ces négociations entre un territoire et des firmes de plus en plus liées à des multinationales imposent la prise en compte des spécificités locales et posent ainsi aux États centralisés un problème nouveau. Pour que cette interaction des compétences locales avec la firme globale ait lieu, qui va pouvoir les défendre dans les négociations ? En l'absence de véritables communautés territoriales disposant de compétences et de centres d'expertises mobilisables, l'État centralisé défenseur d'un intérêt général à l'échelle nationale s'avère largement incompetent. Un glissement du rôle des fonctionnaires des grands corps d'État vers la prise en compte d'intérêts communautaires et territorialisés n'est nullement dans leur tradition. Faire profiter la nation de compétences, territoriales spécifiques, et pas seulement d'infrastructures centralisées n'est pas même encore pensée

1-2 L'AFFIRMATION DE POLES LOGISTIQUES METROPOLITAINS

Au sein de l'Europe, plusieurs ensembles de villes élaborent des stratégies de contextualisation de pôles régionaux comme interface entre une part de l'Europe et le reste du monde. Les villes portuaires participent ainsi également à des reterritorialisations à l'intérieur du continent. La place ou le pôle doivent déterminer à quelles fractions de l'espace européen ils entendent servir d'interfaces avec d'autres continents, en fonction d'éléments commerciaux et techniques dont la dimension culturelle paraît de plus en plus essentielle dans la mondialisation. Plus la marchandisation mondiale se diversifie en fonction de clientèles spécifiques et plus la connaissance sociétale des régions clientes de chaque place devient importante. Sauf pour quelques produits massifiés, notamment les vracs, il y aura de moins en moins de "port européen" et les places devront établir des choix. Ces choix qui sont liés à de lourds investissements en ports secs et autres freighyways sont difficiles et entraînent également des disensus dans la ville. À Hambourg, un puissant courant demande

⁴ Des contributions d'acteurs et chercheurs d'Amérique, d'Afrique, d'Asie et d'Europe sur ce point dans: "Urbanité des cités portuaires", T.Baudouin, M. Collin et C. Prélorenzo, Eds, L'Harmattan, 1997

ainsi à la ville de moins investir dans son port à qui il est reproché d'apporter à présent plus d'emplois au Schleswig-Holstein ou en Bavière qu'à l'État hanséatique.

En ce qui concerne le point essentiel des coopérations de villes portuaires voisines pour imposer un pôle de taille globale, chacun a immédiatement à l'esprit le pôle rhénan où les coopérations implicites de Rotterdam avec Anvers polarisent les infrastructures européennes vers leur région pour attirer les flux du reste du monde. Le phénomène concerne bien d'autres villes portuaires.

Les Allemands de Hambourg et de Brème ont ainsi créé une entreprise de manutention commune, Eurogate, pour affirmer leur position au nord du continent, le Deutch Butch. Barcelone, Gènes et Marseille se proposent de valoriser ensemble un pôle méditerranéen. Des ports flamands et hollandais de l'Escaut se concertent aussi pour constituer une alternative au centralisme logistique rotterdamois qui amène des villes de taille diverse, d'Anvers à Terneuzen, en passant par Gand et Zeebrugge, à mettre en place des opérations communes, tant en matière d'accessibilités maritimes et terrestres que d'enseignements ou de recherches.

Ces coopérations n'ont, là non plus, rien à voir avec le consensus et l'uniformité. Les places entretiennent entre elles des rapports conflictuels qui n'incluent des coopérations que sur des stratégies précises. Dès le début des années 90, l'opération "RAAD" avait vu les chambres consulaires de Rotterdam, Anvers, Amsterdam et Duisbourg prospecter ainsi ensemble une Europe centrale récemment libérée pour la détourner de ses voies de transit par le Nord. Ces coopérations sont majoritairement le fait des entreprises dont la position territoriale très réelle n'a rien à voir non plus avec une identité de terroir. Une cinquantaine de firmes anversoises sont par exemple présentes à Gand, plus encore à Zeebrugge, et maintenant un peu à Dunkerque. Ce sont elles qui entraînent le mouvement pour offrir à leurs clientèles des alternatives bénéficiant toujours à l'économie de l'ensemble de la région.

Cette notion de pôle n'a, par ailleurs, rien de littorale pour définir, tout au contraire, un territoire d'affirmation logistique qui vise aussi des villes de l'intérieur. Il s'agit de lier le pôle logistique à une part la plus vaste possible de l'espace européen et les infrastructures de liaisons autres que routières apparaissent primordiales. On a fini de creuser, il y a quelques années, un canal Rhin-Main-Danube traversant toute l'Europe depuis Rotterdam jusqu'à la mer Noire en passant par l'Allemagne du sud. Les efforts du delta rhénan pour creuser à présent Seine-Nord vers Paris en impliquant plusieurs régions du nord de la France doivent être compris comme tels, de même que ceux des Allemands pour relier par le fer leur Deutch Butch à Gioia Tauro, au sud de l'Italie. La constitution des freightways transnationaux tant décriés pas les compagnies d'État participe de cette réorganisation.

Ces coopérations sont donc de nature entrepreneuriale pour redéfinir des hinterlands commerciaux plus conséquents. Cela nécessite notamment la constitution aujourd'hui de grands opérateurs dans ces places pour contrôler directement des ports lointains inclus dans leurs structures de circulation commerciale. Rotterdam et plusieurs villes du Rhin sont ainsi reliées par des terminaux d'une même firme, Anvers se lie fortement avec Duisbourg pendant que, de leur côté, les Allemands contrôlent un terminal à l'autre bout de l'Europe. En réalisant ainsi les infrastructures d'un réseau contrôlé par leur place, ces entreprises mettent certains des pôles portuaires en position potentielle de concurrencer les intégrateurs globaux sur leur continent. Le devenir de chaque ville comme territoire productif et le rôle structurant des coopérations urbaines pour la création de pôles et de réseaux s'inscrivent dorénavant dans ce type de relations.

1-3 RELATIONS ENTRE TERRITOIRES, MULTINATIONALES ET ETATS

Cette dimension territoriale de la mondialisation affecte directement le rôle de l'État. C'est bien évidemment le cas de sa maîtrise traditionnelle d'infrastructures nationales de transport qui doivent aujourd'hui nécessairement prendre aujourd'hui en compte les dimensions globale et immatérielle de la circulation. De même, la mise en concurrence des acteurs de cette circulation amène les nouvelles instances globales ou continentales à contrôler les financements publics. Mais, au-delà de ces limitations structurelles couramment décrites, il importe plus de saisir les nouvelles implications de l'État dans la globalisation. Beaucoup plus profondément en effet, son contrôle historique de territoires partageant culture, langue, habitus d'une même nation s'avère central dans le nouveau processus de marchandisation des entreprises globales. Aucun des nouveaux acteurs de la circulation, ni des nouveaux territoires logistiques en train de s'instituer, ne conteste aux États cette dimension culturelle qui devient essentielle dans le commerce global. C'est dans cette optique qu'il faut considérer la valorisation par la plupart des États des opportunités d'insertion dans la mondialisation et de captation de ses flux que leurs offrent notamment les stratégies logistiques de certains de "leurs" territoires.

Seuls, les États centralisés s'efforcent de nier le problème par une double attitude dont l'État français est caractéristique. D'une part, l'appareil jacobin tente de dresser une sorte d'alternative éthique en termes de spécificité nationale face à une mondialisation appréhendée comme une massification "américaine". Cette "résistance", pour ne viser que des archétypes de produits massifiés de l'ancienne ère industrielle, a surtout pour conséquence d'entraîner d'ores et déjà la marginalisation de la plupart des espaces nationaux qui pourraient se vouer à des contractualisations transnationales. Ainsi, les façades maritimes reconverties en "zones littorales" sont jugées "périphériques", les fleuves sont interdits de développement pour des impératifs environnementaux et l'ensemble des "ports", qu'ils soient maritimes, fluviaux, ferroviaires ou aériens, restent gérés par des ingénieurs d'État qui restent dans leurs logiques modales.

Mais quelle que soit l'attitude des États vis-à-vis des transnationales, l'affirmation actuelle des territoires productifs qui s'instituent brisent ce tête-à-tête. D'une part, ils nouent de nouvelles relations avec la puissance régaliennne. L'ancien centralisme hiérarchique doit notamment considérer dorénavant des capacités territoriales de plus-values dont il découvre la nécessité pour se brancher sur les circulations globales. Ces territoires peuvent surtout se lier avec des multinationales pour gagner des positions que leur interdisait leur fonction nationale traditionnelle. Amsterdam se dote ainsi de nouvelles infrastructures à l'intention d'un armement américain de conteneurs qui devrait lui permettre de redevenir la puissante place de services aux marchandises que l'État réservait depuis la dernière guerre à Rotterdam. De même Cherbourg négocie avec un armement américain pour se reconverter dans un créneau du commerce mondial quand bien même l'État a longtemps manifesté sa réticence.

2/ VILLES PORTUAIRES ET TERRITOIRES DE L'HEXAGONE

La mondialisation implique un changement d'appréciation du pouvoir d'État sur le monde portuaire. Les ports de l'ère industrielle n'existent en effet plus en tant que simples outils techniques de transit des marchandises nécessaires ou exportées par un marché national. Ce dernier est devenu européen et des villes portuaires, et non plus des ports, proposent de très complexes compétences commerciales pour brancher sur la mondialisation des territoires souvent transnationaux. Cette double reterritorialisation fait que ce domaine ne peut plus être restreint aux seuls ingénieurs d'État pas plus que délégué à des voisins européens. Les territoires français ont en effet besoin de véritables pôles portuaires capables de les faire bénéficier des flux de la mondialisation dans un environnement très concurrentiel.

On sait que les progressives rétractions de la politique portuaire d'État depuis la première crise du pétrole réduisent aujourd'hui la nation à ne pratiquement proposer qu'une l'unique escale, Port 2000 au Havre, aux portes conteneurs du troisième millénaire⁵. Des membres du pouvoir d'État en sont même à penser que Rotterdam ou Anvers pourraient accueillir l'essentiel du trafic maritime français. De l'indépendance énergétique conçue à la fin de l'ère industrielle au repositionnement eurocentriste à l'orée de la mondialisation, se poursuit un même délaissement des capacités hexagonales à entretenir des relations maritimes avec le reste du monde. Or la globalisation fait tout au contraire des villes portuaires des communautés commerciales indispensables aux nouveaux territoires qui veulent s'y affirmer. Débordant souvent les frontières étatiques, des communautés territoriales plus spécifiques ont besoin d'interfaces qui les valorisent lorsqu'elles proposent d'inscrire leurs plus-values dans des flux mondiaux. Le monde informatique fait bien comprendre aujourd'hui qu'un "port" n'est rien sans l'organisation qui est derrière et ses stratégies pour se brancher sur la circulation mondiale. Les villes portuaires doivent à présent capter des flux matériels et immatériels d'origine externe, c'est-à-dire faire véritablement œuvre de séduction vis-à-vis d'opportunités convoitées par tous, pour permettre aux territoires qu'elles représentent d'y apporter leurs services. On est loin des déconcentrations du pouvoir central qu'affectionnent encore technocrates et notables. C'est dans cet esprit que les relations concurrentielles entre de nouvelles communautés productives font naître des coopérations territoriales de dimension européenne et globale dont les villes portuaires sont toujours des éléments structurants.

Il n'est donc pas plus utile de se détourner des anciens ports industriels que de vouloir leur substituer des places étrangères. L'ensemble des territoires de l'hexagone a besoin de transformer ses ports en villes portuaires capables de les brancher sur les marchés de la globalisation. Cette nécessité participe de la politique plus globale visant à reconstituer des villes véritables au-delà des deux siècles de centralisation de l'ère industrielle. Mais ce domaine particulier interdit de pouvoir se cantonner aux seules réformes administratives en termes de déconcentrations régionales pour directement devoir se confronter avec la réalité économique. Les régions les mieux découpées du monde ne sont rien sans des interfaces susceptibles de valoriser leurs compétences et leur culture dans les échanges globaux. Pour capter les flux auxquels ces territoires peuvent apporter leurs compétences et leurs plus-values (1), les villes portuaires doivent s'inscrire sur les nouvelles routes multimodales de la globalisation (2). Ceci exige de nouvelles relations de ces villes tant avec les multinationales qu'avec celles de leur continent (3). Soit trois principaux objectifs de l'aménagement des territoires de l'ère post-industrielle qui concernent directement les villes portuaires.

2-1/ CAPTER LES NOUVEAUX EMPLOIS DE LA GLOBALISATION

Le premier pays producteur d'automobiles en Europe, par habitant, est la Belgique. Ce pays ne dispose pourtant d'aucune marque nationale, n'affiche pas de qualifications industrielles particulières et sa main d'œuvre est chère. La plupart des grandes firmes mondiales s'installent pourtant au sein du marché européen et à proximité de villes munies de nombreux ports. Ford construit la Mondeo derrière Anvers dans une des plus grandes usines automobiles et Gand, Brème, Hambourg ou Barcelone ont capté l'essentiel des capacités automobiles globales. Ce ne sont plus les seules compétences industrielles qui sont recherchées mais un ensemble beaucoup plus vaste de services liés aux produits et nécessaires à leur marchandisation. Les Flamands sont aussi, par exemple, les premiers distributeurs européens de fruits exotiques alors qu'ils ne possèdent pourtant non plus d'aucun territoire producteur outre-mer.

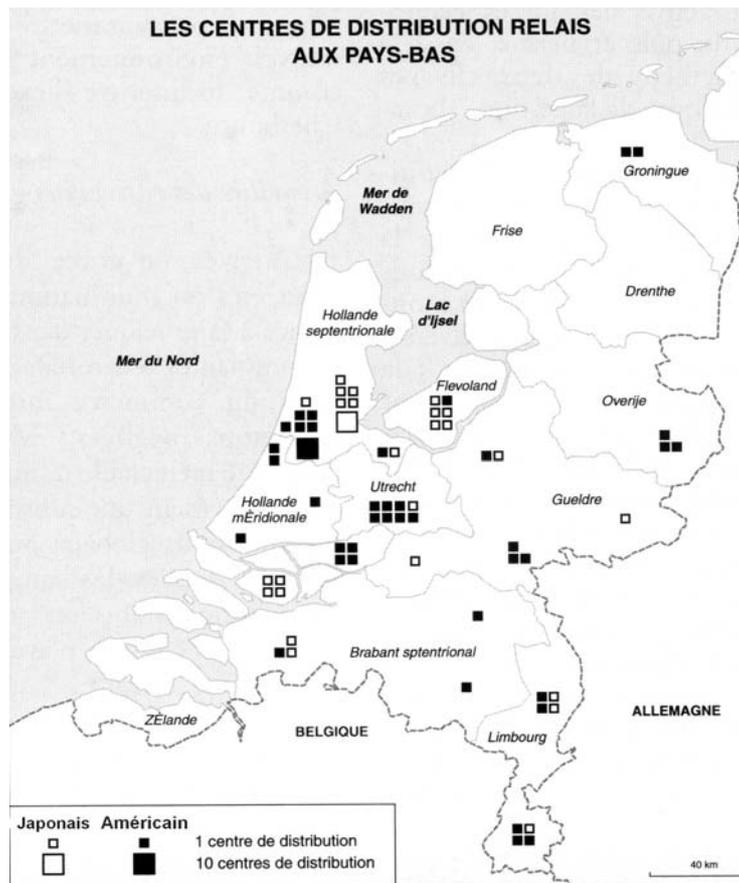
⁵ Encore ne s'agit-il toujours que d'un simple projet.

Plus globalement, si les deux tiers de toutes les entreprises asiatiques ou américaines qui distribuent leurs marchandises en Europe ont installé leurs centres de distribution au Benelux, c'est parce que les capacités de circulation multimodale fournie par les places portuaires sont essentielles pour ces firmes mondiales. Ceux qui pensent que la France peut délaïsser ses ports délèguent donc aussi aux places d'Europe du Nord les emplois et les technologies de logistique internationale correspondants. Sont regroupées dans ces activités des capacités à la fois matérielles et immatérielles, fordiennes en même temps que communicationnelles, dont les interconnexions sont le propre de l'économie post-industrielle. Ces dernières s'opposent ainsi radicalement à la sur valorisation très largement admise en France des technologies de l'information et de la communication et autres emplois hautement qualifiés de la nouvelle économie qui seraient censés exclure les activités industrielles. Issue des thèses postmodernistes, cette fracture mentale propre aux décideurs a conduit beaucoup d'élus des villes portuaires à rejeter définitivement l'image portuaire comme industrielle et passéiste. Ce désaveu des élus a conforter le maintien de nos ports dans un statut étatique de l'ère industrielle qui est l'un des seul au monde à n'avoir pratiquement pas évolué depuis les trente glorieuses. Les deux grandes forces du rapport fordien qui caractérisaient ce statut, les ingénieurs d'État et les dockers, sont toujours dans les mêmes tranchées qui interdisent encore à ce jour l'implantation dans aucun des grands ports d'aucune firme logistique multinationale.

À l'orée du troisième millénaire, l'État français hésite encore. La création d'un groupe de manutention d'État, reposant sur la Caisse des Dépôts et la SNCF, coexiste avec l'introduction sur les futurs quais de Port 2000 d'un grand armement global. Ces nouveaux intégrateurs représentent une opportunité essentielle pour un ou deux ports hexagonaux d'accéder aux services de la globalisation dont les agents régaliens n'ont aucune expérience.

Il ne s'agit en effet plus de transport mais bien d'un procès de circulation qui lie industries et services. Aux emplois de manutention et de transport sont directement liées de toujours plus nombreuses compétences commerciales et informatiques nécessaires à la logistique just in time et just in place. On estime généralement à présent que les emplois strictement portuaires génèrent au moins cinq fois plus d'emplois industriels et de services dans la ville portuaire qui concentrent le stockage, la transformation, la distribution ainsi que le réapprovisionnement des territoires desservis.

C'est dire aussi, par ailleurs, que la ville portuaire sert à capter des opportunités de plus-values pour un arrière-pays qui la dépasse très largement. Derrière l'emploi portuaire et celui de la ville portuaire se trouvent encore de beaucoup plus importantes activités liées à la circulation internationale comme cette carte des emplois logistiques fournis par Rotterdam le montre éloquentement.



2-2/ SE SITUER SUR LES NOUVELLES ROUTES ENTRE L'EUROPE ET LE MONDE

La circulation mondiale et ses villes portuaires sont l'occasion de visualiser quelques un des processus de reterritorialisation qui caractérisent la société post-industrielle de la globalisation. Le marché européen voit ainsi la création de nouveaux axes, ferroviaires, fluviaux, maritimes ou aériens, qui débouchent tous sur des interfaces portuaires avec le reste du monde. Ces liaisons remettent doublement en cause les anciennes structures étatiques centralisées et modales, à la fois par leur caractère transnational et multimodal. Mais elles constituent aussi une opportunité exceptionnelle pour le territoire français dont la situation spatiale en Europe, à la fois dans sa dimension continentale, en relation directe avec ses marchés les plus riches, et maritime, ouverte sur ses deux mers internationales, permet de grandes stratégies, comme Braudel l'a dit depuis longtemps⁶. C'est que la mondialisation ne nie nullement les territoires mais bien leur gestion étatique autocentrée en espace national. L'abandon des façades maritimes, réduites aux qualifications de littorales ou de périphériques par la DATAR, est ainsi en passe de marginaliser de nombreuses régions de l'ensemble de l'hexagone qui perdent de précieuses interfaces de valorisation dans la circulation globale.

L'absence d'une politique prenant en compte cette circulation fluvio-maritime et ses places portuaires isole l'hexagone. Les prolongements et raccordements de la Seine et du Rhône pourraient ainsi relier les deux principaux pôles portuaires des deux façades maritimes au Rhin pour faire de cet axe fluvio-maritime un carrefour essentiel de la logistique européenne (Cf. carte sur les menaces d'isolement de la France).

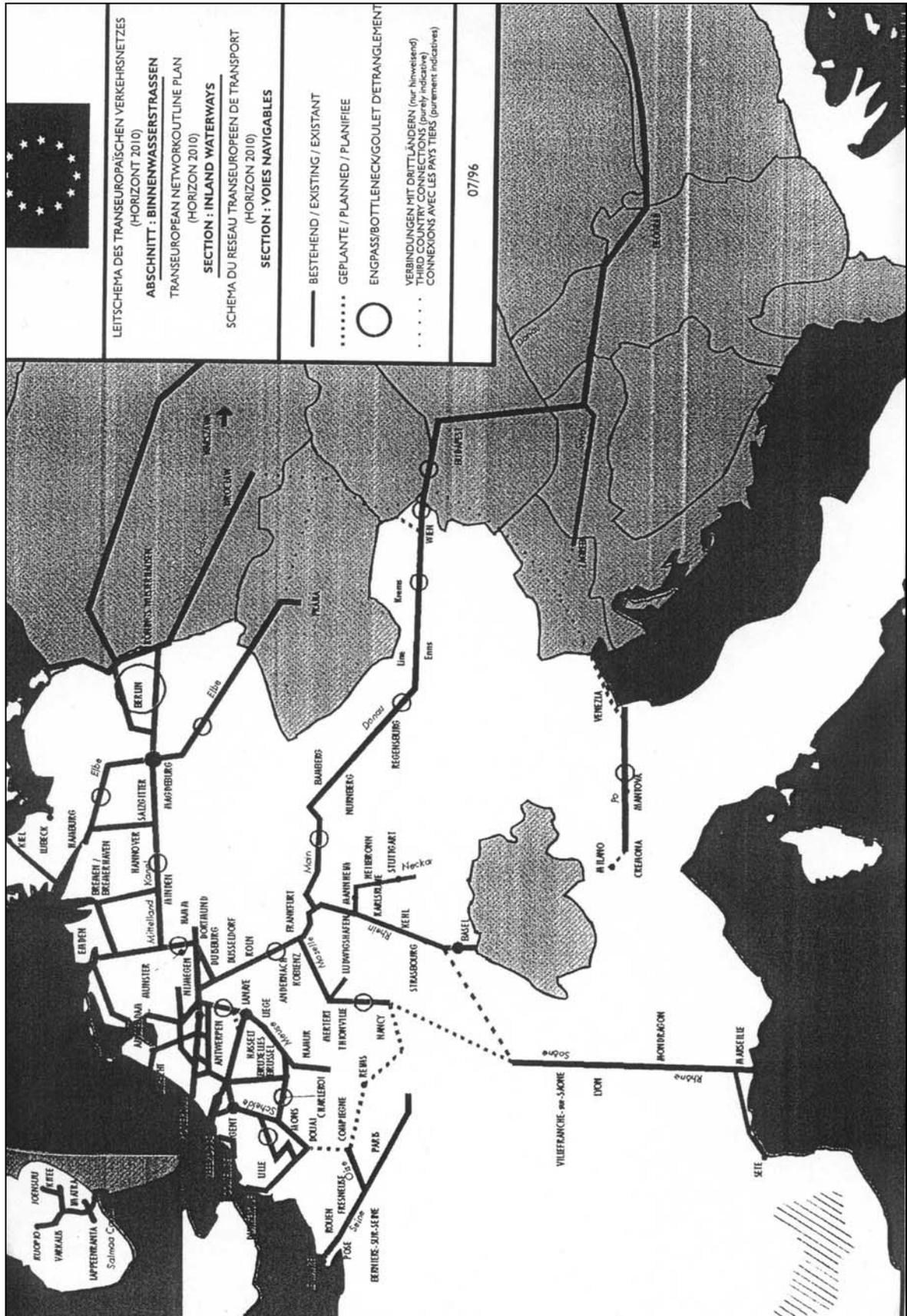
⁶ Même si le principal centre de recherches qui poursuit aujourd'hui sa pensée se trouve à New York, on peut encore lire par exemple ses pages sur la situation idéale de l'isthme français en Europe dans le tome I de *L'Identité de la France*, Flammarion, p.270.

Pendant ce temps, se creusent dans toute l'Europe des canaux qui lient les villes portuaires du Nord à l'ensemble du continent. Par le Rhin-Main-Danube, Rotterdam et Anvers accèdent désormais jusqu'à la Mer Noire de même que Hambourg vise l'Est de l'Europe vers Berlin. Les opérateurs des réseaux ferroviaires de fret réorganisent pareillement l'Europe au départ de ses portes maritimes comme le Deutch Butch de la nouvelle coopération Hambourg-Brème qui se relie à Gioia Tauro, au sud de l'Italie et les territoires français doivent imposer à la SNCF de n'être pas non plus exclu de cette restructuration.

Les grands intégrateurs mondiaux mettent aussi en place un cabotage maritime en Europe (dénommé précisément "short sea") qui dessert de nombreux ports pour l'alimentation (feeder) de leurs lignes transocéaniques (liners) au départ de places internationales (hubs). La terminologie nécessaire pour décrire cette nouvelle mise en réseau des villes portuaires moyennes et internationales montre combien elle échappe aussi à la nation qui a pourtant tous les éléments pour contrôler le cœur de ce mode de circulation durable. Enfin, les hubs aéroportuaires s'organisent au sein desquels Paris n'occupe qu'une quatrième place pour le fret également peu en rapport avec ses potentialités.

Cette ré-articulation en cours des anciens trafics nationaux avec ceux de l'Europe et du monde implique de dépasser les vieilles structures centralisées "en étoile" que le pouvoir d'État persiste à qualifier de "réseau". Le conservatisme des corps d'État reposant sur le vieux partage des trente glorieuses en faveur du tout routier conduit tout au contraire chacun d'entre eux à garder le contrôle de "son" mode de transport et à marginaliser les régions françaises vis-à-vis des nouveaux réseaux européens. Les chiffres montrent clairement l'ampleur du refus jacobin du multimodalisme. Alors que Marseille ou Le Havre augmentent sans cesse la part de leurs conteneurs traités par la route pour en arriver aujourd'hui à plus de 80 %, toutes les grandes places européennes modifient leurs répartitions modales, principalement par le fleuve (45 % à Rotterdam, 30 % à Anvers) ou le rail (35 % à Hambourg ou 10 % à Anvers)⁷. Et un changement n'est guère envisageable lorsqu'on sait que les plans du futur Port 2000 au Havre ne comportent aucun raccordement à la Seine.

⁷ Pour des chiffres précis, cf. par exemple "Les pré et post acheminements terrestres de conteneurs au Havre et à Marseille" Eurosir, Predit, drast, 1998, p. 11 et 47.



Les menaces d'isolement de la France

2-3/ ENTRAINER DES COOPÉRATIONS CONCURRENTIELLES ENTRE LES VILLES

Dans la nouvelle géo-économie européenne qui se structure autour de "pôles" logistiques métropolitains, les réticences de l'État français à tenir compte des compétences des villes et à accepter leurs relations concurrentielles sont évidentes tant il lie la notion de coopération une idéologie consensuelle. Les relations de concurrence sont tout au contraire alternativement conflictuelles et coopératives selon les intérêts propres des parties qui s'attachent à gérer au mieux les dissensus⁸. Les décisions purement régaliennes de rapprochement des institutions portuaires, comme celles de Dunkerque avec Boulogne et Calais ou encore du Havre avec Rouen, n'ont donc rien à voir avec ces pratiques locales d'acteurs prenant en compte la dimension globale. Dans l'estuaire de la Seine, l'enjeu est de constituer un pôle de niveau européen qui implique ainsi des relations concurrentielles incluant Paris et, surtout, les acteurs des différentes villes. Le statut autonome d'un ports bloque les investissements hors de son espace fonctionnel ou les coopérations transnationales et rend donc encore pratiquement impensables de telles stratégies couramment pratiquées ailleurs, sauf à le contourner comme cela est parfaitement possible. Au Sud, l'enjeu se situe autour de la constitution d'un pôle méditerranéen susceptible de rivaliser avec Manche et Mer du Nord puisque l'essentiel des flux mondiaux passe juste à sa porte. Gènes et Barcelone comptent sur Marseille dont la position centrale, adossée à un fleuve potentiellement européen, devrait stimuler la coopération.

Certaines initiatives, capitalistes ou régionales, commencent néanmoins à faire ponctuellement à faire évoluer l'ancienne "autonomie" des ports. Le cas le plus marquant est celui de Dunkerque. Bien au-delà des prescriptions administratives de coopérations avec les deux autres ports régionaux de Calais et Boulogne, le port a commencé à établir une liaison fluviale avec Lille. Il se trouve à présent entraîné dans des coopérations croissantes avec les places flamandes dont les entreprises investissent massivement sur ses quais. Des firmes de Gand et d'Anvers prennent en main ses terminaux de vracs et de conteneurs pour les brancher sur des trafics qui ne se limitent plus à l'industrie locale ou à l'espace hexagonal. Dunkerque s'est ainsi imposé en quelques mois dans le trafic des bananes antillaises, longtemps monopolisé par un port et une compagnie maritime d'État qui se contentaient de l'approvisionnement national, en redistribuant ces fruits en Europe. De même sa plate-forme conteneur, dorénavant reliée aux réseaux européens par l'entreprise ferroviaire belge qui la contrôle, se développe considérablement.

La prise de participation inéluctable d'entreprises dans les ports s'avère le véritable déclencheur des mutations nécessaires. Le Havre commence ainsi à concéder le futur port 2000 à l'armement "étranger" MSC pendant qu'un armateur fluvial investi depuis quelques années dans le trafic conteneur sur la Seine. Rigidifiée durant tout le fordisme jacobin, l'autonomie des ports et de leurs diverses corporations doit désormais s'adapter aux opportunités commerciales de la mondialisation. Les ports du Havre, de Rouen et de Paris commencent ainsi à développer des stratégies commerciales communes. Si les dockers du Havre ou de Marseille tardent encore à permettre l'accueil dans la ville des très nombreux emplois rendus possibles par l'implantation des firmes logistiques, ceux de Dunkerque, de Rouen ou de Nantes modifient leurs stratégies. À cela s'ajoute les initiatives de territoires qui prennent conscience de la nécessité de se contextualiser dans la globalisation. Le maire affirme ainsi la dimension flamande de Dunkerque pendant que Nantes-Saint Nazaire négocie avec Lorient, Brest et La Rochelle pour imposer un pôle du Nord-Ouest atlantique. Les grandes villes portuaires, maritimes et fluviales, doivent donc se mettre à coopérer, non seulement entre elles mais aussi avec les nombreux ports moyens sur les deux façades.

⁸ Sur cette notion essentielle de la démocratie non étatique, cf. " La mésentente " de Jacques Rancière, Galilée, 1995.

Ces coopérations impliquent aussi de nombreuses autres villes de l'intérieur pour engager des stratégies de repositionnement géo-économique régionales très large. Des alliances comme Normandie Métropole, entre Caen, Le Havre et Rouen⁹, ou encore entre Dunkerque et Lille, entre Marseille, Lyon...ne sont qu'un début. Les villes et régions de l'intérieur sont de très grands acteurs du commerce maritime et leur alliance avec les places portuaires françaises est indispensable.

Si les opportunités de la mondialisation passent très largement par les villes portuaires, c'est donc pour une caractéristique déterminante de la mondialisation qui lie étroitement les processus matériels et immatériels. Bien au-delà du déterminisme technologique couramment mis en avant, apparaît très directement dans l'analyse des différentes notions de ports en concurrence l'importance décisive des systèmes sociaux qui les mettent en œuvre pour des objectifs spécifiques. La gouvernance des villes portuaires prend ainsi une importance essentielle. C'est d'autant plus vrai pour les territoires d'une nation française dont les coopérations concurrentielles disposeraient du rare privilège de pouvoir bénéficier de ressources à la fois continentales et maritimes pour imposer leurs capacités dans le commerce mondial de l'Europe.

⁹ Cf. " Pour l'estuaire d'un pôle parisien dans la mondialisation.", T. Baudouin et M. Collin, DATAR 1999, 85 p.

PLURALITE DES ECHELLES, DES THEMES ET DES PROBLEMES DE DURABILITE : LE CAS DE L'ITALIE ET DE GENES

Loredana Seassaro

Professeur

Institut d'Urbanisme de Gènes, Italie

Architecte Urbaniste, professeur à la faculté d'architecture de Gènes, expert conseil auprès de l'Institut National d'Urbanisme, vice directeur de la revue «Urbanistica Informazioni», membre du Comité Scientifique de l'AIVP, de l'ENHR et du réseau européen des chercheurs sur les villes portuaires, Loredana Seassaro consacre une partie de ses travaux aux villes portuaires et aux relations entre le port et l'organisation territoriale. Elle porte une attention particulière à l'organisation et à la gestion des ports ainsi qu'à la politique portuaire nationale italienne. Dans ce cadre, elle étudie la transformation et la planification du port et de la ville de Gènes et également la politique de réseau entre les villes portuaires de la Méditerranée.

Elle participe à de nombreux séminaires en Italie et au niveau international et a publié de nombreux articles dans des revues spécialisés italiennes, françaises et brésiliennes.

Résumé

Le concept de développement durable requiert des approches qui se situent nécessairement sur plusieurs échelles et concernent des problématiques allant de l'environnement à l'économique et au social, et de l'échelle locale à l'échelle mondiale. Dans le cas des villes portuaires, les problèmes de durabilité à l'échelle locale concernent les rapports entre deux entités orientées l'une vers le social et la qualité de la vie (les habitants de la ville), l'autre vers le marché et la compétition (le monde portuaire et plus généralement le monde productif) ; mais ils concernent également la création des conditions physiques et d'infrastructure permettant le développement équilibré des activités portuaires (dans ce cas les problèmes se situent à l'échelle locale mais aussi et surtout régionale). Un thème de durabilité à une échelle plus large, de l'échelle régionale à l'échelle mondiale, concerne les politiques de réseau et de collaboration entre les ports ; ces politiques visent tant à renforcer la compétitivité d'après des logiques de système utilisant au mieux le capital fixe et social existant (dimension économique du développement durable) qu'à parvenir à des organisations plus rationnelles des flux de marchandises et partant, à en limiter les impacts négatifs pour le territoire (dimension environnementale du développement durable).

Le cas de Gènes permet d'explorer une multiplicité de dimensions problématiques du développement durable :

A l'échelle méditerranéenne, les relations entre les grands ports pour renforcer la compétitivité du « Southern Range » mais également pour résoudre, à travers le cabotage, certains problèmes de dangerosité pour l'environnement engendrés par le transport de marchandises par la route ;

A l'échelle régionale, les débuts de politiques de coopération mais aussi le maintien de positions fortement compétitives dans le cadre du couloir tyrrhénien ou de ce qui pourrait devenir le système portuaire de la Ligurie ;

A l'échelle locale, les nouvelles relations de coopération qui s'établissent entre l'Administration municipale et l'Autorité portuaire tant pour gérer les problèmes de friction entre le port et la ville que pour soutenir les politiques tendant à renforcer l'armature d'infrastructures de liaison avec la plaine du Pô et le centre de l'Europe ;

A une échelle plus ponctuelle, la recherche de la compatibilité environnementale entre le nouveau bassin portuaire de Voltri et les quartiers environnants ainsi qu'entre les logiques de globalisation qui influencent l'action de l'administration des quais et l'ancienne mentalité des relations industrielles dans le cadre portuaire représentée encore par les dockers.

Abstract

The concept of sustainable or lasting development calls for approaches which are necessarily of a different level, which concern problems ranging from the environment to the economy and the social, and from the global to the local. In the case of port cities, problems of sustainability on a local level concern relationships between two oriented entities, the one oriented towards the social and quality of life (citizens), the other, towards the market and competition (the port world, and more generally the productive world) ; but these problems also concern the creation of physical conditions and infrastructures enabling the balanced development of port activities (in this case problems lie at both a local level and above all regional level). On a wider scale a theme of sustainability which ranges from the regional to the global concerns network and co-operation policies between ports. These policies aim to reinforce competition in keeping with the logic of a system which uses most efficiently existing social and fixed capital (economic dimension of sustainable development) as well as creating more rational organisations for the flow of goods, so limiting negative impact on the region (the environmental dimension of sustainable development).

Genoa is a case where many sustainable development problems can be examined :

At a Mediterranean level, relations between large ports for the reinforcement of "Southern Range" (Southern European Ports) competitiveness, but also to resolve by coastal shipping certain environmental problems arising from the transport of goods by road ;

At a regional level the beginnings of co-operation policies, but also the maintenance of highly competitive positions in the Tyrrhenian corridor, or in what could become the Ligurian port system ;

At a local level, new co-operative relations between local and Port Authorities, as much as to manage problems of friction between the port and the city as to support policies for the bolstering of infrastructure links with the Po valley and the centre of Europe ;

At a selective level, research for environmental compatibility between the new Voltri port basin and surrounding areas as well as between the logic of globalisation which motivates harbour management, and the old fashioned port industrial relations' mentality which is still to be found amongst the dockers.

□□□□□□□□

PLURALITE DES ECHELLES, DES THEMES ET DES PROBLEMES DE DURABILITE : LE CAS DE L'ITALIE ET DE GENES

1. DEVELOPPEMENT DURABLE ET GLOBALISATION ECONOMIQUE

1.1 Du développement illimité à Seattle. Une courte introduction générale.

Le concept de développement durable comporte des approches multiples, à des échelles différentes, qui concernent des problématiques allant de l'échelle mondiale à l'échelle locale et de l'aspect environnement aux aspects économique et social. Autour de ces problématiques – même celles à l'échelle mondiale, liées à la globalisation et apparemment éloignées des problèmes de la vie quotidienne – l'on observe aujourd'hui une mobilisation

croissante de l'opinion publique (il ne s'agit donc plus seulement du syndrome Nimby, portant sur la dimension strictement locale et personnelle, parfois égoïste, de la vie individuelle, mais aussi de Seattle, mettant en relation la dimension du monde personnel avec la globalisation et qui concerne également le monde personnel des autres). Le défi que nous devons nécessairement relever (sous peine de compromettre la survie de l'humanité tout court ou du moins, dans une vision un peu moins apocalyptique, de dégrader les conditions de vie de milliards d'êtres humains et d'accroître les déséquilibres entre le nord et le sud du monde, ainsi que les déséquilibres entre ceux qui font partie du riche monde occidental et les exclus) réside dans la capacité de combiner la « durabilité » et le « développement ».

Il est donc intéressant de revenir rapidement sur les étapes de l'évolution de l'attitude contemporaine vis-à-vis de la nature et de considérer les implications des trois concepts qui, au fil des ans, ont contribué à poser la question de l'environnement :

- * développement illimité : jusqu'aux années 1960 nous assistons au triomphe de la « rationalité humaine » positiviste et de l'esprit de conquête du projet moderne. Le paradigme de la croissance économique illimitée est prédominant. La technologie permet de « dompter » la nature, vue comme une source inépuisable de ressources et jugée capable d'absorber à l'infini les aspects négatifs extérieurs (surtout environnementaux) du développement économique ; ses limites sont donc extensibles à l'infini ;
- * limites du développement : avec les années 1970, le triomphe de la « rationalité humaine » positiviste traverse une crise tandis que commence à s'affirmer la reconnaissance des « limites naturelles des processus économiques ». Le paradigme conservateur, la difficulté de concilier conservation et développement, devient prédominant. Le caractère exponentiel des déséquilibres environnementaux dessine une « limite écologique au développement » et requiert une nouvelle « conscience de la responsabilité », jusqu'à envisager les hypothèses de « croissance zéro » et de « société stationnaire ». Des politiques de réduction, de limitation, de rétraction sont même envisagées ;
- * développement durable : avec les années 1980, le paradigme conservateur est remis en discussion et remplacé par celui de la compatibilité entre conservation d'une part et innovation et développement d'autre part. Si l'option zéro n'est pas considérée socialement acceptable, les coûts de la dépollution non plus ne peuvent être considérés économiquement et socialement acceptables ; le problème devient donc « choisir des technologies de production qui soient économiquement productives car favorables à l'environnement » (B. Commoner, 1989).

Il s'agit de la transition d'une approche essentiellement écologique à une approche pleinement économique de la question de l'environnement. Le développement durable est « un processus de changement dans lequel l'utilisation des ressources, l'orientation des investissements et celle des développements technologiques ainsi que les changements institutionnels se trouvent en harmonie et renforcent le potentiel actuel et futur de réponse aux besoins et aux aspirations humaines » (World Commission on Environment and Development, 1987). Des politiques innovatrices plus ambitieuses et capables de recréer de nouvelles conditions d'équilibre entre environnement et société sont ainsi envisagées.

La perspective du développement durable introduit une distinction radicale entre *croissance* et *développement* :

- * la croissance est un processus de transformation essentiellement quantitatif (la croissance du produit intérieur brut, de la production, des consommations), typique de l'économie néoclassique. Dans cette perspective, les logiques du marché ne sont pas jugées antithétiques vis-à-vis de l'environnement aussi longtemps que la nature est considérée comme un gisement de ressources illimitées, capable d'absorber à l'infini les charges de la pollution et les perturbations engendrées par les activités humaines ; une

opposition irrémédiable entre les logiques du marché et la protection de l'environnement se dessine quand la nature n'est plus capable de les absorber. Cette opposition irrémédiable constitue le fondement de la *deep ecology* ou écologie profonde, d'après laquelle aucun compromis n'est possible entre les instances conservatrices et les perspectives de changement (risque de néo-malthusianisme) ;

- * le développement est par contre un processus évolutif, quantitatif et qualitatif comportant des modifications de structure et d'organisation, généralement orientées vers des configurations plus complexes. L'économie commence à intérioriser la question de l'environnement (tout d'abord en tant que coûts de la dépollution « en aval », et ensuite en tant que remise en question des modes de production et de consommation). L'économie et l'environnement ne sont donc plus conçus comme étant nécessairement incompatibles.

Le *développement durable* est par conséquent la recherche de processus évolutifs visant à minimiser les risques de conflit entre la croissance économique et la durabilité écologique ; la recherche, donc, de « parcours co-évolutifs » des systèmes économiques et écologiques. Il implique des formes innovatrices d'interaction entre l'environnement et la société et, par conséquent, le contrôle de processus sociaux évolutifs qui tendent à ne pas augmenter l'entropie, propres à établir des rapports de synergie – et non pas uniquement compatibles – avec les processus naturels.

Dans cette perspective, l'opposition entre marché et environnement apparaît stérile, tandis qu'apparaît nécessaire une forte innovation des logiques du marché. À la fin des années 1980, Commoner écrivait que « la vraie cible de l'amélioration de l'environnement est la technologie de production, et la solution appropriée est une orientation politique garantissant le contrôle social des choix technologiques » ; le problème qui se pose est donc de « choisir les technologies de production qui soient technologiquement intéressantes car favorables à l'environnement ». À la fin des années 1990, bien que polyvalents et ambigus, les événements de Seattle montrent avec force que le contrôle social des choix technologiques n'est pas uniquement un problème de technologies appropriées parce que favorables à l'environnement (objectif qui, par ailleurs, est loin d'avoir été atteint) mais également une question de rapports sociaux équitables et de plus de justice redistributive dans le cadre du marché global, d'une meilleure répartition des possibilités d'accès aux avantages et d'attribution des inconvénients du développement durable, de réduction de l'écart croissant entre les conditions de vie des nantis et des exclus dans les différentes parties du monde et des villes.

1.2. Les conditions préalables du développement durable ; la gouvernance de la complexité, la construction du consensus et l'éthique de la responsabilité

La toile de fond que nous avons dessinée souligne la *pluralité des échelles* du « développement durable », liées à la représentation complexe du monde, aux rapports des hommes entre eux et avec l'environnement, que la perspective écologique nous a appris à assumer. Cette toile de fond souligne même que le problème du « développement durable » n'est pas un des problèmes que nous sommes appelés à affronter aujourd'hui, mais qu'il constitue plutôt (ou du moins devrait constituer) une modalité systématique à rapporter au monde dans tous ses aspects, une *mentalité*, une culture capable de guider (du moins cela devrait être ainsi) les pratiques de la vie personnelle, les rapports sociaux, la production, l'échange, les processus territoriaux... ; elle exige (elle exigerait en fait) une attitude généralisée de responsabilité et de conscience vis-à-vis de la longue chaîne (théoriquement infinie) des effets engendrés par tous les types d'action : les effets directs et indirects ; les effets immédiats et à plus longue échéance ; les effets réversibles et irréversibles ; les effets locaux, régionaux ou mondiaux ; les effets économiques, sociaux, environnementaux, territoriaux.

La conscience de la *pluralité d'échelles*, elle aussi théoriquement infinie, du développement durable peut évidemment paraître paralysante. Elle exige donc une *médiation opérative*, capable d'identifier les chaînes des effets (positifs et négatifs) dotés d'un impact plus grand et/ou que l'on estime devoir contrôler de manière prioritaire, ou que l'on a décidé de contrôler, ou encore qu'il est possible de contrôler de manière réaliste, et ainsi de suite. Cela, pour dire qu'il faut partir d'une évaluation scientifique de la chaîne des effets (opération qui n'est ni neutre ni escomptée, par ailleurs, car d'un côté nous sommes loin d'avoir mis au point une approche scientifique de la complexité et de l'autre l'épistémologie nous enseigne que toute approche scientifique est à son tour conditionnée par des paradigmes qui sont aussi sociaux et liés au contexte territorial) mais aussi pour souligner que la médiation – bien que scientifiquement fondée – ne peut être que sociale ou plutôt politique, dans la mesure où d'un côté elle est consécutive aux rapports de force et à la distribution du pouvoir dans le cadre de la société et du marché, et de l'autre elle met en jeu les politiques ou actions administratives d'orientation, de stimulation, de contrôle, d'intervention directe, de mobilisation de l'intervention, etc., qui exigent, pour être formulées et mises en œuvre, une base sociale et politique qui les partage.

Et c'est précisément cette *médiation opérative*, ce croisement entre une pluralité d'échelles théoriquement infinie du développement durable, la sélection scientifique des effets significatifs, la capacité effective de les contrôler à travers des politiques partagées, qui constitue à tous les niveaux et dans tous les domaines d'action le véritable nœud problématique et le grand pari du « développement durable ».

Le problème de la *construction du consensus*, ou plutôt d'une *culture partagée*, autour de politiques orientées vers le développement durable apparaît donc prioritaire et fondamental : certaines politiques, en effet, ne peuvent se déterminer qu'au niveau mondial tandis que d'autres appartiennent au niveau national, régional ou local, et d'autres encore exigent l'activation simultanée de plusieurs niveaux ; mais toutes ces politiques mettent en jeu à court terme des positions acquises ou des attentes d'amélioration en échange d'avantages qui souvent ne sont pas personnels ou partisans et qui ne sont pas toujours perceptibles ni localement ni à court et moyen terme (le salut de la planète ou de l'humanité, les droits des autres, les droits des pays en voie de développement ou des générations futures). Il s'agit donc d'un problème qui concerne la construction d'accords au niveau mondial ou international ; qui demande des actions de gouvernement responsable de la part des institutions nationales, régionales et locales ; qui pose, surtout au niveau local, de lourds problèmes de gouvernance ; et, surtout, qui impliquerait l'acquisition généralisée de la part des institutions, du monde de la production et de la finance et des citoyens, d'une *éthique de la responsabilité* environnementale et sociale qui renvoie aux problèmes de la justice de redistribution. (Ruffolo, 1995 ; Gambino, 1997).

Mais, outre la difficulté de construire une telle *éthique de la responsabilité*, les difficultés de l'approche du développement durable sont encore exacerbées par le fait que, traditionnellement, les politiques administratives tendent à être des politiques sectorielles. Non seulement, bien qu'en engendrant des effets pluridimensionnels, elles se limitent à affronter des aspects partiels et déconnectés de la complexité et, partant non contrôlables de manière exclusivement sectorielle (ou locale). Mais aussi, et surtout, elles sont insuffisantes pour faire face aux problèmes du développement durable qui, de par leur nature, sont pluridimensionnels et complexes. S'ensuit le besoin d'avoir des *politiques intégrées et complexes* telles, par exemple, que celle que l'Union Européenne a commencé, tout récemment et difficilement, à promouvoir.

1.3. Globalisation économique, développement urbain, durabilité

Au cours des quinze dernières années est apparue avec une évidence croissante une tendance vers un processus de globalisation de l'économie : les frontières nationales et même européennes ne représentent plus des obstacles à la diffusion des biens et des services, des modes de production et des goûts des consommateurs. L'organisation de la production dans l'espace se fait à l'échelle internationale et globale, à travers des échanges de marchandises, de services, de savoir-faire, et à travers un contrôle exercé sur le marché qui va bien au-delà des frontières nationales.

La logique de marché est dominant, tandis que le paradigme de la concurrence régit les actions non seulement des opérateurs économiques (ce qui va de soi) mais aussi, et toujours plus, des institutions gouvernementales aux différents niveaux (même local), appelées à affronter les politiques de renforcement des avantages compétitifs des économies locales.

Le paradigme du développement durable est ainsi appelé à se confronter à la globalisation. Et il convient de se demander avec quels résultats.

Le processus général de globalisation – qui peut être décomposé en trois catégories différentes, relatives à l'internationalisation des échanges, à la multinationalisation des financements et des opérateurs, à la globalisation des connaissances – a un impact considérable sur les économies locales qu'il soumet à une double pression :

- * la nécessité de définir les spécificités locales, les vocations de production de la zone, dont il faut jouer comme des atouts stratégiques dans le marché global,
- * la nécessité de pénétrer dans le circuit de l'économie mondial avec une optique de « réseau », c'est-à-dire en liaison étroite avec d'autres réalités régionales fortes avec lesquelles il faut se confronter et coopérer lorsque les compétences spécifiques font défaut localement.
- * Dans le cas des systèmes urbains, les tensions engendrées par le processus de globalisation sont de différentes natures :
- * au niveau économique, les systèmes urbains sont appelés à affronter les conséquences du marché global, qui exerce son action avec des changements des modèles de production et d'échange, d'abord dans les lieux qui sont le siège naturel des fonctions de gestion et de contrôle des activités tertiaires et industrielles. Ces changements impliquent des processus de reconversion de la production, de redéfinition des vocations et des spécialisations, des positions et des rôles de la ville à l'intérieur des hiérarchies urbaines ;
- * au niveau territorial, l'accroissement des échanges commerciaux engendre des pressions sur les nœuds des grands réseaux d'infrastructure au caractère typiquement urbain ; il faut donc planifier et coordonner trois cadres différentes : la planification des infrastructures, le contrôle de la mobilité et la programmation des utilisations du sol ;
- * au niveau environnemental, la qualité de la vie urbaine qui est déjà menacée par des modèles d'établissement et de style de vie complexes subit une pression encore plus forte de la part des nouveaux modèles de production et d'échange à longue distance qui se traduisent par de nouvelles sources de pollution, de congestion et de dégradation environnementale.

Ces tensions se greffent dans un cadre de développement urbain qui vit déjà de dures contradictions : dans les territoires les plus riches et les plus développés, le développement de la ville engendre des modèles d'établissement avec usage intensif du sol qui, à leur tour, produisent une très grande mobilité, les mouvements de et vers les banlieues et les déplacements en voiture, ce qui se traduit par la congestion de la circulation et la pollution. Dans les territoires moins développés, c'est précisément dans les villes que s'exacerbent les problèmes de dégradation et de malaise social.

Ce tableau semble laisser peu de place à un développement urbain durable et de long terme. Par conséquent, ce sont précisément les systèmes urbains qui doivent mettre au

point les réponses appropriées aux contrastes et aux tensions sociales et environnementales engendrées sur le territoire et aux défis lancés par le marché global. Les deux grandes lignes stratégiques par lesquelles les systèmes urbains peuvent répondre à la globalisation (renforcement de la compétitivité locale, positionnement en réseau du contexte local) doivent donc se jouer au niveau urbain, avec l'objectif d'améliorer l'attrait de la zone et les avantages traditionnels (d'accessibilité et d'agglomération) que peut offrir une localisation urbaine. Du reste, c'est précisément sur ces avantages que désormais les villes occidentales se concurrencent les unes les autres afin de devenir le siège privilégié des grandes entreprises multinationales qui apportent de la connaissance, du travail qualifié et du revenu.

Nous avons vu que l'attrait et la compétition des systèmes urbains occidentaux se jouent, également, sur les aspects de l'environnement au sens large telle que la qualité de la vie dans l'environnement urbain ; et cet aspect ne joue pas seulement dans les choix de localisation des individus et des entreprises mais conduit aussi à reconnaître l'importance de la qualité environnementale de la ville, également évidente dans les grands documents de développement économique et territorial (traité de Maastricht, Sdec, etc.) qui la désignent en tant qu'objectif auquel les Gouvernements nationaux et locaux ne peuvent pas se soustraire.

Comment peut-on configurer utilement aujourd'hui le problème de la durabilité dans ce contexte spécifique qu'est la ville ? En partant de sa spécificité, il convient de considérer la ville comme constituée de trois environnements différents – économique, social et physique, tant bâti que naturel – qui interagissent entre eux, alors qu'il est particulièrement stérile d'appliquer à la ville, en tant qu'environnement caractérisé par une entropie très élevée, une opposition dichotomique entre développement économique et valeurs environnementales. Les avantages et les inconvénients qui naissent de l'interaction de ces trois cadres coexistent dans les villes ; le problème de la durabilité se pose alors quand la somme des manifestations positives que l'on obtient dans les villes est inférieure à la somme des manifestations négatives. Dans cette optique, la durabilité urbaine peut être définie en tant que « processus, nécessairement à longue échéance, garantissant que la somme des manifestations positives de l'utilisation de la ville soit supérieure à la somme des manifestations négatives engendrées par l'interaction des trois éléments constitutifs de la ville » (Capello, Hoffman, 1998).

Mais si les villes sont un problème, elles sont aussi une opportunité. En effet, les villes sont inévitablement le siège des plus grandes sources de pollution de l'environnement, dans lesquelles se manifestent des processus de croissance désordonnés et illimités (métropolisation, péri-urbanisation, diffusion urbaine, etc.) qui exaspèrent les problématiques de la mobilité et de la consommation d'énergie ; des zones dans lesquelles sont en train de se constituer de nouvelles formes de ghettos, imputables en partie aux transformations globales de la société et en partie aux difficultés et aux retards avec lesquels les politiques publiques se sont occupées du problème. Mais en même temps un pourcentage très élevé des populations est en train de se concentrer aujourd'hui dans les villes ; et si cela exacerbe d'une part le problème de l'environnement, de l'autre – ainsi que l'a fait remarquer le Rapport Dobris (European Environmental Agency de Copenhague, 1995) – « c'est la concentration de personnes elle-même qui offre des opportunités uniques de réaliser des économies d'échelle et de conservation des ressources ». Pour cela, c'est justement dans les villes que beaucoup de problèmes environnementaux peuvent être affrontés de manière efficace et y être résolus.

Une des nombreuses questions que suscite le thème du croisement dans les villes européennes entre les instances du développement durable et les logiques de la globalisation, mérite d'être affrontée dans ce cadre. Elle concerne la compatibilité entre développement durable (dans notre cas durabilité urbaine) et comportements économiques de marché.

La réponse est suggérée par Camagni (1996). C'est celle d'un marché orienté vers une « éthique de la responsabilité » partagée. Après Karl Polanyi, remarque Camagni, personne ne met plus en doute que le marché est une formation sociale : qu'il opère et qu'il vit à l'intérieur de règles, de critères de définitions, de valeurs, définies par les hommes ; qu'il ne se forme pas spontanément ou naturellement, mais exige pour pouvoir fonctionner une culture appropriée de la part des acteurs qui y sont impliqués. Le marché est une « institution » sociale, « dans le sens que, en tant que tel, il doit être institué, il doit être créé. Cela demande du temps, de la bonne volonté collective et des conditions historiques favorables » (Polanyi, 1944) ; en plus, « une économie de marché ne peut fonctionner que dans une société de marché », une société qui définit notamment les règles de certains marchés « particuliers » qui, d'après Polanyi, sont les marchés du travail, de la terre et de l'argent. Camagni propose d'ajouter à ces marchés ceux des ressources environnementales non reproductibles : comme la société s'est dotée de règles toujours plus contraignantes pour les trois marchés fondamentaux définis par Polanyi, elle est appelée aujourd'hui à dicter des règles concernant l'utilisation des ressources naturelles parallèlement à la perception croissante de leur valeur (elle a commencé à le faire à partir de l'introduction du principe « le pollueur est le payeur » dans le traité de l'Union européenne).

Même si « l'éthique frappe à la porte de l'économie » (Passet, 1994), dans un monde complexe et pluriel tel que le monde actuel, l'aspiration à une « éthique de la responsabilité » qui soit effectivement partagée reste une aspiration qui n'est pas pleinement réalisable. Du moins pas avant longtemps ; par conséquent le thème du développement urbain durable demeurera un thème à pluralité d'échelles, plein de conflits qui peuvent être cependant traités de manière réaliste soit à travers des processus de « coopération conflictuelle », soit à travers un jeu de négociations et de coopérations qui n'apporte pas une solution absolue au conflit mais qui permet de parvenir à des ententes, bien que partielles et quelque peu provisoires (Zeppetella, 1996).

1.4. Pluralité d'échelles du développement durable dans la perspective des villes portuaires

Pour passer d'une problématique théorique d'ordre général à la problématique spécifique qui constitue l'*objectif* primordial de ces notes, dans le cas des villes portuaires quelles sont les dimensions de la durabilité qui sont particulièrement sollicitées et qui doivent être dirigées ? Quels sont les impacts des globalisations, à quelle échelle, sur quels aspects et quelle est leur importance ?

À la base des problématiques de la durabilité dans les villes portuaires, il convient de placer la présence, dans un même territoire circonscrit, de deux réalités institutionnelles fortes, concernant le port et la ville, des réalités qui agissent selon des logiques, des priorités et des finalités qui ne peuvent que différer et qui sont parfois essentiellement divergentes et antagonistes (il en a été ainsi pendant longtemps) et qui même lorsque l'on s'efforce de trouver des points de convergence, ne peuvent être conciliées que relativement et uniquement par des rapports de négociation et de coopération qui exigent de la compréhension et de la bonne volonté réciproques. (Même quand le port et la ville sont régis par une seule et même entité institutionnelle, la possibilité d'une conciliation seulement partielle des deux instances demeure, avec le risque que les instances de la ville soient subordonnées à celles du port conformément à une logique néo-utilitaire éloignée de la logique du développement durable).

En effet, Administration municipale et Autorité portuaire sont des vecteurs d'instances orientées de façon prédominante vers les aspects sociaux et de la qualité de la vie dans le cas de la ville, vers le marché et la compétition dans le cas du port.

D'une manière moins schématique, la mission de l'Administration municipale est multiple : elle est tournée vers les habitants de la ville, ainsi que vers les activités économiques et productives locales ou que l'on entend acquérir à l'avenir. Selon ses propres compétences institutionnelles, l'Administration municipale est appelée à agir pour assurer aux habitants de la ville :

- * directement, une bonne (toujours meilleure) qualité de la vie, en termes d'habitation, de transports, de qualité de l'environnement, d'opportunités d'instruction, de socialisation et d'acquis culturels, outre que d'élimination ou du moins de réduction des inégalités liées à l'organisation physique de la ville et aux coûts de la vie urbaine ;
- * indirectement, les opportunités pour susciter localement des possibilités de travail dont l'importance et la qualité correspondent à leurs attentes.

En ce qui concerne les activités économiques et productives (et partant aussi les activités portuaires), il appartient à l'Administration municipale de créer, de maintenir et de renforcer les conditions physiques, fonctionnelles et d'infrastructures, mais également de qualité urbaine et de services, ainsi que le capital social (de culture du travail et d'entreprise en général, de culture professionnelle spécifique, de relations extérieures, etc.) qui constituent des avantages compétitifs indispensables au maintien, au renforcement, à la modernisation continue du système économique local et au renforcement de ses capacités de compétition.

La mission de l'Autorité portuaire est en revanche orientée de façon délibérée vers le marché et vers la détermination de conditions favorables pour maximiser la compétitivité de l'escale. La logique qui sous-tend son action est essentiellement économique. Ses interlocuteurs privilégiés sont : à l'intérieur du port, les opérateurs de terminaux, toujours plus internationalisés et aux dimensions globales ; à l'extérieur du port, le système constitué par les autres escales et les marchés de production et de consommation des marchandises. Ses rapports avec la ville sont ambivalents : l'attente du port est que la ville constitue un *milieu* favorable au développement des activités portuaires, qu'elle offre un capital social adéquat, qu'elle assure d'excellentes conditions de fonctionnalité et des infrastructures, etc. ; mais il peut cependant arriver (et il arrive) que la ville, en tant que vecteur d'instances sociales qui peuvent diverger des instances économiques, soit vécue comme un poids et un obstacle au développement, surtout si elle n'accepte pas de faire passer les logiques de l'économie portuaire avant celles de la société urbaine.

En résumé, l'action de l'Administration municipale intervient tout d'abord dans le domaine local, avec l'attention qui convient à l'aspect global ; l'action de l'Autorité portuaire s'exerce tout d'abord dans le domaine global, avec l'ouverture nécessaire sur les aspects locaux. Cette diversité d'ouvertures vers le local et le global, le social et l'économique – qui par ailleurs constitue une configuration typique des problématiques du développement durable – exige pour parvenir à des résultats globalement durables (sociaux, environnementaux et économiques) des rapports de négociation, une capacité de dialogue et de coopération pour déceler (on pourrait presque dire inventer) des solutions durables du point de vue social, économique et environnemental.

Et ces rapports de négociation mettent en cause non seulement l'Administration municipale et l'Autorité portuaire, mais d'autres institutions et une pluralité d'acteurs sociaux et économiques qui pensent et agissent ici à l'échelle locale et là à l'échelle globale.

Il semblerait même que l'on puisse affirmer que la pluralité d'échelles des thèmes et des problématiques qui se présente dans toute approche conceptuelle ou opérationnelle influencée par les critères du développement durable soit accentuée dans le cas des villes portuaires, dans la mesure où, de par leur nature propre, elles sont fortement insérées dans la dimension globale (toujours et partout les ports ont été en même temps les centres vitaux de l'*économie mondiale*, donc ouverts à l'innovation et à l'extérieur, et des points de connexion avec la sphère locale plus lente et plus introvertie).

2. LE CAS DE GENES

2.1. Les éléments intéressants du cas de Gênes

La pluralité d'échelles des thématiques du développement durable et de la globalisation dans les villes portuaires renvoie :

- * à l'échelle locale, aux rapports entre port et ville, Administration municipale et Autorité portuaire, mais également entre habitants de la ville et opérateurs portuaires ;
- * à l'échelle régionale, aux politiques d'infrastructure pour accroître la sphère d'influence des ports sur les marchés d'origine et de destination des marchandises ;
- * à une échelle encore plus vaste, régionale jusqu'à mondiale, aux politiques de réseau et de coopération entre les ports, visant plus à renforcer la compétitivité des escales d'après des logiques systématiques utilisant au mieux le capital fixe et le capital social existants (dimension économique du développement durable) qu'à parvenir à des organisations plus rationnelles des flux de marchandises et à en limiter les impacts territoriaux négatifs (dimension environnementale du développement durable).

Le cas de Gênes se prête assez bien à une exploration sur le caractère multidimensionnel des thématiques du développement durable et des impacts de la globalisation.

Le port et la ville sont en effet fortement interconnectés et interdépendants. L'exiguïté du territoire disponible et la structure économique locale accentuent aussi bien le rapport de nécessité qui lie la ville et le port : la ville a besoin du port, car le port est une base économique vitale pour la ville et le port a besoin de la ville comme *milieu* pour le renforcement et la diversification de sa sphère d'activité ; les deux sont à la recherche des modalités de création de valeur ajoutée, que la dimension potentiellement conflictuelle des instances sociales et économiques exprimées par le monde de la ville (habitants et autres types d'activités économiques) et du monde du port (opérateurs de terminaux et grands groupes transnationaux), non conciliables sinon à travers une capacité de négociations et d'accords. En outre, la globalisation croissante du monde du transport maritime est en train de soumettre Gênes, à l'instar de nombreuses autres villes portuaires de tradition ancienne, à un processus de modernisation des relations industrielles dans le cadre portuaire. Enfin, la réalisation toujours en cours d'un nouveau bassin portuaire sur la façade maritime d'une partie de la ville a créé des problèmes d'impact environnemental et de conflit social qui ont exigé une capacité de négociations et de règlement de la part d'une multiplicité d'acteurs et qui attendent toujours une solution définitive. D'autre part, les besoins de renforcer la position du port de Gênes ont incité l'Autorité portuaire à entreprendre des politiques de coopération et de réseau tant avec les autres grands ports méditerranéens pour renforcer la capacité compétitive du système méditerranéen qu'avec les ports de la Ligurie et, en perspective, les ports tyrrhéniens. Il s'agit d'initiatives qui sont encore à l'état embryonnaire mais qui montrent un changement de mentalité découlant d'un côté des nouvelles formes prises par la compétition portuaire dans le cadre de la globalisation, et de l'autre de la conscience croissante de certains facteurs du problème environnemental.

Pour ces motifs, le cas de Gênes est analysé ci-après, en explorant, dans l'ordre, les dimensions problématiques suivantes du développement durable et de la globalisation :

- * à l'échelle méditerranéenne, les relations entre les grands ports pour renforcer la compétitivité du « Southern Range », mais aussi pour résoudre par le cabotage certains problèmes de dangerosité environnementale des transports routiers de marchandises (paragraphe 2.3) ;
- * à l'échelle régionale, les débuts de politiques de coopération mais également le maintien de positions fortement compétitives dans le cadre du système portuaire de la Ligurie et de ce que pourrait devenir le couloir tyrrhénien (paragraphe 2.4) ;

- * à l'échelle locale, les nouvelles relations de coopération entre l'Administration municipale et l'Autorité portuaire tant pour gérer les problèmes de conflits entre le port et la ville que pour soutenir les politiques de renforcement de l'armature d'infrastructures de liaison avec la plaine du Pô et le centre de l'Europe, et enfin pour acquérir une nouvelle valeur ajoutée par l'intermédiaire d'une politique de parcs de distribution (distripark) (paragraphe 2.5) ;
- * à l'échelle ponctuelle, la recherche d'une compatibilité environnementale entre le nouveau bassin portuaire de Voltri et les quartiers adjacents, ainsi qu'entre les logiques de globalisation qui influencent l'action de l'administrateur des quais et l'ancienne mentalité des relations industrielles dans le cadre portuaire représentées encore tendanciellement par les travailleurs du port (paragraphe 2.6).

2.2 L'échelle des relations inter-portuaires. Politique des ports entre compétition locale et coordination en réseaux

Depuis toujours les ports suggèrent des images de relation de réseaux : que ce soit sur les anciennes cartes ou sur les tout récents tableaux électroniques, ils apparaissent comme des terminaux des voies maritimes et des relais de distribution des marchandises sur des territoires toujours plus vastes. Dans le cadre du système logistique d'ensemble, jadis comme aujourd'hui, chaque port appartient à une pluralité de réseaux intégrés entre eux (routes maritimes, réseaux ferroviaires ou autoroutiers, interports, etc.) ainsi que de territoires (contigus ou très éloignés). Aujourd'hui, la globalisation, de nouvelles modalités de gestion portuaire, l'innovation dans les techniques de transport et d'autres facteurs encore créent la nécessité pour les ports d'un autre type de relations de réseau : le réseau entre les ports appartenant à un même ensemble géographique ou région économique.

Tout en schématisant, jusqu'à un passé récent les relations entre les ports se sont configurées comme suit : sur les longues distances, en terme de coopération (et parfois de domination : les comptoirs du Moyen Âge dans la Méditerranée, les ports coloniaux en Extrême-Orient) ; sur les moyennes et courtes distances, en terme de compétition (et parfois d'hostilité : les luttes entre les républiques maritimes). C'est-à-dire, les relations solidaires – même si elles n'ont pas été nécessairement paritaires – naissaient entre des ports situés aux extrémités des grandes routes maritimes qui opéraient donc sur des marchés en même temps différents et intégrés, et qui étaient en tant que tels intéressés dans des liens stables. Des relations d'abord fortement antagonistes (avec même des guerres), ensuite fortement compétitives (en termes de concurrence de marché) tendaient en revanche à s'établir entre des ports voisins qui intervenaient sur un même marché bien délimité.

Aujourd'hui au contraire, l'équivalence « proximité = compétition » apparaît obsolète tandis que les exigences de coopération s'affirment entre des ports, non seulement éloignés comme dans le passé mais également proches. Sur cette mutation, pèsent la globalisation (les relations obligées qui par le passé liaient les activités productives au site sont devenues fragiles et la mobilité mondiale de la production expose les ports comme les villes à une compétition à l'échelle territoriale toujours plus étendue) et l'évolution des techniques de transport maritime (ainsi que l'a fait remarquer P. Hall, l'utilisation des containers fait en sorte que « les marchandises commencent aujourd'hui à suivre les bateaux, alors que par le passé les bateaux suivaient les marchandises »).

Aujourd'hui donc, la proximité des ports et des marchés n'est plus un facteur réhibitoire dans le choix de l'escale ; d'autres facteurs sont importants, tels que les délais, les coûts, l'efficacité globale de l'escale. Cette « liberté de choix » par rapport au facteur « distance » déplace la compétition de l'échelle régionale à l'échelle continentale (ce n'est pas un hasard si en Europe la compétition la plus aiguë se produit entre les ports du *Northern* et du *Southern Range*). Et même aujourd'hui « les marchandises suivent les bateaux » et de plus

en plus les bateaux appartiennent à des grands opérateurs mondiaux qui tendent à gérer en propriété ou bien en concession exclusive des terminaux dans les escales les plus importantes (et ce n'est pas par hasard que les ports fassent presque partout l'objet d'une privatisation plus ou moins poussée). La compétition se déplace vers l'offre de transport et les acteurs principaux en sont les opérateurs maritimes, aujourd'hui toujours plus internationalisés et intéressés – afin de consolider leur position – dans la verticalisation de l'offre à travers l'occupation de plusieurs positions dans le cycle du transport.

La compétition, donc, se déroule en premier lieu entre les terminaux, y compris dans le cadre du même port. Mais également entre des ports qui, pour attirer des opérateurs de terminaux efficaces, doivent garantir l'efficacité globale, interne et extérieure, de l'escale. Et, eu égard à la dimension continentale de la compétition, des escales d'une même région peuvent avoir intérêt à établir des relations que l'on pourrait appeler de « coopération compétitive » afin de renforcer les avantages compétitifs des ports « alliés », sans éliminer mais en rationalisant, la compétition locale. Coopération veut dire renforcement des services communs, accords de spécialisation pour éviter les concurrences impropres et marketing portuaire coordonné.

La compétition entre les ports met en cause les Autorités portuaires d'un côté, l'État ou les Collectivités locales de l'autre. Il appartient aux premières de garantir la qualité des services généraux et de programmer une utilisation économiquement rentable des ressources portuaires par l'intermédiaire de politiques de spécialisation fonctionnelle des espaces portuaires, d'attribution en concession des quais à des opérateurs de terminaux capables de produire une valeur ajoutée supérieure, et de recherche de synergie dans les relations entre le port et la ville et entre les ports eux-mêmes. Il appartient aux seconds de promouvoir des politiques d'infrastructures des ports et de connexion d'infrastructures avec les marchés, influencés par les termes actuels de la compétition continentale. Aujourd'hui en Italie les Autorités portuaires commencent à prendre conscience que les politiques d'alliance entre les ports sont une condition sine qua non pour conserver et renforcer les ports, alors que l'État a du mal à modifier, dans les faits sinon dans les déclarations de principe, les anciennes logiques dépourvues de stratégie qui ont influencé les politiques d'investissement pour les ports (et non seulement pour les ports).

2.3. L'échelle des relations inter-portuaires. Débuts de politiques de réseau entre les ports méditerranéens

La dimension continentale de la compétition appelle la coordination même transnationale entre des ports qui sont relativement proches ou compétitifs en eux par rapport à d'autres contextes : tout en poursuivant leur compétition, les trois principaux ports méditerranéens ont décidé de se coordonner pour mieux concurrencer les ports du Northern Range et pour développer le cabotage le long des côtes méditerranéennes.

Au mois de février 1998, en se constituant en comité pour la défense des intérêts communs des ports de la Méditerranée nord occidentale, Gênes, Marseille et Barcelone ont fondé le GEIE (Groupement économique d'intérêt européen) InterMed, avec l'objectif – disent les statuts – de « maintenir des contacts permanents entre les membres afin de développer une communauté d'intérêts et de favoriser les actions communes pour améliorer les positions respectives sur le marché du transport maritime ». L'activité opérationnelle concerne des études, des échanges d'information, des actions sur le plan commercial et promotionnel ou auprès d'instances politiques nationales et communautaires. Tous les ports compris entre Valencia et Livourne peuvent adhérer à InterMed bien que jusqu'à présent les contacts n'ont été pris que par le seul port de Valencia.

Les principales filières d'actions mises en œuvre jusqu'ici sont au minimum trois.

La *première filière* de l'activité opérationnelle de InterMed est une action de pression auprès de l'Union européenne. L'objectif de fond de ce travail de lobbying est de convaincre l'Union européenne de modifier la tendance – qui est décelable dans les politiques communautaires des transports – à surinvestir dans les zones déjà congestionnées du Northern Range au détriment des zones du Southern Range : dans la période 1996-1997, 80 % des financements communautaires du Trans - European Network (Ten) attribués au transport maritime concernaient des zones communautaires non méditerranéennes ; et cette tendance ne semble pas être corrigée par les nouvelles propositions officielles pour le Tent qui continuerait à concentrer des financements dans les « aires congestionnées » du nord et du centre de l'Europe. Le seul résultat est un alourdissement supplémentaire de la polarisation existante et de la congestion au risque de décourager les perspectives d'un plus grand polycentrisme de la logistique européenne qui semble mieux correspondre aux objectifs généraux des politiques communautaires en tant que développement durable et rééquilibrage entre des zones plus favorisées et moins favorisées et protection de l'environnement.

Le deuxième objectif est lié au précédent : obtenir un moratoire dans l'application du principe communautaire « l'utilisateur est le payeur », destiné à diriger la politique de tarification de l'utilisation des infrastructures de transport : en l'absence de formes transitoires de rééquilibrage, son application avantagerait les régions du centre et du nord de l'Europe, plus riches en infrastructures, au détriment des régions du sud de l'Europe qui présentent un lourd déficit d'infrastructures dont le rattrapage pèserait sur les nouveaux tarifs.

Le conflit avec les ports du nord de l'Europe est encore très dur. Ces derniers souhaiteraient geler leur position actuelle de domination, en définissant comme « éléments de distorsion de la libre concurrence » toutes interventions capables de modifier cet état de choses. De leur côté, les ports de la Méditerranée n'entendent pas se soustraire aux principes de la concurrence, mais demandent des conditions initiales analogues en termes d'infrastructures portuaires et territoriales.

Telle est la toile de fond de la dernière réunion ESPO (European Sea Port Organization), qui s'est tenue à Bruxelles au mois de janvier 2000 et à laquelle ont participé toutes les associations portuaires communautaires, dans le but de discuter de différents dossiers (sur les coûts marginaux dans les transports, sur la tarification, sur l'évacuation des déchets des bateaux) et, surtout, le projet d'une directive communautaire possible concernant les aides de l'État aux entreprises publiques dans les escales maritimes (des subventions pour renforcer les quais et les mûles, etc.). Des positions très divergentes se sont alors affrontées : la ligne anglaise qui se base sur l'axiome que « tout ce qui n'est pas privé doit être rejeté car il est en opposition avec les directives de l'Union européenne ». La ligne de InterMed, exprimée par le Président de l'Autorité portuaire de Gênes, qui affirme que « la liberté de la compétition est en fait faussée par des conditions de départ différentes, sinon anormales qui se sont déterminées historiquement dans les différents pays ». À ce propos, ainsi que le prouve une étude récente de Alfred Baird (« Privatisation des ports : objectifs, importance, processus, expérience en Grande-Bretagne », communication présentée à la 4^e Conférence mondiale annuelle sur la Privatisation des ports, 1999), le cas le plus éclatant est constitué précisément par la Grande-Bretagne qui, à l'époque de thatchérisme a privatisé drastiquement les ports en les offrant pour des prix dérisoires aux entrepreneurs intéressés.

Bien que péniblement, la ligne de revendication exprimée par InterMed vis-à-vis de l'Union européenne semble pouvoir donner quelques premiers résultats positifs : récemment en effet le commissaire communautaire aux transports a paru concrètement disponible en faveur d'un rééquilibrage de la politique communautaire des Ten et, partant, pour un plus grand soutien au renforcement des grandes lignes de communication ferroviaires depuis l'Europe centrale vers la Méditerranée.

La deuxième filière opérationnelle, qui est, elle aussi, orientée au renforcement de la capacité compétitive des ports méditerranéens par rapport à ceux du Northern Range, concerne les activités de la promotion et du marketing portuaires. Son objectif est de donner de la visibilité et de démontrer les capacités opérationnelles et la compétitivité des ports de la Méditerranée sur une scène mondiale qui est en mouvement sensible et qui voit de plus en plus la Méditerranée au centre des grandes routes intercontinentales qui relient par le canal de Suez l'Extrême-Orient non seulement à l'Europe mais également aux États-Unis. En effet, le renforcement de celle qu'on appelle la « route pendulum » est déjà en cours et est destiné à s'accroître, même à la lumière de la prochaine rétrocession du canal de Panama des États-Unis à l'État panaméen.

Cette deuxième activité – qui concorde avec l'activité menée en faveur du système portuaire de la Ligurie (cf. paragraphe 2.4), voit InterMed établir des contacts et conduire des missions auprès des principales places portuaires de niveau mondial (tout récemment, pour ne citer qu'un seul exemple, la mission de Gênes, Barcelone et Marseille à Hongkong, tandis que l'on étudie une mission analogue en Amérique du Sud). L'activité promotionnelle et de mission s'accompagne d'une activité de promotions et de conventions dans lesquelles InterMed est, de par ses statuts (mais pas uniquement) particulièrement actif.

La troisième filière concerne les actions à entreprendre pour la rationalisation des trafics qui valorisent le potentiel des ports méditerranéens dans une perspective qui est économique d'un côté et environnementale de l'autre. Il ne faut pas oublier en effet que le trafic maritime peut constituer une alternative plus importante et plus conforme du point de vue de l'environnement que le trafic routier. Sans préjudice de toutes les mesures inhérentes à la sécurité de la navigation (objectif qui n'apparaît pas encore entièrement satisfait), le trafic maritime de cabotage constitue une alternative qui, aujourd'hui encore, est trop peu exploitée : elle ne demande pas d'investissements financiers fixes (telle que la réalisation d'autoroutes ou de chemins de fer), alors qu'elle permet d'alléger les grandes voies de transport terrestres toujours trop congestionnées.

L'initiative qui est actuellement à l'étude et dont on vérifie la faisabilité et l'intérêt se place dans cette perspective, visant la réalisation prioritaire d'un système de cabotage entre Barcelone, Marseille et Gênes destiné au transport des produits chimiques qui se fait aujourd'hui à 100 % par la route entraînant une congestion du réseau routier, mais représentant aussi en cas d'accident une source de danger pour les personnes et de graves préjudices pour l'environnement.

En l'état actuel des choses, une étude préliminaire financée par l'Union européenne - « *Preliminary study of the feasibility of substituting land transport of chemical products by shortsea shipping* » (Étude préliminaire de la faisabilité de remplacer par le transport maritime de cabotage le transport routier de produits chimiques), octobre 1999 - évalue les volumes du trafic de produits chimiques dans les régions de l'influence des ports de Barcelone, Marseille et Gênes et compare les deux termes de l'alternative en ce qui concerne les coûts de transport, les impacts sur la circulation, les risques, les manifestations positives et négatives, etc.

Les conclusions de l'étude confirment l'existence d'un marché global potentiel qui justifie la promotion du cabotage dans le couloir méditerranéen, surtout face à une forte congestion routière. En ce qui concerne les coûts, actuellement les coûts du cabotage sont plus onéreux que les coûts du transport par route (par exemple 40 % environ entre Marseille et Gênes) ; à l'avenir toutefois, l'adoption probable de la part de la Communauté européenne de mesures spéciales destinées à diminuer l'impact du transport routier aux fins d'un transport durable telles que l'application de taxes sur l'utilisation des routes pour certains types de

marchandises et la promotion simultanée du cabotage pourrait redimensionner voire annuler ces différences.

Ainsi que le fait remarquer le rapport, une condition pour le développement de ce cabotage est constituée par la création d'une plate-forme commune d'actions conduisant à l'harmonisation des systèmes tarifaires et des procédures administratives, à la réalisation de môles et de terminaux dédiés, à l'organisation de structures pour le stockage temporaire des produits, etc. Dans cette perspective, le rôle de InterMed est un rôle de coordination, d'orientation et d'harmonisation d'un côté, d'information et de promotion de l'autre ; à ce propos, l'institution d'un « InterMed Shortsea Information Bureau » (Service d'Information du cabotage InterMed), est souhaitée sur le modèle de l'organisation existant en Hollande.

2.4 L'échelle des relations inter-portuaires. Débuts (ou indices) de politiques de réseau entre les ports de la Ligurie

Quatre ports de niveau international sont en activité le long de la côte nord de la mer Tyrrhénienne, sur moins de 250 km (Gênes au centre, Savona-Vado Ligure et Imperia à l'ouest, La Spezia à l'est), tandis que les 50 km qui séparent Gênes et Savona-Vado Ligure (distance inférieure à celle existant entre le premier et le dernier terminal de Rotterdam) dépendent de deux autorités portuaires et disposent de quatre escales. Les quatre ports, en outre, offrent plus de 25 km de quais et disposent d'un réseau de liaisons autoroutières et ferroviaires qui doit être certainement renforcé mais qui figure parmi les mieux équipés d'Italie. Enfin, en mouvementant entre 40 % et 50 % du trafic maritime global de la Méditerranée, ils occupent une position prédominante parmi les escales de la région et font de la Ligurie la plus grande région logistique de la Méditerranée.

Une telle densité d'escales – qui dans les années 1970 avait conduit la Région de la Ligurie à envisager sans que cela ne débouche sur une concrétisation, le système intégré des ports régionaux – a poussé en 1999 les trois principaux ports de la Ligurie (Gênes, La Spezia, Savona-Vado Ligure) à stipuler une alliance spontanée qui anticipe la rationalisation indispensable du système portuaire italien (voir note 1), sans envisager pour autant une unification des trois ports qui, au contraire, par beaucoup d'aspects, demeurent fortement autonomes et compétitifs.

Il convient de souligner la signification différente prise par les termes « système portuaire » dans les années 1970 et aujourd'hui : à l'époque de la programmation on imaginait un système portuaire imposé et gouverné de manière centralisée par la Région et la configuration du système portuaire intégré constituait un axe de rationalité *a priori* par rapport à des entités portuaires qui étaient gérées encore d'après une logique influencée par la confiance en une rente de situation plutôt que par le marché ; dans la période de la globalisation économique qui s'affirme, ce sont le marché d'une part et les logiques de la concurrence de l'autre qui poussent les ports à rechercher spontanément des éléments ciblés et sélectifs d'intégration et à conclure des pactes d'alliance que l'on pourrait définir à géométrie variable.

L'alliance se présente, donc, comme un acte de « bonne volonté » (ainsi a-t-elle été définie par ses promoteurs) qui s'exprime jusqu'ici surtout par des actions coordonnées dans le domaine des systèmes télématiques, de la formation, de la promotion et du marketing, mais qui a l'ambition à l'avenir de parvenir à des formes de coordination plus étroites et à une extension de l'accord, en première instance à Livourne, qui n'a été impliquée jusqu'ici que dans le domaine des croisières, en deuxième instance à Naples et Salerne (dans ce cas, le système des ports de la Ligurie deviendrait une partie intégrante du couloir tyrrhénien).

On assiste ainsi à un système de rapports multiples d'alliances / compétitions, centré sur Gênes, qui n'est pas contradictoire par rapport aux logiques concurrentielles de l'époque de la globalisation économique, voire les confirme en créant des formes de « coopération compétitive » qui voient les ports de la Méditerranée s'allier pour mieux concurrencer les ports de l'Europe du Nord (InterMed), mais également les ports de Ligurie – et au-delà les ports tyrrhéniens – s'allier pour devenir plus forts dans la compétition dans le contexte de la Méditerranée [de même on voit des alliances partielles entre des ports, peut-être tyrrhéniens et de l'Adriatique, visant à parvenir à des synergies de spécialisation dans des secteurs d'activité spécifiques (le café, plutôt que le papier ou le bois) et tantôt des synergies de complémentarité paritaire (par exemple les ports de cabotage entre eux) ou hiérarchique (entre de grandes plates-formes de « transhipment » et des ports terminaux)].

La logique des alliances entre ports d'une même région est indispensable pour renforcer leur capacité de peser sur les organes de Gouvernement central et de gouvernement local (dans le cas des trois ports de la Ligurie tout d'abord la Région Ligurie) pour une meilleure infrastructure géographique orientée aux ports (réseaux ferroviaires, interports, etc.), pour le financement direct d'ouvrages ou pour des simulations servant de volant pour attirer des investissements de la part des opérateurs de terminaux privés, ainsi que la promotion des initiatives de support aux activités économiques (marketing et promotion, formation professionnelle, et.) qui sont du ressort spécifique des régions.

En termes opérationnels, la « triple alliance » (pour l'instant) des ports de la Ligurie est en train d'engendrer différentes initiatives de coordination :

- * dans le secteur de l'information, on a commencé à publier une feuille d'information « *Ligurian ports* », qui en est déjà à sa deuxième année de vie ;
- * dans le secteur de la formation, grâce au financement du Fonds spécial européen, on a abouti à la définition d'un programme de formation visant à améliorer la capacité professionnelle du milieu local, articulé sur des thèmes de marché, de sécurité, de partenariat avec les pays tiers, et de navigation de plaisance ;
- * et, surtout, ces initiatives ont intensifié une activité de promotion et de marketing qui voit la présence systématique des trois ports, sous une forme coordonnée, dans toutes les grandes manifestations et foires internationales, ainsi que la réalisation de missions commerciales conjointes sur les principales places du commerce maritime mondial.

Dans le cadre de cette dernière activité, les trois Autorités portuaires de la Ligurie ont établi des rapports fructueux de collaboration et d'entente rentables tant à l'aide des régions de l'Europe centrale ayant une vocation particulière à établir des rapports avec les ports de la Méditerranée (en particulier avec la riche Bavière, dont la liaison ferroviaire avec la plaine du Pô devrait être renforcée par l'inclusion de la ligne Vérone - Brennero parmi les 14 projets du *Ten* et qui se prévaut déjà aujourd'hui de la présence des deux grands interports de Padoue et de Trente avec lesquels les « ports de la Ligurie » ont établi des accords), qu'avec de nombreuses grandes autorités portuaires de l'Amérique Latine, de la côté atlantique des États-Unis et du Sud-Est asiatique. En particulier, les ports de la Ligurie ont établi des rapports avec les Autorités portuaires de New York d'un côté et de Hongkong et de Singapour de l'autre, c'est-à-dire avec les points les plus extrêmes de la route « pendulaire » qui voit la Méditerranée en général et les ports de la Ligurie en particulier en tant que points d'articulation des flux de trafic, via le canal de Suez, entre l'Extrême-Orient et la côte orientale des États-Unis. Il convient de noter que le port de Singapour, les ports du sous-continent indien et ceux du bord méridional de la Méditerranée, le port de New York et du New Jersey ainsi que, dans la perspective d'une variante sud, certains ports de l'Amérique du Sud, sont tous intéressés à renforcer cette route comme alternative à la route trans-Pacifique, qui est aujourd'hui tout à fait prédominante ; et ce n'est pas un hasard si, outre qu'avec tous ces ports, des accords sont actuellement en cours de définition également avec Le Caire, pour rechercher des ententes tarifaires et de gestion technique du canal de Suez.

Dans le cadre de la « triple alliance » la collaboration entre les Autorités portuaires de Gênes et de Savone paraît plus articulée et plus mature. Les deux plans régulateurs ont été dressés en parallèle, en recherchant des formes de coordination dans l'usage des espaces et dans la spécialisation par catégories merceologiques. La politique des concessions vise d'ailleurs à sélectionner des opérateurs communs aux deux ports, intéressés à une gestion coordonnée et non concurrentielle des deux structures. Des participations sociétaires croisées sont également en cours de réalisation (par exemple, l'Autorité portuaire de Savone est entrée dans la société qui gère le terminal croisières de Gênes).

Le chemin qui reste à parcourir pour surmonter les divisions et les intérêts locaux est toutefois encore long, surtout dans le cas de La Spezia et de Livourne. Mais le principe semble acquis de manière irréversible en tant que résultat moins d'un besoin théorique que de l'évidence des raisons de la compétition dans le marché global.

2.5 L'échelle des rapports port / ville à Gênes

Si l'échelle des rapports inter-portuaires est une échelle de dimensions mondiales même lorsque les relations s'établissent entre des ports voisins (tant *InterMed* que l'association volontaire des ports de la Ligurie pratiquent, nous l'avons vu, des stratégies décidément orientées vers le marché global), l'échelle des relations entre port et ville est plus complexe en ce qu'elle met en rapport, comme nous le disions au paragraphe 1.4, des actions orientées surtout vers le contexte local, bien qu'avec des ouvertures sur le global (la ville) et des actions orientées de façon prépondérante vers le global bien qu'avec des ouvertures sur le local (le port) ; et cette diversité d'ouvertures sur le local et sur le global, le social et l'économique exige des relations de négociations, une capacité de dialogue et de coopération pour déceler des solutions durables du point de vue social, économique et environnemental.

Dans le cas de Gênes, la construction d'un rapport port / ville à caractère de négociation et de coopération plutôt que d'opposition et d'antagonisme, remonte à une époque toute récente et aujourd'hui seulement, bien qu'elle exige une maturation supplémentaire, semble donner ses premiers résultats positifs.

Pendant longtemps, à l'époque moderne, le port et la ville ont vécu côte à côte (et à Gênes le manque d'espace et la construction progressive des bassins portuaires par le comblement du front de mer de parties toujours plus étendues de la ville font que cette coexistence physique soit particulièrement étroite et mutuellement conditionnante) dans un rapport d'altérité accentué par le fait que jusqu'à l'année de promulgation de la loi de réforme portuaire (1994) la collectivité qui gérait le port pouvait prendre ses propres décisions de programmation et d'intervention de manière totalement autonome par rapport à la ville et sans prendre en considération aucunement les exigences de la ville (l'approbation du plan d'urbanisme portuaire relevait en effet du seul ressort ministériel et les rapports éventuels de bon voisinage n'avaient qu'un caractère volontaire).

Vers le milieu des années 1990 beaucoup de choses ont commencé à changer. La loi 84/1994 attribue l'approbation du plan d'urbanisme portuaire à la Région et donne à l'Administration municipale un droit de regard en lui attribuant une capacité de négociation vis-à-vis du port. Mais ce sont surtout la globalisation économique et les défis de la compétition mondiale qui ont obligé le port (qui est en train de renaître après plus d'une décennie de décadence et une phase d'innovation liée à la privatisation de la gestion des quais) et la ville (qui elle-même commence à faire face de manière plus active à une lourde crise de désindustrialisation) à pratiquer une mutation profonde dans le style de la gestion. Et l'objectif de cette mutation est le dépassement des rapports administratifs de type

bureaucratique, la recherche de synergies d'actions, la configuration de stratégies communes qui maximisent les avantages compétitifs du port et de la ville.

Est ainsi né un dialogue de coopération entre Administration municipale et Autorité portuaire qui semble aujourd'hui bien consolidé et qui permet d'affronter dans une approche de négociation positive, c'est-à-dire orientée vers des solutions qui permettent d'agir, les points de friction, voire de contraste, qui nécessairement se produisent dans la rencontre et dans le contraste entre deux missions dont les orientations sont différentes, en partie divergentes et en partie synergiques.

Ce rapport de négociation et de coopération a trouvé son champ d'application primaire dans la rédaction simultanée du plan d'urbanisme de la ville et de celui du port. Même la longue gestation de ces instruments d'urbanisme a été le terrain d'expérimentation de ce nouveau rapport : à une phase d'indifférence réciproque s'est substituée en effet une phase de dialogue et presque de co-programmation informelle autour des problèmes d'interrelation port / ville. En outre, la méthode de la décision interactive ne s'est pas uniquement concrétisée dans le rapport systématique des négociations entre Administration municipale et Autorité portuaire, mais a trouvé une application dans l'ouverture d'un dialogue participatif avec les instances portuaires et les instances de la ville autour de la construction des plans (il serait hasardeux cependant de parler, dans le cas de Gênes, d'une véritable « construction sociale du plan »).

Bien que le plan d'urbanisme de la ville soit le fruit de ce nouveau rapport, le résultat le plus important peut être identifié dans le plan d'urbanisme portuaire qui, par rapport au passé, a modifié radicalement sa philosophie. Par le passé, en effet, le développement du port était défini d'après un programme d'ouvrages essentiellement maritimes, c'est-à-dire une sorte de liste de grandes interventions publiques déconnectées du contexte urbain environnant. Aujourd'hui un « plan dans le vrai sens du terme » a été établi, un plan « qui coordonne le projet général de développement avec les choix publics dans le reste de la ville » (Capocaccia, 1999).

Le nouveau plan portuaire représente la synthèse de deux manières opposées de concevoir le rapport entre ville et port : une manière toute déséquilibrée en faveur du port, et l'autre de la ville. En effet, le plan de 1964 était régi par une logique rigoureusement productiviste et, étant donné que le port était encore en excellente santé et était probablement le secteur le plus riche et le plus dynamique de la ville, l'idée prédominante était que la ville devait s'adapter au port, à ses besoins, à ses rythmes, sans aucun souci de l'environnement urbain. Par contre, dans les années 1980, avec la crise du port, l'idée s'affirme que la ville devait s'approprier son front de mer, ce qui génère d'un côté le projet de ré-appropriation par la ville du port historique (projet qui a démarré avec la réalisation de l'Expo 1992 et qui est aujourd'hui presque achevé avec l'idée, avancée par le nouveau plan d'urbanisme de la ville, de réaliser un pôle culturel de grande envergure, comprenant des universités, des musées et d'autres infrastructures dotées d'un grand pouvoir d'attraction) mais de l'autre, elle pousse à concevoir l'idée d'une ré-appropriation radicale de tous les espaces portuaires appartenant de plein droit à la ville (opération qui à Gênes est impossible, sauf à effacer définitivement un port qui, en raison de la morphologie particulière du territoire, ne peut pas être délocalisé).

Les problèmes que les deux plans ont dû affronter conjointement concernent directement les aspects physiques (la structure du port et de la ville et leur infrastructure) mais, à travers cela, la recherche des conditions immatérielles capables de promouvoir sur les marchés globaux le port et la ville. Le rapport de négociation sur la structure physique du port et de la ville exige l'élaboration d'une vision stratégique commune qui indique les objectifs, les priorités à atteindre, les conditions à respecter, et qui oriente les pratiques des deux institutions et des opérateurs de la ville et du port, et serve de référence chaque fois que des éléments de conflits surgissent (et les conflits portent sur l'utilisation des surfaces pour des

activités portuaires plutôt que pour d'autres activités productives ou pour les utilisations urbaines d'un côté, ou sur des questions de compatibilité environnementale de l'autre).

Au plan de la structure physique, les problèmes à résoudre ne manquaient pas (et ne manquent pas) :

- * le port a besoin d'espace pour rationaliser et diversifier les activités portuaires, et pour créer une plus grande valeur ajoutée dans l'utilisation du capital fixe constitué par les équipements portuaires ; et cela entraîne le besoin de nouveaux comblements du front de mer comme d'acquérir des espaces complémentaires au sol, avec les problèmes environnementaux qui s'ensuivent et les conflits entre la conservation et l'innovation et entre des utilisations alternatives des rares surfaces transformables ;
- * la ville a besoin d'acquérir du port des espaces vitaux pour la réhabilitation urbaine et de donner une solution adéquate, fonctionnelle et morphologique aux nombreux espaces frontaliers entre le port et la ville qui se présentent aujourd'hui comme un *no man's land* indéfini ; elle doit aussi offrir les opportunités – en termes de surfaces et d'équipements – aptes à soutenir la relance des secteurs productifs non portuaires ;
- * il existe des problèmes urgents, vitaux tant pour le port que pour la ville, de rationalisation et de renforcement de l'ensemble de l'infrastructure, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de la ville ; notamment la ligne de chemin de fer doit être renforcée le long de l'axe de liaison avec la plaine du Pô et l'Europe et rationalisée le long de l'axe côtier occidental (cf. paragraphe 2.6) tandis que le réseau autoroutier désormais saturé demande à être modernisé et renforcé.

De nombreuses réponses à ces problèmes ont été données ou du moins évoquées par la négociation et de manière définitive par les deux plans régulateurs qui sont sur le point de devenir opérationnels aujourd'hui. Il existe un consensus sur l'organisation des grandes infrastructures, sur lesquelles même la Région et l'État sont d'accord ; les zones du port devant être destinées à des fonctions urbaines et les zones urbaines devant être destinées à des activités portuaires ont été définies ; des solutions d'atténuation des impacts des activités portuaires existantes qui gênent la ville ont été identifiées ainsi que des solutions de compensation ponctuelle de la dégradation de la qualité de vie urbaine.

En ce qui concerne le port, la stratégie sur laquelle le port et la ville sont d'accord concerne l'organisation physique et des infrastructures, ainsi que celle de l'emploi et de la richesse produite ou pouvant être produite à travers et autour du port. Si le renforcement du grand réseau d'infrastructures ferroviaires et autoroutières et la rationalisation de sa liaison avec le port semblent, en même temps que le contrôle de la question de l'environnement, une des conditions préliminaires pour la coexistence du port avec la ville, les synergies sont recherchées à travers des politiques qui sont d'un côté, des politiques de promotion de parcs de distribution (*distripark*) en tant que solution donnant plus de chances à l'emploi dans les secteurs productifs à grande valeur ajoutée et à faible impact environnemental, et de l'autre, des politiques de crédibilisation de Gênes en tant que siège d'activités tertiaires et financières liées au monde des trafics portuaires.

En ce qui concerne les *distripark*, les plans du port et de la ville identifient trois localisations. Le premier *distripark*, dans le cas du bassin portuaire de Voltri, est aujourd'hui en cours de réalisation. Le second concerne une portion de la zone sidérurgique actuelle de Cornigliano qui - sur la base d'un accord de programme contraignant et contrasté, récemment conclu entre l'État, la Région, la Mairie, l'Autorité portuaire et le concessionnaire actuel de la zone sidérurgique (Seassaro, 2000b) - confirme les activités sidérurgiques (modernisées et rendues compatibles au plan de l'environnement) sur deux tiers environ de la zone, alors que le tiers restant est acquis à des fonctions de *distripark* et, dans une mesure moindre, à des fonctions urbaines. Le troisième, prévu dans une zone industrielle désaffectée, a un caractère spécialisé car il est lié à la prévision de renforcer le terminal des fruits par la réutilisation de certains quais affectés aujourd'hui à la manutention de produits pétroliers

dans le bassin de Multedo (qui se trouve ainsi redimensionné dans la fonction d'escale pétrolière).

Quand à la stratégie de crédibilisation de Gênes en tant que siège d'activités tertiaires et financières liées au monde des trafics portuaires, elle exige des mesures à caractère urbanistique, visant à faire de la ville de Gênes un siège attractif du point de vue de la qualité résidentielle, environnementale et des services, mais surtout de mesures portant sur la formation et la culture, visant à améliorer le *milieu* local de culture et de compétences professionnelles qui existe déjà et qui attend d'être valorisé. Ce n'est pas un hasard si le « plan de la ville » que l'Administration municipale entend faire avancer parallèlement au plan d'urbanisme général pour donner une valeur stratégique d'ensemble aux actions devant être entreprises au cours des prochaines années (Seassaro, 2000c), dessine une stratégie de requalification urbaine et de soutien aux activités culturelles et de formation même orientées vers le monde économique.

2.6 L'échelle des relations entreprise / habitants de la ville : impacts de la globalisation et conflits de durabilité environnementale autour du nouveau bassin portuaire de Voltri

Le port de Gênes comprend de nombreux bassins que l'Autorité portuaire possède en propre et que, à la suite du processus de privatisation de la gestion des quais introduit avec la loi 84/94, elle gère en assurant des tâches de programmation, de coordination, de promotion et de contrôle. Par contre, les activités sur les quais ont été données en concession à un certain nombre d'opérateurs de terminaux qui gèrent directement toutes les opérations et contribuent en régime de cofinancement à la réalisation des équipements techniques nécessaires pour assurer les opérations de manutention des marchandises. La présence sur les quais d'une pluralité d'opérateurs de terminaux qui, de plus en plus aujourd'hui, se présentent comme de grandes sociétés très internationalisées et fortement enracinées dans la dimension globale, introduit de nouvelles variables dans le système des relations à l'intérieur du port et entre le port et la ville.

À l'intérieur du port, se rencontrent (et parfois s'affrontent) deux systèmes de stratégies :

- * le système de l'Autorité portuaire qui est en même temps une stratégie d'entreprise concernant l'ensemble du port et une stratégie de coopération et de négociation avec la ville, et qui doit donc trouver un compromis entre les besoins économiques du cadre portuaire dans son ensemble, et les besoins socio-économiques de la ville (des habitants de la ville et des autres systèmes d'activité productive) ;
- * les stratégies des opérateurs de terminaux qui correspondent à des logiques plurielles, souvent concurrentielles entre elles, qui ne coïncident pas nécessairement avec celles de l'Autorité portuaire ; il s'agit de stratégies strictement d'entreprise, orientées vers la recherche de synergies à l'échelle mondiale (les opérateurs de terminaux ont toujours plus tendance à acquérir des stations gérées directement non seulement le long des routes maritimes qu'ils pratiquent, mais également le long des parcours de transport terrestre des flux de marchandises, à travers leur présence dans les interports, la gestion directe de trains spécialisés, etc.) et peu enracinées dans le monde local. Ce faible enracinement ne s'entend pas seulement en terme de localisation donnée (la gestion directe de l'escale et l'investissement financier constituent des facteurs d'une relative stabilité en ce qui concerne la localisation), mais, et surtout, d'attention et de compréhension des problèmes locaux.

Se constitue ainsi une pluralité de niveaux de rapports qui mettent en jeu de différentes façons et croisent entre eux l'Autorité portuaire, l'Administration municipale, les opérateurs de terminaux, d'autres opérateurs économiques, les habitants de la ville (qui ne sont pas non plus porteurs d'intérêts cohérents : travailleurs du port, résidents du quartier, habitants

d'autres zones urbaines perçoivent les problèmes d'une manière très différente). Et tous ces rapports se caractérisent par la présence d'éléments de conflits qui doivent être gouvernés par la pratique de la négociation et de la coopération conflictuelle.

Nous avons parlé au paragraphe 2.5 des rapports qui interviennent au niveau institutionnel entre Administration municipale et Autorité portuaire. À propos des rapports entre Autorité portuaire et opérateurs de terminaux, cette note se borne à souligner que la grande concentration des opérateurs portuaires en de grandes organisations de niveau transnational occupant systématiquement les positions portuaires les plus importantes dans le monde entier, tend à créer des situations d'oligopole qui leur attribuent un grand pouvoir contractuel, et menacent de conditionner de manière excessive la gestion des ports et d'imposer des systèmes de convenue au bénéfice d'une seule des parties (cf. Seassaro, 2000.b).

Les rapports entre les opérateurs de terminaux et la ville constituent, en revanche, l'objet de ce dernier paragraphe qu'on étudiera à partir d'un cas spécifique : Voltri. En effet, le cas du bassin portuaire de Voltri a remporté un très grand succès précisément en raison du modèle de gestion adopté, mais rassemble également un grand nombre de problèmes concernant la sphère du développement durable et de la globalisation : sur le premier versant, Voltri pose les problèmes d'impact environnemental relatifs tant à sa localisation effective qu'à l'histoire de sa réalisation ; sur le deuxième versant, la gestion unique de tout le grand bassin et le caractère spécifique du gérant, toujours plus transnational et orienté vers le global, posent des problèmes de relations avec le port et avec la ville. L'analyse du cas de Voltri présente ainsi une scène particulièrement riche en personnages où – aux côtés du concessionnaire du bassin – opèrent en simultané l'Autorité portuaire, l'Administration municipale, l'État et d'autres collectivités chargées d'attribuer les concessions et les permis de construire, les travailleurs du port, les habitants de la ville et leur représentation organisée.

Le bassin de Voltri dans le système portuaire génois – Le bassin portuaire de Voltri constitue le dernier épisode d'un processus d'expansion des activités portuaires à l'ouest, à partir du bassin portuaire d'origine qui était limité jusqu'à la moitié du XIX^e siècle à l'arc oriental de la baie naturelle sur laquelle donnait la ville du Moyen Âge. Cet épisode sera aussi probablement le dernier cas en Europe de réalisation d'un nouveau port en pleine ville.

La morphologie de la ville de Gênes, dont l'extension sur presque 25 km d'une côte fortement comprimée, limitée au nord par des collines assez abruptes et au sud par une mer particulièrement profonde, a toujours obligé le port à se développer en comblant de nouvelles parties de la côte urbaine et en séparant de plus en plus de la mer de nouvelles parties de la ville (fig. 1). En effet, à Gênes encore plus que dans les autres ports de la Méditerranée, il n'y a aucune possibilité de délocaliser le port en l'éloignant de la ville, ni d'étendre excessivement le développement portuaire sur la mer (les digues ont parfois des fondations à une profondeur de 30 mètres). Le développement du port par le comblement du front de mer (la surface des domaines ainsi obtenue abritera également le grand complexe sidérurgique de Cornigliano et l'aéroport) concerne tout le tronçon urbain à l'ouest du centre-ville qui, et ce n'est pas un hasard, constitue le segment industriel de la ville. À l'est, il concerne par contre un tout petit tronçon de la côte de l'agglomération génoise qui, pour le reste, conserve intact son front de mer et se qualifie comme la zone résidentielle la plus qualifiée de la ville.

En ce qui concerne la genèse et le développement du projet, ils méritent d'être contés en détail d'une part parce qu'ils expliquent les conflits environnementaux des années 1990 et le caractère autoritaire de l'entrée en jeu du gérant privé, et d'autre part parce qu'ils sont emblématiques du caractère non stratégique et d'éparpillement des investissements qui a

marqué dans l'après-guerre la politique d'investissement de l'État italien (cf. également note 1 et Seassaro, 2000c).

De la conception à la réalisation : une histoire de presque 40 années – Le bassin portuaire de Voltri a été conçu en 1961 et pris en compte en 1964 par le plan d'urbanisme portuaire qui prévoit de combler tout le front de mer des installations de Voltri et de Prà (5 km environ) à l'extrême ouest de la ville. Selon les habitudes de l'époque, le port prend les décisions de manière entièrement autonome par rapport à la ville et pendant longtemps le projet subit des modifications dictées exclusivement par les facteurs techniques liés à l'évolution des systèmes de transport et de manutention des marchandises (fig. 2). En 1978 encore, la revue du Consortium Autonome du Port de Gênes (aujourd'hui remplacé par l'Autorité portuaire) publie le projet comme étant un projet de réalisation ne présentant dans l'ensemble aucun problème et écrit que « l'importance et l'extrême urgence de Voltri va bien au-delà des intérêts locaux pour prendre en charge des missions nationales de grande importance pour l'avenir du trafic des containers en Méditerranée » (« *Port et aéroport de Gênes* », juin 1978) ; la référence à la concurrence de Marseille-Fos semble justifier le manque d'attention pour les problèmes de compatibilité et d'impact de la nouvelle structure par rapport à l'habitat.

Bien que sa valeur stratégique soit reconnue, la réalisation du nouveau bassin est cependant très lente et malgré cela elle est en avance, comme cela se produit trop souvent en Italie, sur les indispensables liaisons du réseau autoroutier et ferroviaire. En 1972, les documents techniques relatifs à la première tranche (celle de la partie la plus à l'est, riveraine de l'habitat de Prà) sont prêts et il s'agit de celle que les années 1990 contribueront à

1. Malgré le développement exceptionnel du trafic maritime enregistré au cours de la dernière décennie par les ports méditerranéens et italiens, l'Italie a du mal à répondre aux sollicitations de changement induites par le nouveau cadre mondial du transport maritime.

La tendance veut le renforcement d'un système primaire de quelques grands ports de niveau international et la valorisation de ports moyens-petits en tant que système secondaire de niveau national et régional. En Italie, en revanche, le nombre total de ports est très élevé (147, avec la plus grande densité européenne par unité de côte ; ce qui représente une ressource potentielle) et le nombre des ports auxquels un rôle international est reconnu se monte à 20. Il est vrai que la loi de réforme portuaire prévoit une classification plus sélective des ports pour une synthèse de la loi n° 84/94, voir L. Barone in *U.I.* 153/97) mais à ce jour l'opération n'est pas achevée.

Ce retard se répercute sur les mesures de dépenses qui ne semblent pas réfléchir le besoin – exprimé par le nouveau Plan National des Transports – de politiques sélectives visant à renforcer la compétitivité des ports italiens d'importance primaire effective et à éviter le surdimensionnement des terminaux. La dernière répartition semble réfléchir, bien que de manière atténuée, les logiques de dépense dans les ouvrages publics qui ont caractérisé notre Pays depuis la fin de la guerre : incapables de faire des choix sélectifs forts et de donner des priorités explicites et toujours prêtes en revanche à éparpiller des ressources pour des ouvrages publics conçus plus comme une opportunité de travaux à court terme que comme un instrument de politique économique à longue échéance. La répartition de 1999 considère de manière qui n'est pas encore suffisamment sélective les 20 ports dotés d'une Autorité portuaire et renonce à identifier les rares ports d'importance primaire sur lesquels peut être construit un système portuaire moderne et compétitif.

Dans ses grandes lignes, le système portuaire devrait être structuré sur 5 grands éléments : le système des grands *hub de transshipment* du sud (Gioia Tauro et, bientôt, Cagliari et Tarente) avec des fonctions de redistribution par bateaux des trafics océaniques sur les marchés de la Méditerranée, les deux systèmes des terminaux internationaux du nord tyrrhénien (Livourne, La Spezia, Gênes et Savone) et de l'Adriatique nord (Trieste, Ravenne, Venise et, peut-être Ancône) desservant les marchés continentaux, les deux couloirs de la mer (tyrrhénien et adriatique) comprenant le système des ports moyens-petits desservant les marchés locaux, avec des fonctions de cabotage en mesure d'alléger les réseaux ferroviaire et routier. Cette concession devrait se réfléchir dans le schéma d'organisation de l'ensemble du système logistique italien, et en premier lieu ferroviaire. Étant donnée la saturation, structurer le système portuaire italien autour de ces 5 éléments veut dire rechercher les synergies et éviter les concurrences superflues. Dans cette perspective, les terminaux nord-tyrrhéniens ont lancé certaines politiques de réseau, tandis que l'exigence d'une coordination forte entre les ports de l'Adriatique nord a poussé Massimo Cacciari à envisager la nécessité d'une Autorité portuaire unique, capable de gérer les 3 (peut-être 4) ports d'importance primaire existant dans la région qui présentent d'intéressantes possibilités d'ouverture sur les marchés de l'Europe de l'Est. Avec l'objectif d'une intégration sélective des ports du couloir de l'Adriatique et de la valorisation des ports moyens-petits dans le cadre d'un système de cabotage conçu comme partie intégrante d'un couloir multimodal, il y a le projet du Couloir Adriatique dont l'étude de faisabilité pour laquelle les régions adriatiques ont signé une entente en 1997 avance péniblement (R. Pavia in *U.I.* 153/97). Mais dans l'ensemble les retards sont importants.

redimensionner (fig. 3) ; tandis que la deuxième tranche, celle qui concerne l'habitat plus dense de Voltri et un tronçon de côte dont le paysage est très prisé, est confirmée mais renvoyée à des temps ultérieurs (elle sera supprimée du nouveau projet au début des années 1980). Les financements de l'État sont accordés par petits bouts ; en 1970, l'État finançait le tout premier tronçon de la digue extérieure (360 mètres linéaires par rapport aux 2020 ml de la première tranche) et en 1977 un deuxième tronçon de 500 mètres, outre le môle immergé ; et également ceux des années 1980, qui étaient considérables (146 milliards) sont tout à fait insuffisants pour compléter au moins une partie fonctionnellement gérable du bassin portuaire, tandis que le financement des raccords autoroutiers et ferroviaires qui, par ailleurs, n'étaient pas pris en considération par le plan portuaire de 1964 et qui sont prévus uniquement lors du nouveau projet du début des années 1980, accuse un très fort retard.

En 1992, quand l'Autorité portuaire décide de donner le bassin en concession à un gérant privé, Sinport, ne sont réalisés du bassin portuaire que la digue extérieure et le môle immergé, tandis que les comblements concernent seulement 5 modules sur les 7 prévus à l'époque et les quais réalisés sont dépourvus des équipements nécessaires à la manutention des marchandises. Le premier bateau n'accoste qu'en 1994 (donc 30 ans après la prévision des plans portuaires) et cela n'a été rendu possible que par la concession de l'ensemble du bassin portuaire à Sinport prenant à sa charge l'achèvement des ouvrages indispensables pour activer les 5 points d'amarrage (180 milliards). Et aujourd'hui encore, le bassin attend d'être achevé (voir plus loin).

En ce qui concerne les infrastructures de liaison, en 1992 n'était réalisé que le seul raccord autoroutier, alors que la construction de la bretelle de chemin de fer destinée à relier directement le port à la ligne de chemin de fer vers le nord (aujourd'hui toujours inachevée) en était à ses débuts. Quant au projet de la nouvelle traversée ferroviaire de l'Apennin destinée à renforcer la liaison du port avec la plaine du Pô et le centre de l'Europe, on n'en parlait même pas ; ce projet n'en est aujourd'hui qu'à la phase de l'étude d'Évaluation de l'Impact Environnemental, qui est un préalable au début des travaux.

Problèmes de durabilité : conflits et issues des négociations – Au cours de cette histoire longue et toujours inachevée, il n'y a pas que les techniques navales et de manutention de marchandises qui évoluent ; mais aussi la valeur que la ville attribue au port, pendant que s'affirme une nouvelle sensibilité pour les problèmes de l'environnement et de la qualité de la vie urbaine. Par conséquent, si dans un premier temps les modifications du projet d'origine sont dictées par des facteurs purement techniques, dans un deuxième temps ils sont surtout le reflet des problèmes soulevés par les habitants. Ces derniers, en effet, ne sont plus disposés à payer les coûts sociaux et environnementaux d'une infrastructure qui (en citant encore la revue du port éditée en 1978) « va bien au-delà des intérêts locaux pour prendre en compte des missions nationales de grande importance pour l'avenir du trafic des containers en Méditerranée » et ouvre un long différend toujours actuel, qui a vu des convergences significatives vers des solutions d'atténuation partielle de l'impact environnemental qui demeure cependant énorme.

Vers la fin des années 1980, il y a deux événements qui se conjuguent : l'impact des travaux de comblement pour réaliser les quais et la perte imminente de la plage et de l'accès à la mer de Prà, problèmes qui commencent à être perçus par tout le monde ; la crédibilité du port en tant qu'activité économique dotée d'un avenir est nulle car les trafics ont atteint leurs minima historiques. Ainsi prend naissance un conflit qui se concentre sur l'aménagement d'une « bande protégée » que le plan d'urbanisme portuaire de 1964 prévoyait de réaliser à la frontière entre l'habitat et le port.

Dans le projet originel, le port était ancré à la terre sur tout son développement et son impact sur l'habitat devait être atténué par une bande protégée profonde d'environ 30 à 40 mètres

linéaires. D'après une logique purement d'entreprise, la réalisation du comblement commence par les espaces portuaires en remettant à une dernière phase le comblement de la bande protégée ; en 1990, une sorte de lac intérieur divise la plage de Prà sur laquelle commence à se former le grand relief de la bretelle ferroviaire. Le conflit au sujet de la conservation sous une forme quelconque de l'accès à la mer (ou, du moins, de contact avec l'eau) a pris naissance ; mais en même temps une convention entre la Mairie de Gênes et l'Autorité du port mentionne encore la bande protégée comme un terre-plein devant être réalisé à travers le comblement de la pièce d'eau.

Ce n'est que dans les années immédiatement postérieures que les protestations des habitants pour obtenir la protection d'une pièce d'eau affectée aux activités sportives (aviron) et devant servir de débouché aux sociétés nautiques et à leurs bateaux, commencent à être prises en considération par l'Autorité portuaire qui, de son côté, doit résoudre un gros problème de couverture des nombreux cours d'eau qui se jettent dans la mer le long de la côte concernée par le nouveau bassin. Une nouvelle négociation conflictuelle s'ouvre alors, qui permet de parvenir à la solution de compromis suivante : la bande protégée au sol donne sur un chenal également protégé de 140 mètres linéaires de largeur, à la disposition des habitants de la ville pour leurs activités nautiques, tandis que la profondeur des quais est réduite de 140 mètres, sans cependant qu'ils perdent de leur fonctionnalité ; la conservation du bras de mer intérieur permet à l'Autorité portuaire de ne pas réaliser la couverture des cours d'eau.

En s'efforçant de dresser un bilan de la convention stipulée en 1995 entre la Mairie, l'Autorité portuaire, les Chemins de fer de l'État, la Société concessionnaire de la réalisation de la bretelle ferroviaire, tout incite à conclure que le système des intérêts croisés sur lesquels l'accord est basé penche en faveur de l'Autorité portuaire, qui renonce à des espaces de quais mais obtient en échange de grandes économies au niveau des ouvrages, plutôt qu'en faveur des habitants qui obtiennent, il est vrai, la réalisation d'un grand nombre d'équipements urbains (parkings, parcs, équipements sportifs et récréatifs) sur la bande protégée à terre et la conservation d'un bras de mer, mais il s'agit d'une bande protégée lourdement conditionnée par la traversée de la bretelle ferroviaire (et à l'avenir de la nouvelle ligne de chemin de fer vers la France), et d'un bras de mer enfermé entre les grandes structures ferroviaires et l'arrière des quais du port et qui semble poser de gros problèmes en ce qui concerne son entretien et la qualité des eaux.

Les responsabilités techniques et les coûts que cet accord attribue à la Mairie semblent cependant être plus importants en perspective : la Mairie devra en effet s'occuper de l'entretien des cours d'eau qui débouchent dans le « chenal protégé » et qui menacent de l'enterrer avec les grandes quantités de débris qu'ils charrient et devra surtout garantir la qualité des eaux dans ce chenal protégé. La conservation du bras de mer le long de la bande protégée comporte, en effet, des problèmes hydrauliques qui sont loin d'être résolus bien que le dessin du môle immergé à l'est ait été modifié et ne soit plus ancré au sol pour permettre une meilleure circulation des eaux. Pour faciliter cette re-circulation, l'Autorité portuaire s'engage à réaliser une installation de pompage, tandis que les coûts de gestion sont à la charge de la Mairie et l'efficacité de la solution technique n'est toujours pas démontrée.

Le litige sur ce projet se poursuit encore dans la deuxième moitié des années 1990. Le développement prévu des quais à l'est est contesté et la négociation permet de parvenir à un accord, repris ensuite par le plan portuaire de 1998, qui redimensionne de 7 à 6 (également pour faciliter la re-circulation des eaux du chenal protégé) le nombre de modules réalisables au total. Les polémiques sur les prévisions du nouveau plan qui entend prolonger les quais à l'est tout en maintenant l'ancrage du môle à terre sont plus récentes (sans entamer donc le front de mer de l'habitat de Voltri) ; le prolongement comporte cependant un nouveau comblement et la réalisation d'un tronçon supplémentaire de la digue avec la modification

inévitables de la vue sur la mer de l'habitat de Voltri et avec le risque d'une altération des courants marins qui, mal contrôlés, pourraient menacer la survie des plages de Voltri. La situation est donc encore ouverte.

Les conflits fondamentaux concernent, comme nous l'avons vu, l'extension, la forme et l'ancrage au sol du nouveau bassin. Des conflits d'une portée plus limitée concernent les impacts environnementaux imputables au trafic portuaire (pollution sonore et de l'air) et au travail nocturne sur les quais (pollution sonore). Tous ces conflits opposent les habitants de la ville et surtout le monde varié des associations sportives et de la pêche sportive (qui a convergé dans le Consortium Pra-Mare auquel sera confiée la gestion des nouveaux équipements sur la bande protégée) à l'Autorité portuaire, tandis que la Mairie remplit un double rôle difficile qui la place tantôt en opposition avec les habitants de la ville, tantôt en position de médiation entre les habitants de la ville et l'Autorité portuaire. Dans l'ensemble, bien qu'il s'agisse de conflits graves qui mettent en jeu la qualité de la vie d'un côté et les perspectives de l'activité économique de l'autre, les parties en cause ont développé tout de même pendant presque 20 années une capacité de négociation qui, sans exclure des moments de grande tension et de rupture, a quand même permis de parvenir jusqu'ici à des solutions raisonnables de « coopération conflictuelle » dont chacune des parties en cause a retiré quelques avantages, en faisant quelques concessions (plus ou moins lourdes). Bien que ce soit à partir de positions de pouvoir qui étaient initialement déséquilibrées en faveur du port, la contestation des habitants et une sensibilité récente aux problèmes de *gouvernance* ont ainsi introduit une logique d'adaptation basée sur la confrontation plutôt que sur le conflit, logique à laquelle s'est adaptée progressivement l'administration portuaire qui était autrefois « autonome » par rapport aux besoins des habitants de la ville.

L'acte de 1992 constitue le point d'arrivée d'un parcours entamé en 1989, quand le Consortium autonome du port et la *Sinport* (Sinergie Portuali, du groupe Fiatimpresit) travaillent en commun pour assurer la réalisation et l'efficacité opérationnelle du nouveau terminal, avant que le port de Gênes ne soit définitivement exclu des grandes routes internationales. Le Consortium autonome du port entame un processus de privatisation qui, après la promulgation de la nouvelle loi, mènera à la privatisation totale de l'exploitation des quais. *Sinport*, pour sa part, est une émanation de *Fiat* qui entend diversifier encore plus ses activités dans un domaine que la globalisation économique devrait développer et qui voit en Voltri « la possibilité d'ouvrir un nouveau front d'opportunités économiques dans la gestion de structures logistiques conçues et planifiées pour servir les besoins de la marchandise ; la possibilité de créer un développement alternatif et une activité vectorielle qui dans les modèles existants est critique et cause de graves pertes directes et induites pour le système économique nationale ; la possibilité de réaliser un système de logistique publique qui soit en synergie avec le système industriel, tout en réalisant de grandes économies d'échelle » (Orlando, 1996).

Voltri est donc vu non plus uniquement comme un port mais comme une véritable base logistique au sein de laquelle sont intégrées des modalités de transports maritimes et terrestres (route et chemin de fer), de manutention, de manipulation et distribution des marchandises. Est ainsi née l'idée d'adjoindre au terminal portuaire un *distripark* pour le service de la marchandise qui conduira en 1998 le plan d'urbanisme portuaire à prévoir un *terminal containers* d'une surface totale de 1 375 000 m², 3 400 mètres linéaires de quais et un potentiel global estimé à 2 500 000 TEUs et un *distripark* qui s'étend sur 360 000 m² comportant des structures dédiées au stockage, à la manipulation et à la distribution des marchandises mouvementées dans le terminal, et devant abriter les centres des différents opérateurs impliqués dans le cycle logistique.

Du point de vue de la gestion, le travail effectué en commun en 1989 conduit l'année suivante à un protocole d'entente entre le Consortium autonome du port et *Sinport* pour la réalisation d'une société par actions paritaire entre les deux entités, « ayant pour objet

l'étude, la conception et la réalisation de l'achèvement fonctionnel du port de Voltri pour son exploitation en concession, en visant notamment l'organisation entrepreneuriale et financière apte à impliquer les compétences qualifiées de trafic et de gestion ». Est ainsi née *Voltri Terminal Europa*, *VTE* avec un projet qui s'articule autour de deux phases : la rédaction d'un plan d'investissement et de développement du bassin de Voltri, devant être soumise à l'approbation du Consortium autonome du port ; et la mise en œuvre du plan en régime de concession domaniale et d'entreprise. La première phase s'achève en 1992 avec la concession de la construction et de la gestion du port à *Sinport*, auquel le Consortium autonome du port avait entre-temps cédé 45 % de ses actions *VTE*, en conservant une participation amplement minoritaire.

La concession en gestion privée du nouveau terminal introduit un nouveau modèle de relations industrielles sur les quais, modèle sanctionné en 1994, l'année de la mise en service du bassin. L'accord, stipulé entre l'Association des industriels de Gênes pour le compte de *VTE* et les Organisations syndicales de la profession, dessine un contrat collectif de travail pour une réalité de logistique industrielle multimodale, qui reçoit les spécificités de *VTE*, et qui prend pour base le contrat de l'industrie métallurgique et mécanique, adapté bien entendu à la réalité portuaire, en innovant donc profondément par rapport aux anciens rapports entre opérateurs de terminaux et dockers. En particulier, les opérateurs de terminaux sont reconnus comme les responsables exclusifs de l'ensemble du cycle opératoire et font face à l'organisation traditionnelle des travailleurs du port (Compagnie Unique des Travailleurs Marchandises Diverses) en tant que sujets économiques et entrepreneurs autonomes. Cette cure draconienne de modernisation – qui concernait aussi par ailleurs les autres quais du port de Gênes et celle des autres ports italiens et étrangers où survivaient encore des formes de travail portuaire traditionnelles mais devenues impraticables dans le monde de la compétition globale – faisait disparaître ainsi toute forme de monopole des syndicats de dockers sur le travail portuaire.

Le modèle fortement « managérial » et les nouvelles relations industrielles introduites par *Sinport* permettent à *VTE* de s'affirmer rapidement en Méditerranée, passant des 60 000 teus movimentés en 1994 aux 604 000 de 1998, tandis que les emplois se montent en 1999 à 500 unités.

Le succès de *VTE* et les incitations à une internationalisation toujours plus forte des opérateurs du port conduisent en 1998 à une modification radicale de l'organisation propriétaire de *VTE*. À côté de *Sinport*, qui garde une participation de 40 %, on trouve en position majoritaire *PSA (Singapore Port Authority)* qui est en train aujourd'hui de renforcer son activité internationale (qui pèse pour le 25 %), en faisant l'acquisition de stations le long des routes menant vers la Méditerranée. *PSA* a aujourd'hui en effet des positions de contrôle dans 5 ports (Gênes, Venise, Sines au Portugal, Aden et un port en Inde).

L'arrivée du grand opérateur global *PSA* dans le bassin de Voltri a eu de nombreux effets. En premier lieu, est en cours une réorganisation profonde des modalités de gestion de l'escale qui conduira à une augmentation de la productivité, mais aussi à de probables conflits avec les travailleurs et les dirigeants italiens (on assiste déjà, par exemple, au doublement systématique de chaque poste dirigeant *VTE* par un dirigeant *PSA*). À titre de démonstration de l'importance qui est attribuée à la restructuration, pendant l'année 1999 *PSA* a préféré perdre un contrat de 150 000 TEUs (avec une contraction correspondante des containers movimentés de 604 000 à 495 000 TEUs). En deuxième lieu, l'arrivée de *PSA* est en train de relancer la réalisation du *distripark* qui avait démarré de manière agressive en 1995, pour s'engluer ensuite dans les difficultés bureaucratiques pour obtenir les autorisations nécessaires.

Dans l'ensemble, il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer les effets de l'arrivée de *PSA*, mais il sera sûrement intéressant d'assister à la confrontation - affrontement entre un

opérateur économique de dimension globale, qui est le maître de fait de la ville mère dans laquelle il intervient, et un système de collectivités publiques qui tendent encore (comme l'avait bien mis en évidence Max Weber) à concevoir les pratiques bureaucratiques comme un exercice de pouvoir plutôt que comme un service à fournir ; et aussi entre un entrepreneur habitué à travailler dans une ville où les travailleurs sont dans une très grande mesure des *immigrés* malais, sans aucun droit de citoyenneté, et un système d'acteurs sociaux articulé et revendicatif. Cependant, parmi les effets de la globalisation on peut espérer trouver également l'exigence d'adopter des comportements d'adaptation aux contextes individuels dans lesquels ce grand opérateur transnational décide d'opérer, surtout quand il s'agit des contextes structurés du monde occidental.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Références générales sur le développement durable

- * Archibugi F., Nijkamp P. (ed.), 1989, *Economy and Ecology : Towards Sustainable Development*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- * Bobbio L. 1995, « La soluzione negoziale dei conflitti ambientali », Ires, *Di questo accordo lieto*, Rosenberg e Sellier, Torino.
- * Bobbio L., Zeppetella A., 1999, *Perché propri qui ? Grandi opere e opposizioni locali*, F. Angeli, Milano.
- * Bresso M., 1993, *Per un'economia ecologica*, Nis, Roma.
- * Camagni R., 1995, *Economia e pianificazione della città sostenibile*, il Mulino, Bologna.
- * Capello R., Hoffman A., Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità, F. Aangeli, Milano, 1998.
- * Commissione delle Comunità Europee, 1990, *Libro verde sull'ambiente urbano*, Bruxelles.
- * Commoner B., 1989, « An Assessment of Environmental Progress : the Reason for Failure, in Archibugi F., Nijkamp P., *Economy and Ecology : Towards Sustainable Development*, Kluwer Academic, Dordrecht.
- * European Environmental Agency, 1995, *Europe's Environment : The Dobris Assessment*, Copenhagen,
- * Fusco Girard L. Nijkamp P., *Le valutazioni per lo sviluppo sostenibile della città e del territorio*, F. Angeli, Milano, 1997.
- * Gambino R., 1997, *Conservare Innovare. Paesaggio, ambiente, territorio*, Utet, Torino.
- * Passet R., 1994, « Le développement durable : d'une remise en cause à l'émergence de la responsabilité intergénérationnelle », introduction au Symposium International C3E – Metis, *Modèles de développement soutenable : des approches exclusives ou complémentaires de la soustenabilité ?*, Paris, 16-18 mars.
- * Perulli P. ed., 1993, *Globale/Locale*, F. Angeli, Milano.
- * Polanyi K., 1944, *The great transformation*, Holt, Rinehart and Wiston, New Jork.
- * Roy B., 1985, *Méthodologie multicritère d'aide à la décision*, Economica, Paris.
- * Ruegg J., Mettan N. et Vodoz L. (sous la direction de), 1992, *La négociation*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne.
- * Ruffolo G., 1995, « Dallo sviluppo della potenza allo sviluppo della coscienza », *Geotema*, n. 3.
- * UE, 1992, *Europe 2000. Perspectives pour le développement du territoire communautaire, Bruxelles ; 1994, Europe 2000+, Coopération pour le développement du territoire européen.*
- * World Commision on Environmet and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press, New York.
- * Zeppetella A., 1996, *Retorica per l'ambiente*, F. Angeli, Milano.

Références sur les villes portuaires et Gènes

- * Autorità Portuale di Genova, 1998, Piano Regolatore Portuale, Genova ; 1999, *Piano, porto, città. L'esperienza di Genova*, Skira, Ginevra-Milano.
- * Baird A., 1999, « Port privatisation : objectives, extent, process, and the UK experience », *The 4th Annual World Port Privatisation Conference*.
- * Borzani G., 1978, « Cento anni di pianificazioni e costruzioni marittime al porto di Genova, 1877-1977 », *Porto e Aeroporto di Genova*, n. 6, giugno.
- * Capocaccia F., 1997, «L'affaccio della città sul porto che funziona», *Sailing List, Newsletter della Port Authority di Genova, Speciale Piano Regolatore* ; 1999, « Genova e il suo porto uniti per crescere », *Sailing List, Newsletter della Port Authority di Genova*, n.8 .
- * Carmagnani A., Copertrans M.A. et autres, *Preliminary Study On The Feasibility of Substituting Land Transport of Chemical Products by Shortsea Shipping*, InterMed.
- * Carminati M., 1986, "L'indotto del porto di Genova", *Studi e Notizie Ilres*, 3 ; 1994, "Aree portuali e competenze urbanistiche", *Urbanistica Informazioni*, 135.
- * Comune di Genova, 1997, Piano regolatore generale, Genova.
- * Dell'Aggio B. V., 1972, « Il porto di Voltri », *Porto e Aeroporto di Genova*, n.10, ottobre.
- * Hall P., 1992, « Aree portuali : nuovi approdi del progetto », *Casabella*, n. 589.
- * Orlando A., 1996, « Voltri : la nascita di un porto »,
- * Pavia R., 1997, «I porti del corridoio adriatico», *Urbanistica Informazioni*, 153.
- * Sansa A., 1997, «Volontà di accordo», *Sailing List, Newsletter della Port Authority di Genova, Speciale Piano Regolatore*.
- * Seassaro L., 1990, « Quale futuro per Genova. Problemi e processi di trasformazione urbana », *Recuperare*, 44, 45 e 49 ; 1991, «Genoa between relaunch and decline. The hope for reindustrialisation and the redevelopers role», Conference *Housing Policy as a Strategy for Change*, Oslo ; 1992, « Genova tra rilancio e declino. Le speranze di re-industrializzazione e il ruolo dei promotori immobiliari », *Edilizia Popolare*, 221 ; 1993, «Le centre historique de Genes entre marginalité et relance. Changement social et réhabilitation urbaine dans le cadre d'une ville en évolution économique incertaine», *Conférence Internationale de Recherche sur l'Habitat*, Montreal ; 1995a, « Nature, history, culture as active factors in urban change. Long term evolution and recent changes in the housing system of the Genoa metropolitan area », in Padovani L. (a cura di), *Urban Change and Housing Policies*, Daest ricerca n.19, Venezia ; 1995b, « Il porto di Voltri. Il confine tra abitato e nuovo porto : una questione irrisolta », *Genova*, numero monografico di Polis, n.4 ; 1995c, «Ville, port et contexte extérieur : le cas des acteurs génois», Réseau européen de chercheurs sur les villes portuaires, 2° *Séminaire Européen sur le Waterfronts*, Paris ; 1996, «Liguria», in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano. II. Ambienti insediativi e contesti locali*, La terza, Bari ; 1997a, «Le cento città italiane e lo stato spenditore. Politiche portuali, territoriali e urbane nell'epoca della mondializzazione», 3° *Séminaire Européen sur le Waterfronts*, Paris ; 1997b, «Privatisation, pouvoir des operateurs transnationaux, recomposition port-ville : apories à gouverner à l'époque de la globalisation. Les spécificités du cas italien», Séminaire international «*Ports, villes et territoires au tournant du siècle : le cas du port de Sepetiba*», Rio de Janeiro ; 1997c, «Porti e città portuali. Una relazione da ricomporre in modo bilanciato», *Urbanistica Informazioni* 153 ; 1999a, « O sistema portuário italiano : privação, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade », in Silva G. e Cocco G., *Cidades e portos. Os espaços da globalização*, 1999, Rio de Janeiro, DePaulo Editora Ltda, Coleção espaços de desenvolvimento ; 1999b, « Politiche dei porti tra competizione locale e coordinamento in rete », *Urbanistica Informazioni*, 166 ; 2000a, « La ragionevole aspirazione a mettere a sistema piani, programmi e azioni secondo una visione di medio termine », in Seassaro L. e Bobbio R., *Urbanistica a Genova. Nuovi piani, nuove politiche*, *Urbanistica Dossier*, n.28 ; 2000b, « Attorno al dismesso a Genova. Piani e strategie, aree e azioni, attori e occasioni, problemi e conflitti », in Dansero E. e Giaimo C., *Aree industriali dismesse. I temi e le ricerche*, Alinea ; 2000c, « Ports et villes portuaires : complexité, dualismes, separation à l'époque de la globalisation économique. Problématiques générales et éléments d'analyse du cas italien », in Collin M. ed., *Territoire et villes portuaires d'Europe*, L'Harmattan, Paris, 2001.

"CROISSANCE MAÎTRISÉE" À ROTTERDAM : PORT, VILLE ET RÉGION

Anton Kreukels
Professeur
Université d'Utrecht, Pays Bas

Anton M.J. Kreukels is full time professor in Urban and Regional Planning at the University of Utrecht, the Netherlands. He has published in international comparative perspective about institutions and cities ; mainports, infrastructure and cities ; and "managed growth" in urbanized regions. In 1998 he became involved as consultant for the OECD Review of Urban Policy in Germany. At this moment, this international comparative research with a focus on urban and regional policies in the U.K., France and Germany is continued in some international an interdisciplinary research groups. One of these is the EC-Proposal "Managing the Growth of Cities towards Tools for Sustainable Growth", co-ordinated by Dr. Geert Dewulf, Research Centre TNO/INRO Delft, started up in 1999.

Résumé

Sur la base des expériences de "croissance maîtrisée" (*managed growth* ou *growth management*) menées dans les aires métropolitaines américaines, on présente ici une analyse des stratégies mises en œuvre aux Pays-Bas pour concilier développement économique, développement des infrastructures et préservation de l'environnement. Cette analyse s'avère particulièrement éclairante : les nouvelles stratégies du port et de la ville-région de Rotterdam sont en effet exemplaires de conflits générés tant au niveau régional que national par les dynamiques métropolitaines aux Pays-Bas comme en Europe.

Une attention particulière sera apportée aux facteurs institutionnels impliqués dans le mode de "croissance maîtrisée" aux Pays-Bas. La manière dont les intérêts des secteurs publics et privés sont gérés comme la manière dont est recherché l'équilibre entre économique, social et écologie en sont des exemples.

Issu d'une stratégie appliquée pour préserver qualité de vie et conditions de travail dans des zones fortement urbanisées des Etats-Unis, le modèle américain de "croissance maîtrisée" a pour objectif d'équilibrer croissance économique, développement des infrastructures et qualité de l'environnement. Le cas de Rotterdam (port, ville et région) sera évalué sous cet angle d'approche. Cette analyse portera en particulier sur les processus de prise de décision actuellement appliqués au développement et à la restructuration du port de Rotterdam, de la ville et de la région.

Les conséquences d'une stratégie optimisée de "croissance maîtrisée" en terme d'urbanisme, de développement économique, et de développement des infrastructures seront analysées du point de vue des autorités de la ville de Rotterdam, de la région, de la province de Hollande du Sud et du gouvernement néerlandais. L'accent sera mis en particulier sur la mise en place d'un mode de gouvernance impliquant de multiples instances et niveaux de décision.

Abstract

Taking the experiments with "managed growth" in metropolitan areas in the U.S.A. as starting point, this paper presents an analysis of the Dutch approach for linking up politics of economic development and those of infrastructure and of land use/environmental protection. This analysis is especially relevant, given the fact that the new policies for the port and the

city-region of Rotterdam are exemplarious for the regional and national conflicts related to metropolitan dynamics in the Netherlands and in Europe. Especially attention will be given to the institutional factors behind "managed growth" in the Netherlands. For instance : how are the interests in the public sector and the private sector organized and how are the trade offs between economic, social and ecological issues managed.

First there will be an introduction into the strategy of "Managed Growth". This strategy originates - as mentioned above - from very urbanized areas in the USA, which at the same time attractive to live and work in, but also vulnerable, given ongoing growth. "Managed Growth" or "Growth Management" aims at balancing issues of economic growth, development of the necessary infrastructure and livability in relation to environmental quality. This is approached at the regional level. Subsequently, the case of Rotterdam (port, city and region) will be evaluated in terms of this "Managed Growth". This analysis will focus on the actual decision-making, related to the expansion and restructuring of the port, the city and the region. Finally, the consequences of an optimal "Managed Growth" will be analyzed for urban planning, economic development and infrastructure planning, from out the perspective of the authorities in Rotterdam, that of the region, the province of Southern Holland, and the Netherlands government. Especially the setting of a multi-agencies and multi-level governance will be emphasised here.



MANAGED GROWTH IN ROTTERDAM : PORT CITY AND REGION **"Croissance maîtrisée" à Rotterdam : port, ville et région**

1. THE POLITICS OF 'MANAGED GROWTH' AND THE ROTTERDAM EXPERIENCE

1.1 The politics of "Managed Growth" as an useful device for metropolitan regions

In both the U.S.A. and Europe the dynamics and open relationships, characteristic for the open economy nowadays, are effecting fundamentally the policies and administrative structures in the core areas of an urbanised western world.

We have to learn to approach metropolitan regions as versatile regional formations between the local and national level and in a open international economy, operating in a flexible and open manner by a great diversity of territorial and functional divisions. Whenever then now, the time is over for relatively fixed and rigid administrative structures at the regional level or for upscaling central cities into metropolitan units. Pleas in this directions as those with regard to metropolitan administration (Self 1982 ; Barlow 1991) or those with regard to upscaling cities into metropolises (Rusk, 1993) seem to us a rear-guard action. What is more, the empirical facts about metropolitan administration over a long period show that even the most famous examples of pronounced metro-administration in Europe and the U.S.A. as those of Stockholm and Toronto, in time are unstable and shift again in more fragmented alternatives (see : Self 1982 ; Barlow 1991).

Instead, what is needed is an orientation - as the British analysts express it concisely - of "governance" instead of "government" at the (sub)regional level. One can observe a number of studies which represent this approach. In the Netherlands this way of thinking has been introduced by the Scientific Council for Government Policy (Institutions and Cities 1990 ; Kreukels and Salet (eds.) 1992). For The Netherlands one can interpret it as an alternative compared with the initiatives of the Dutch Government, which tries - backed by the city administration of Amsterdam and Rotterdam and some consultants and policy scientists from

Leiden and Rotterdam - to introduce new relative rigid two-tier metropolitan administrative structures for Rotterdam and Amsterdam. However a lot of opposition recently to these proposals for new metropolitan administration, particularly stemming from a referendum on these matters for the citizens of Amsterdam, Rotterdam and those of the surrounding suburbs could again offer openings for more realistic and effective alternatives (Kreukels 1992b). When, however, new proposals become be presented by the Dutch Government in September 1995, "vested interests", as defined by the Department of Interior Affairs within the national administration, and those by the city administrations of Amsterdam and Rotterdam, do not make one hopeful.

The open approach, suggested here, doesn't mean that nothing needs to happen. It doesn't deny the necessity of adaptation and new arrangements of our cities and suburbs in a regional setting, answering in this way the requirements of the new economy. At the contrary, cities and metropolises in Europe and in the U.S.A. let see that investing in new arrangements is a matter of live or death in the new global geography (Parkinson and others 1992 ; Harding and others 1994 ; Clark and Ferguson 1983). Related to these investments in policy making and in administrative structures, which are open and flexible enough, are a number of studies, which analyze these phenomena and the institutional requirements for metropolitan and urbanized areas in the same way. We refer to a number of studies within the administrative and political sciences reflect this, where these analyse these new relationships (Scharpf and Späth 1989 ; Sharpe (ed.) 1993) ; Bullman, Goldsmith, Page 1994 ; Brunori, Elbert, Henig 1994 ; Markusen 1987 ; Peterson 1981).

However, we need as yet a better empirical understanding of the relationships within and between the private sector and the public sector, differentiating for different policy fields and institutions, paying tribute to the multi-level governments in western nation states in general and those of metropolitan regions in particular. This requires among others more joined efforts and combined studies by urban analysts and policy scientists.

This contribution is in the mean time meant as a stepping stone towards this more extended research. It tries to develop some new insights in dynamic policy making in urban areas. It does this by using the "managed growth" strategy as a useful device for approaching policy making and administrative structures of urban regions. We apply it to the case of Rotterdam, first of all because we did have basic "facts and figures" after a number of empirical studies, especially about the relationships between the port (economy) and the city (Kreukels 1992a ; Kreukels 1993a ; Kreukels and Doe 1994). Besides, it is this relation between Rotterdam as world port number one and a relative modest, but thoroughly organized metropole in a small country, characterized by a pronounced economy and strong welfare state, that makes Rotterdam an interesting example of metropolises in an open economy nowadays.

What does the strategy of "managed growth" mean ? Why is it useful as a device for approaching metropolitan policies and metropolitan structures ?

Let us first introduce the strategy of "managed growth" or "growth management" (Stein (ed.) 1993). This strategy has its origin in metropolitan America. It is very related to the scale dynamics of urban America, and it got impetus especially in Florida, in California, and in New Jersey. There one experiences extremely the conflicts and different interests related to economy and technology at the one hand, the necessity of new infrastructure, the maintenance of human well-being and amenity, and finally the conservation of environmental quality at the other hand.

Two elements are characteristic for the advanced versions of "growth management" or "managed growth", as advocated by urban specialists and planners in the American context. The first element is the importance of a multi-level approach. There is not one echelon or one level of government, where "trade offs" between these different interests finally could become defined and decided on. Instead of that, one has to be aware of the interrelations between the local, regional, state levels (Bollens 1992), but finally also the federal level for this complex

problem-solving, related to "managed growth". At the same time doesn't this multi-level approach in "the managed growth" making blind for the special meaning of the urban region as adequate scale for the strategic bargaining about the "trade offs" between economy, infrastructure, and a rich human and natural urban environment.

The second element did already show up in the foregoing introduction of the multi-level setting. Central to the "managed growth" approach is, that there is no preferential treatment of one of the strategic dimensions : economy, infrastructure, well-being, environmental quality. "Managed growth" is characterized basically by a multi-dimensions- and multi-policy-fields-approach. Each of the mentioned dimensions has its infeasible share in the quality of future metropolises. What is more, they presuppose each other, as one registers in the most vital metropolises, which are at the same time the most vulnerable in terms of social unrest, economic bad luck, population pressure, congestion and pollution. "Managed growth" expresses here, that it is not a useful device to reduce the "trade offs" between these strategic dimensions by way of "fixed targets" for one, let say the economy (often and mistakenly the case in examples of metropolitan politics) or in the environment (often and mistakenly the case in other examples of metropolitan politics). It also opens the eyes for observing conflicts between and within these dimensions, for instance between housing for the poor and environment, (Downs 1992 versus Godschalk 1992), between strong residents and small firms. between youngsters and the older population in urban neighbourhoods and so on. The reasoning in "managed growth" is that, in general, the metropolises of the future will succeed, if and when (and only if and when) they reach at the same time minimal values in each of these main dimensions and optimal values in a combination of these dimensions.

Subsequently, there is an important specification to this multi-dimensional approach. That is the awareness that the economy especially matters in each specific urban region. This is expressed in the strategy of "managed growth". It opens and starts the "wheeling and dealing" for the present and future metropole with the dimension of (A) Economic Development (in relation to cultural and social assets : the human capital). Then, it relates (A) subsequently and at the same time to (B) Infrastructure (transport and traffic, and other networks), and (C) Land Use Planning and Environmental Protection. The reason for taking the economy as the opening dimension is on the same grounds as Peterson expressed in his study on cities, giving a central analytical position there to "The Politics of Development" (Peterson, 1981). It is not - also not for Peterson - because it is always predominant in a normative sense, but because a lot is dependent on economy, more rather than the other way around. However, one has to be aware of the fact that these politics of (economic) development nowadays are multifarious in the metropolitan setting nowadays. They include evermore social and cultural capital.

After that in this way - in a first round - the "trade offs" between (A), (B) and (C) are explored, one continues - in a second round, a third round and so on - to arrive finally in an optimization in which the economy targets become reformulated and refined on the basis of (B) and (C).

The (A),(B),(C) triangle process represents the political strategic choices for the present and future metropolitan region in a open wheeling and dealing between and within the public and private sector, in which politicians and the main policy fields and institutions are central and experts and planners are in a facilitating role and not in a decisive role. The (A),(B), (C) triangle process makes aware of the different dimensions, policy fields and levels of government in the strategic "wheeling and dealing" in the urban region, with open relations between the local, state and federal level.

Why is this strategy of "managed growth" useful as device for metropolitan policy making and structures ?

This strategy is useful, because of its origins in the complex and differentiated reality of the urban region and its emphasis of the relations of the metropolitan regions with different inside

and outside worlds, as may be evident after the foregoing exposition. In this way it offers an useful conceptual framework for analysing policy-making and administrative structures of metropolitan regions.

There is another reason, why it is a useful device. The reality of politics and power in metropolitan regions is apt to direct particular policy making and arrangements to more reduced "trade offs" between dimensions and levels. That is related to the predominance of specific interests (be it economic, ecological, cultural or another ones), be it based on political power, economic strength, the adherence in society to specific cultural standards, the impact of lobbying and public relations and so on. One can not escape this reduced character of real world politics. Even (over-)ambitious politicians or planners can't change this. Only the evolution in time will make the necessary corrections. Banfield made this clear in its provocative publication of "The Unheavenly City" (Banfield 1968). Notwithstanding this caveat, it is important for analytical reasons, to have a conceptual framework, that mirrors the complex and dynamic reality and that makes it possible to assess in an interrelated way the real world politics, conform the dimensions that matters most. Here again the "managed growth" framework with all its simplicity seems to us an useful vehicle.

The third reason for applying this "managed growth" framework is that it wonderfully discriminates between different cultural and societal standards and different political and institutional contexts. This makes it an appropriate vehicle for (inter)national comparative studies, as those between Europe and the U.S.A.. It makes manifest how the different "trade offs", for instance between ecological values and economic development, result in different outcomes in metropolises in Europe and the U.S.A. It makes manifest how these different "trade offs" relate to specific political values and institutional conditions of each of these two continents. In the same way one can this 'managed growth' analysis apply comparatively for studying differences between and within countries. For instance, one can sharpen the insights into the differences between the European subgroup of the Scandinavian countries, Germany, The Netherlands, Belgium and Luxemburg - with relatively high ecological standards for metropolitan areas - at the one hand and France and United Kingdom - with relatively lower ecological standards for metropolitan areas - at the other hand. In the same way it opens the eyes for observing surprising changes in time. For instance, one will register in this way that in Great Britain in some metropolises, for instance Strathclyde with Glasgow as central city, particular drives and conditions within the political apparatus of the metropolitan region the last time are a motor behind an increasing commitment to ecological quality (Kreukels 1995).

We will now demonstrate the usefulness of the "managed growth" framework with the case of the Rotterdam metropole.

1.2 Rotterdam, metropolitan dynamics and 'Managed Growth'

Before assessing Rotterdam : the port, the city and the region in terms of "managed growth" in section 2 of this contribution, we present here first some basic facts about the Rotterdam metropole and finish then subsequently with an general impression of the starting position of Rotterdam in terms of "managed growth".

The development of what was originally a fishing village into a world port has been erratic. There have been three major waves of expansion. The first was in approximately 1600. The second occurred around 1900 (forming the basis for present-day Rotterdam) and the last after 1945 (the reconstruction of the city following the bombing of the inner city during the Second World War).

In stark contrast to this is the swing in the second half of the sixties. The number of inhabitants stopped increasing, as did the level of employment. After 1970 a pronounced decrease actually set in. As most central cities Rotterdam "loosed ground" then to the suburban municipalities from

the early seventies onwards. First this applies to the population, but soon also to business. Parallel to it the population and the economy of the city became one sided (Institutions and Cities 1990).

This change in the city's structure at the beginning of the seventies - less residents start to occupy more accommodation, taking up more space (linked with a general decrease in the city's importance) - found its complement in the region around Rotterdam. The region became relatively stronger and more important. In this way the city and surrounding municipalities became more functionally involved with each other : the agglomeration Rijnmond. This was expressed during the seventies in the form of a special administrative provision : a Rijnmond council. That was unique in the Netherlands. In the eighties this council was, however, dismantled during a period of government cuts and a deregulation process.

Since the second half of the eighties, the city has managed to recover somewhat. The population is no longer on the decrease. There is even some evidence of growth. The (economic) decline has been converted into a slight recovery, even though the city does remain rather fragile and unstable despite the pronounced real-estate boom and urban regeneration of Rotterdam in the second half of the eighties.

With respect to the composition of the population, there has been a pronounced increase in the number of immigrants over the past twenty-five years (migrant workers and their dependents and Surinamers entering the country following independence of this former Dutch colony). This influx into the city, plus the fact that the poorer among the indigenous population were the ones who tended to stay, created a rather one-sided picture. The middle and higher income groups became concentrated in the surrounding municipalities of the Rijnmond agglomeration. This process, whereby the population became increasingly one-sided, was reinforced to an important degree by a housing policy catering primarily for the public housing sector. Also, the policy of urban renovation kept more lower-paid inhabitants in the inner city and neighbourhoods than would otherwise have been the case.

A similar shift can also be seen in employment. From 1973 (the year of the first oil crisis) onwards, a change occurred which meant that Rotterdam began to lose some of its status as industrial and trading city, acquired at the beginning of the century. The city lost a lot of its industry and became more of a business and (non) commercial service centre. This was further reinforced by the second oil crisis in 1979. This period also witnessed the end of the shipbuilding industry in the city. This alone meant the loss of some 20,000 jobs. Employment fell drastically until 1984, after which there was some evidence of an increase in jobs. The level of unemployment, however, remained high as new vacancies tended to be filled by the better educated from the surrounding municipalities. In addition, from 1971/1975 onwards much (service) industry, but also stores and other facilities tended to follow the consumers into suburbia. Again, this migration from the city was encouraged by a policy originating from the former city council which did not feel called upon to preserve these economic functions for the city (Institutions and Cities 1990).

In the course of this century even the exponential growth of the city up to the sixties led to relations between the port (particularly with regard to surface area and significance) and the city becoming disproportionate. Observers from abroad therefore considered Rotterdam, as city, far inferior to its port with respect to scale and significance.

On the other hand, the bombardment of the inner city during the Second World War made it easier for post-war Rotterdam to keep adapting to new activities and functions in relation to the port, as compared with other port cities. Even now, this affects its accessibility to reserves of land for building and infrastructure.

This situation is beginning to change, via alterations in the broad area around the port. The port as independent unit with its related activities, services and transport and traffic flows, is becoming less part and parcel of the city and more part of the broader agglomeration : the metropolitan region 'Rijnmond'. The latest developments in the port mean more intensive activity and transport flows, particularly on the scale of the Rijnmond region. This broader port area is increasingly becoming a distinguishable residential and labour market (De Klerk 1990). This region is encompassing more and more areas. Recently, these stronger links between the port and the metropolitan area must become relativised in the perspective of the increasing meaning of networks and corridors with which the port connects itself more and more at an European scale with the hinterland of Europe and especially with Germany. This implies continuing to branch out further into the neighbouring countryside and, at the same time, acquiring offshoots into the main international transport axes to the European hinterland with the relevant domestic transshipment centres. In the Netherlands, Arnhem/Nijmegen (particularly with respect to road transport) and Venlo (with relation to rail and road transport) are examples of such domestic junctions.

The stronger relations between port and the broader region do not imply that the city of Rotterdam itself does not have to adapt as an urban centre, in line with the port of the future. In particular, the new mix of logistics, distribution and production in the Port Plan 2010, requires both regional expansion and a restructuring of the city itself.

When one tries to summarize the starting positions of port, city and region in terms of the "managed growth", one comes to the following conclusions.

With regard to economic development the port of Rotterdam did make a strategic choice for new investments with the Port Plan 2010, published first in 1991. The reasons for this late reaction lie in the political and social climate (even in the early eighties) of the welfare state and of city politics, with its focus on social and ecological issues. One did not feel obliged to invest in economic strength. That climate was until 1985/ 1986 also decisive for the management and strategies of the Municipal Port Authority. Nevertheless with the Port Plan 2010 of 1991 one has a first pronounced and competent answer of the port of Rotterdam to its disposal for the new challenges of the world economy. In this way the port of Rotterdam is in the race in the category of world ports, competing especially with Asiatic ports as Kobe and Singapore. In the sector of container shipment the competition concentrates especially on the European ports. Here the port of Antwerpen is a serious competitor, while showing higher increases in this shipment sector the last years.

A central feature of the Port Plan 2010 is to invest in activities that result in more economic spin off for the city or region of Rotterdam. The slogan here is : more "valued added" instead of "tonnages". However, in contrast to the port authority the administration of the city and the region of Rotterdam lacks a strong tradition of economic development, especially outside the port economy. The relations between the city administration and the business sector are marginal. Business elites don't feel as yet very obliged to the city and the region. This is in contrast to the period of 1930 - 1970, when Rotterdam was proud on its "civic culture". The port bosses at that time did contribute enormously to the city, socially, culturally and with a lot of economic impulses. There was a short period, from the late eighties until the early nineties, that the Rotterdam region did have again an active agency for economic development. In the meantime this agency has been abolished. What remains is a pronounced urban development and real estate tradition of the city of Rotterdam, relatively isolated from the economic strengtheness and weaknesses. This leads to an impression of a "booming" city with a new skyline and impressive investments in the appearance of the central city. However, it can not cover up that in the competition between the surrounding suburban municipalities, but also between the region of Rotterdam and other (urban) regions in The Netherlands, both the central city of Rotterdam and the region of Rotterdam are relatively "loosing ground" and are indeed vulnerable, indicated by pronounced emigration,

especially of the affluent population, and high unemployment of people living in the central city : Rotterdam (Atzema, Hooimeijer, Nijstad 1995 ; Blanken and others 1995).

With regard to infrastructure the basic networks are good and the investments, related to the Port Plan 2010, guarantee a restrengthening of the port traffic, regionally, nationally and internationally, by differentiation of modes of traffic (by road, by rail, and by water). Here again shows the city a serious time-lag, when it comes to adapt the urban and regional systems of distribution of people and goods to the new requirements of the port economy and the diminishing of congestion and pollution of the traffic nowadays at the one hand and the adaptation to the new regional commuting patterns between the central city and the suburbs and between suburbs itself at the other hand. This refers to a shift of a radial metropolitan system, aiming at relations towards the central city, into a tangential one, aiming at the cross-relations in the region as a whole. However, in this sector, in contrast to the economy, one can observe that the city administration of Rotterdam (compared with other Dutch big cities, like Amsterdam) is relatively outstanding in neutralizing the mentioned delay quickly. There are in the Rotterdam metropole new promising studies and projects for the adaptation of the infrastructure in terms of a regional approach.

With regard to land use and environmental protection the city and the region of Rotterdam show a long and outstanding tradition. One can note here the impact of a continuous and high standard investment in the quality of the central city and the urban region. It is manifest in the quality of the houses, the basic infrastructure, the cultural facilities, the services and so on. However, even these high standards and investments didn't compensate enough for the effects of an extremely intensive port economy. The port activities caused a lot of pollution and congestion in the Rotterdam region. It made and makes the city and the region vulnerable, when it comes to choices for work and living in this city and region. In the mean time are the city administration of Rotterdam and those of the surrounding municipalities aware of the efforts, needed to keep the city and the region also in the race in terms of a livable working and living area. It is here that the "managed growth" refers to the "trade offs" between the different dimensions of metropolitan functioning, included these of the required infrastructure and that of economic development in relation to human capital.

The interrelations between the economic issues, the infrastructure and the land use and environmental protection evolved in Rotterdam most recently along the following lines.

The period of 1993 until 1998 : the ROM - Rijnmond Project

In this period Rotterdam realized a first strategic programming of the economic targets, especially those related to the port (Port Plan 2010) in combination with those for infrastructure and land use and environmental protection. The device for that was the so called ROM-project (Ruimtelijke planning en Omgevingsbeleid - Project : Land Use Planning and Environmental Protection Plan for the Rijnmond area (Region Rotterdam and the surrounding municipalities).

This project is a joined authorities programme in which participates the city of Rotterdam, the surrounding municipalities, representatives of the port economy, the Province of Southern Holland, and the relevant Ministries of the National Government (Those of Physical Planning and Environmental Protection, of Transport, and of Economic Affairs). The targets of the Port Plan 2010, with the expansion of the reclaiming of new port land in the mouth of the sea : the so called Maasvlakte II, the restructuring of the existing port towards a more efficient land use, and the adaptation of the infrastructure in the Rijnmond region and with regard to the Hinterland connections.

The ROM-programme focuses additionally on :

- the mobility of persons and goods in the Rijnmond region,

- the optimalization of the environmental protection,
- the optimalization of the livability in the urban areas
- the optimalization of the livability in rural areas.

To reach especially these goals and targets of Land Use Planning and Environmental Protection a range of projects are listed with the input of the different participants at the local, the regional, the provincial and the national level : a joined authorities approach, and the projects represent indeed a more differentiated policy, compared with the one-dimensional economic port projects of Port Plan 2010. Finally, the approach is truly not a local but a regional one : the Rotterdam region : The Rijnmond area, including the city and the port of Rotterdam, additionally to other municipalities in the region.

The Period of 1998 - now : the BOM-policy for the South-Western Netherlands

From the 1998 onwards one started a redefinition of the ROM-approach of the preceding period, stimulated also by the experiences until then with the ROM-programme, and especially with the implementation of that programme.

The first correction is the enlargement of the area at stake. The Rijnmond area appeared not representative for the strategic developments with regard to the port. Especially the enlargement of the port with the Maasvlakte II refers to a larger area : the whole South-western zone of the Netherlands, the so called Delta- area, with parts of the Province of Zeeland, the Province of North Brabant, next to that of Southern Holland.

The second correction was that for the strategic decisions as those of the Maasvlakte II the commitment of the national government was essential, and was not strong enough in the ROM-approach with an emphasis on organizing within the region, even if in the ROM the Province and National Government were represented.

Both corrections are behind the installation of the Bestuurlijk Overleg Mainport (BOM) -a Public Sector Committee Mainport Rotterdam, which was more really a new format of administration : really targeting at agreements in a multi-level and multi-agencies setting.

The third correction in relation to the ROM-programme is a gradually increasing awareness of the necessity to transfer from a broad defined agreement on a great variety of issues and projects, mirroring the different interests and values to a limited selection of projects, which are aimed at real and timely interventions and investments.

An assessment of the institutional characteristics of the Rotterdam port, city and region for the agenda of "management growth over the whole period 1960 - 2000 is the subject of the following and final section.

2. AN ASSESSMENT OF POLICY MAKING AND ADMINISTRATIVE STRUCTURES IN THE ROTTERDAM METROPOLITAN REGION : PORT, CITY, REGION

2.1 An Assessment of the new Rotterdam initiatives in relation to the OECD programme "The Ecological City"

The conception of the programme "The Ecological City" starting in 1993 by the OECD, points out that in the case of the present dynamic world market with on the one hand an increasing number of conditions in common and on the other hand increasing national and local/regional differentiation, increasing attention should be paid to policy development and policy networks at a local and regional level.

In the case of the seaport cities this leads to a plea for relations to be strengthened between the port and the city (region) and with the actors involved to achieve optimum transfers between economic, ecological and other interests.

However, within the framework of the OECD programme "The Ecological City" the mistake is being made of defining these new networks within tight regional - let alone local - confines and with the assumption of integrated policies at this level. Where cities acquire a key role in both the new networks for port development or ecological pre-conditions, this will be with an open mind when it comes to defining regional, national and even international boundaries. The time of independent city-states is past. Metropolitan regions form part of national states and are increasingly forming part of international networks. The time is also past when cities were clearly defined and protected within a regional context. (Central) cities and also seaport cities form part of a regional environment where boundaries are constantly changing and which has an open relationship with the territory beyond the region. In this way (central) cities and also seaport cities become - functionally and territorial - part of an open regional housing, labour and facilities market, over an ever increasing area¹.

If these considerations are translated into a regime for contemporary policy in development plans for cities in general and seaport cities in particular, this leads to the following ideal model :

- a. Cities themselves plan their own development in the first instance, in close cooperation with the neighbouring municipalities involved, and adapted to the conditions and requirements of the business sector, the social and cultural and ecological interests of the area. They also take into consideration the open borders over ever increasing distances, international, national and regional.
- b. For this development policy and the corresponding entrepreneurship at a local and regional level, the provincial and national government provides on the one hand the necessary scope and policy freedom. This is facilitated by allowing local and regional government sufficient financial autonomy and procedural scope ; on the other hand the provincial and national government gives strategic support to the networks at a local and regional level, involved in development policy and management ;
- c. Where it concerns central national or international interests from economic-financial, social or cultural points of view, or on the basis of ecological values, the national or provincial government has the political scope to intervene in local or regional government formations and networks.

If this ideal model is used as a point of reference for the case study of Rotterdam, then the port element in this city seems on balance to fulfil the basic principles of the model better than territorial planning and environmental protection. However, in the case of Rotterdam's port planning, too little is explained with regard to how the individual elements of the development plan relate to the business sector and the market itself, even though the strategic vision in this connection may be described as sound.

Furthermore, the Dutch government (still) fails to respond optimally, at least in its official policy, bearing in mind Rotterdam port interests, to what is stated under b) regarding the ideal model presented above.

Of particular importance in the case of strategic policy, according to the ideal model, is finally the realization of the increasing significance of the relationship between the different territorial scale levels. Open regional policy and attention to - where Rotterdam is concerned - important national

¹ See; Anton M.J. Kreukels, Environment, Economic Development and Administration, Organisation for Economic Cooperation and Development, Environment Directorate Group on Urban Affairs, Document for Expert Meeting on The Ecological City, Paris, Chateau de la Muette, 12 May 1993.

and international corridors for distribution and processing should be seen in this context as essential in the port development plans.

2.2 An Assessment of the institutional setting in an international perspective

2.2.1 Port and port strategy : balancing policies in local/regional and national/international perspective

Rotterdam's present leading position as the world's number 1 port and its opportunities and perspectives in relation to the environment in the years ahead can best be evaluated on the basis of specific background information within a local-regional and national context.

From the nineteenth century to 1930, Rotterdam's location on the North Sea/Rhine Estuary in the North-West European urban agglomeration provided increasing opportunities for major development. This potential in fact only first began to be exploited in the nineteen thirties when Dutch and German entrepreneurs joined forces in initiatives specifically geared towards development of the port. This first impulse before the second world war was continued immediately after the war when Rotterdam invested in renewal of the port and the port economy at the same time as rebuilding their city which had been so severely damaged by bombardment. This reached a peak in the fifties and sixties.

The investments at that time in making the port of Rotterdam optimally accessible for the ever-larger ships formed, together with well-coordinated port and city policy, the most important engine behind the growth of Rotterdam into the Gateway to Europe and its position as number one world port. Even today, the optimum accessibility of Rotterdam, the result of the investments made during that period, is an important advantage factor in the international "ranking" of seaports. Its growth during this period was everything but spontaneous or uncontrolled. A study concerning industrial expansion in the fifties and sixties states that the targeted endeavour and conformity over a long period of years together with the role of the elite as a link between the public and private sector was a decisive factor in the success of growth policy during that period². During the nineteen sixties, this structure was symbolized by the two-man team consisting of the socialist mayor of Rotterdam, W. Thomassen, and the dynamic chairman of the Municipal Port Management, F. Posthuma.

Even more important is that with this second targeted investment and effort in the post-war period, a social and administrative culture specifically geared to this dynamism was consolidated in Rotterdam. Up to this very day, Rotterdam, is distinguished for its down-to-earth approach and feeling for opportunity in the trade, distribution and transport economy at an international level. In this respect Rotterdam is an example of a long national tradition of business acumen, trade, distribution and transport orientation, characteristic of the Netherlands from the Golden Age, the 17th century, with Amsterdam at that time as the most important trading city.

Within this context, Rotterdam could and still can function as a central port at an international level. Since then there has been a break with that period in two respects. In the late sixties and seventies, a change took place in the city administration, typified by special attention being paid to financial dependent inhabitants and to the social and living climate in the city. This change was accompanied by a rejection of the economic and technical monomania, so typical of port development in the fifties and sixties. Parallel to an increasing number of areas of the city of Rotterdam and the Rijnmond region considered to be uninhabitable, environment conditions and

² It concerns the study: F.M.M. de Goey, Space for Industry, Dissertation Erasmus University Rotterdam 1990, published by Roterodamum Historic Publications Foundation in cooperation with Eburon Publishing House, Rotterdam, 1990.

the general quality of the area began to play an important role in policy at a local and regional level. There was great resistance to large-scale and above all polluting industry in the port area, and in the city itself little attention was paid to economic functions while every attention was focused on housing.

During the seventies the accent in the decision-forming was placed on the social aspects. This can be seen in the notably high level of investment in urban renewal in the seventies. Attention was gradually also extended to the quality of the environment : registering and responding to marginal values in Rijnmond. Both aspects have become an indispensable part of Rotterdam's administrative and political culture³.

From the nineteen eighties onwards there was nevertheless a need once a-gain, as a consequence of increasing international economic competition and shifts in territorial scale relationships in the Netherlands, to make systematic, concentrated investment once again in the economy and infrastructure.

From approximately 1984 onwards, this manifested itself at a local and regional level in strong urban (economic and later also cultural) revitalization. Rotterdam and the Rotterdam urban area can be seen as the most powerful example of this trend in the Netherlands. Slow to start, but soon catching up, the Dutch cities joined Rotterdam in following the international trend of urban revitalization. In doing this they endeavoured to avoid a one-sided fixation on the predominantly economic approach, characteristic of the fifties and sixties. In addition to economic regeneration, they now turned their attention to cultural and social renewal. So far this has not resulted in a workable balance between these three renewal dimensions. The gradually recovering focus on economic revival is a characteristic of the economic recovery policy of the Lubbers cabinets I, II and III. It should be mentioned here, however, that seen in an international context and in comparison with other European countries, the tendency to provide the business sector with specific support in the expanded national policy culture remains limited. In the Port Plan 2010 (p.84), reference is made to this. It states that the Dutch government's involvement in the Port of Rotterdam is predominantly oriented towards business-economics. This forms a contrast with the orientation towards the socio-economic structure of the ports and specific support for this aspect in countries such as Belgium, Germany and France, according to the report⁴. A further factor here is that in policy concerning a single European market of the European Community, it strictly conforms - in theory at least - to the principles of equal competitive relationships, particularly where these could be affected by selective government support in the countries of the European Community. In this context it may be mentioned that, depending on the economic sector, there are major differences between the countries of the European Community with respect to the degree of restraint regarding direct or indirect forms of this support. With regard to the requisite infrastructure, the size of support by the Dutch government is modest and restrained in comparison with other European countries (particularly larger countries such as France, Germany), although there has been some degree of liberalization since 1988 (including in the form of the use of extra revenue from natural gas)⁵.

³ Concerning the growing political awareness with regard to the environment, see: Kees Boender, Environment protest in Rijnmond. Sociological analysis of environment solidarity among elite groups and the general public, Rijswijk, Sijthoff Press, 1985. With respect to recent profiling of environment protection, the Rotterdam region could refer back to a tradition dating from the mid-seventies when they began recording problem areas in environment conditions in this region. See Policy Document : Integrated Environment Study, Rijnmond Public Authority no. 17951, Rotterdam, 1977. This initiative is in itself an extension of concern already felt for a longer period of time concerning the deterioration of the living, working and social climate in this region: L.A. Welters, Living and working in Rijnmond, Policy Recommendations Made by the Board of the Organization for Research into the Work Situation in the Rijnmond Region, Rotterdam, University Press, Rotterdam, 1969.

⁴ See Port Plan 2010, Rotterdam Municipal Port Management, p.83, p.84 and p. 85.

⁵ See in this connection: Nederland Distributieland, Competing with infrastructure. Catching up plan for Dutch

A second characteristic of the Dutch government's policy is that since the nineteen seventies a vigorous increase in policy coordination and planning together with an endeavour to give the general public a voice has resulted in decision-forming procedures becoming exceedingly long and complex. This has meant that in the eighties and nineties fast reaction to new developments in economic, technological and infrastructural fields has become an extremely difficult and heavy task. The Netherlands is clearly at a disadvantage in the case of strategically and nationally important projects in an international context, even though similar problems exist in a number of other countries⁶.

A third characteristic of national involvement in development projects in the Netherlands is the marked political and governmental commitment in the field of physical planning and environmental protection. In an international context, the Netherlands is held by many to be one of the guiding countries. Since the first National Environmental Policy Plan, environment policy has become a strong national policy-category. The Dutch government is making every effort by drawing up standards, systems of permits etc. to clean up the existing situation and is ensuring that new developments have to conform with strict regulations. In this context, one should include the Environment Impact Statements (MER procedures) laid down by law and obligatory in specific cases. A spin-off of all this involvement is that where expertise, data and analyses are concerned in the Netherlands, there is an impressive amount of cooperation between the Government, research institutes affiliated to the government, university research centres for environmental protection and finally a number of influential associations active on behalf of the environment. In comparison with other countries, the Netherlands has established a largely national and provincial tradition in environmental protection in this respect. Local and regional involvement has so far been mainly confined with a few exceptions to the two largest cities : Amsterdam and Rotterdam.

A fourth and last characteristic of the Dutch national government is related to this last point : the tradition of centralization and consequently the high degree of dependence by local-regional government on the national government from a financial and procedural point of view. This is particularly expressed in the integrated physical planning and environment policy. In many cases the final decision ultimately lies with interdepartmental agreement at a state government level. In addition to having advantages in an international context, this centralization also has a number of clear disadvantages particularly in the case of the large cities and their development policy at a regional level, whereby it is essential to be alert and respond in a way adapted to the prevailing situation when it comes to economic, social and cultural revitalization⁷.

The final development of the ROM-project (1993 - 1998) and the BOM project (1998 - 2000) are clearly examples of the evolution away of the Dutch central rule tradition of the public sector and moving to a more useful balance between central and subcentral units and between private and public sector. The situation at the moment (2000) is clearly as in most Western European countries one of a half way progress with regard to the two mentioned dimensions.

infrastructure: Leading the way towards Europe. The Hague, October 1992.

⁶ See Draft Report on Decision-forming concerning infrastructural projects in other European countries, Part 1: A comparison of countries: analyses and considerations, Report by Kolpron Consultants B.V., Rotterdam, December 1992 (report of a study commissioned by the Scientific Council for Government Policy).

⁷ See: A.M.J. Kreukels, W.G.M. Salet (eds.), *Debating Institutions and Cities*. Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, SDU Publishing House, 1992 and: *Institutions and Cities. The Dutch Experience*, Reports to the Government Number 37, Netherlands Scientific Council for Government Policy, Revised Edition, The Hague, 1990.

2.2.2 Policies for the restructuring of the port

The about-turn, manifest in the strategic vision of the mainport of Rotterdam in 1989 and in the Port Plan 2010 in 1991, does not mean a return to the "technocratic" regime of the fifties. Economic and technological demands on the one hand and those of the social environment, in its broadest sense, on the other, are considered equally important. A new equilibrium will have to be found here. However, a strong economic foundation now forms an important point of departure.

In relations between market parties, interest groups and the government there is also no sense of a return to the cast-iron coalition between port authorities and city of the fifties and sixties. The port, as development company, is becoming more and more an entity in its own right, with a scope and impact extending far beyond the city of Rotterdam. That calls for new relationships. The Port Authority's coordinating role between the various authorities, interest groups at various levels and industry in the port will become increasingly important. In particular, the links with market parties and authorities at the (inter)national level, for instance those in the context of the European Community, are strategic for planning ahead nowadays. On the other hand, the port's embedment in the city of Rotterdam necessitates a relationship between port authorities and city council. However, that relationship should offer maximum freedom for both parties. A hierarchically inferior position for the port, like in the seventies and eighties, is no longer acceptable. The port is an entity in its own right, with its own risks and responsibilities, and must be able to operate in an differentiated (global) arena.

The relations on both fronts are far from fully developed. There is, however, a growing recognition of what is needed and the necessary steps are being taken - still rather hesitantly in some quarters, but quite positively by the present port authorities - to safeguard and strengthen the port of Rotterdam's lead as the world's number one port and Europe's main transport centre.

2.2.3 Policies for the urban regeneration of Rotterdam

As in many cities nowadays, in Rotterdam the master plan is no longer the most decisive vehicle of urban planning. In contrast to the past, with Rotterdam's famous example of Ir. van Traa's post-war master plan, the development of the city is now guided by strategic projects and plans for particular areas and locations. At the moment, there are two main projects which are both, in their own way, related to the port : (a) the restructuring of the old port area 'Kop van Zuid', adjacent the city centre at the south bank of the river and (b) the expansion scheme around the airport of Zestienhoven in the northern part of the city.

The urban revitalization of Rotterdam in the second half of the eighties was aimed at restoring the city to a central position within a strong region. This was a counter-reaction to the policy of urban renewal in the seventies/early eighties, when attention was paid exclusively to the urban housing areas, thereby neglecting the city's economic functions. This social- orientated urban renewal can be seen, in turn, as a reaction to the plans for reconstruction following the Second World War, when the main priority was the general restoration of the bomb-torn heart of the city. With this sketch of after war "dialectic" urban policies in mind, one will not be surprised that the emphasis on economic regeneration in the eighties caused again a counter-reaction from 1989 onwards, in which there were pleas for "social renewal" in the city of Rotterdam. Even though this programme was paid a lot of attention, not only in Rotterdam but later also in a national setting, its focus and impact seem more nominal than real as yet.

However, as indicated earlier, the policy of economic revitalization in the city has, in the meantime, become geared more towards real-estate development and planning than economic redevelopment in the strict sense of the word. Sure, there are initiatives for economic development, stimulated especially by a Council for Economic Development (the so-called

Rotterdam Ontwikkelingsraad : ROTOR). However, the city of Rotterdam has still to develop an explicit and consistent strategy for its economic restructuring, combined with new facilities for training and education, related to the port economy of the period ahead. Even now, 2000, the general economic situation of the city of Rotterdam, and even of the broad region, the Southern Wing of the so called Radnstad, is vulnerable. The unemployment is pronounced and Rotterdam functions as a concentration of economic activities more badly than Amsterdam, that in relation to the airport of Amsterdam is booming economically, and this, not only in the sector of real estate as Rotterdam especially does.

This picture of the city and the region of Rotterdam contrasts with the policy (view) taken by the Port Management which, in the Port Plan 2010, indicates the necessary economic profile and strongly suggests that economic policy should serve as a foundation on which other interests, for example social and environmental, can rest.

2.2.4 The necessary adaptation of the institutional setting : port an city in local/regional and national/international perspective

At the moment both the city and port of Rotterdam are simultaneously involved in an important process of redevelopment. This is unlike the pattern in the past, when they followed more independent courses of development, each with its own period of restructuring and expansion.

The relation between city and port is changing. The port is becoming more of an entity in its own right, and any links with the direct surroundings tend to be made more with the region Rijnmond and less exclusively with the city of Rotterdam.

With a view to the successful development of both city and port, each with its own demands in this wider regional perspective and linked with increasingly strategic hinterland connections, policy is needed whereby the long-term economic, social and environmental interests are better coordinated, at various administrative and policy levels.

With regard to the port, the new plan for the port of Rotterdam : 2010, drawn up by the Port Management, appears to provide a well-balanced approach for the confrontation between this interests. It is a well-founded programme, based on a business-like analysis of the opportunities and threats for the port in the long term, rather than concentrating on short-term economic success. It does not offer a blueprint for the port with fixed targets, but guarantees the necessary capacities. This also means also suggesting solutions for structural problems related to pollution and congestion. The strategic concept of emphasizing added value, instead of tonnage, in relation to the distribution and production combinations provides a strong backbone to the programme. Finally, the plan mirrors the awareness of the importance to the Port Management of being the initiator and participant in public and private networks at different levels. This applies particularly to the (inter)national ones when it comes to real development of the port in the period ahead.

The city of Rotterdam is faced with a more difficult task. It must, on the one hand, redevelop those qualities befitting a centre in a region of basically strong satellites, forming one residential and employment market. To complicate matters, the city is characterised by a serious one-sidedness with respect to population composition (many immigrants, many people on welfare, many unemployed) and economic profile (a commercial structure which is also becoming increasingly one-sided).

On the other hand, the city of Rotterdam, when compared with other port cities, had ample, long-standing opportunities to adapt to the dynamics related to the port. At this moment too there are latent reserves for restructuring and further expansion ; this is all thanks to the total destruction of the city centre during the Second World War.

The choice of combinations in distribution, logistics and production in the new port plan, in particular, offers the city and Rotterdam agglomeration challenging opportunities, following a long period from the mid-seventies onwards when a lot of ground was lost, especially economically.

With regard to this profile, port and city are again pointing in the same direction. The situation has been very different in the past.

As was suggested in the paragraph about the institutional setting for recent Dutch urbanisation, an unavoidable pre-condition for a city policy able to equal that for the port is more effort on the part of the city's commercial sector and social groups, in close collaboration with active city politics. This is only likely to succeed if there is sufficient autonomy at city level for the responsibilities and risks involved to be adequately related.

In order to make this possible in such a centralistic welfare state system as the Netherlands, a modification of the financial relationships linking the various parties involved in the city and the city council is necessary.

With such a modification of the Dutch institutional system it is also quite possible that the Dutch national authorities will offer the port and city more of the necessary strategic backing than is the case at present. This support will be indispensable in an international context, in which the outcome of competition between cities and between ports will be largely determined by such strategic national support, be it veiled or blatant. It can be in the form of financial aid, expertise or political influence in international organs.

This strategic backing does not alter the fact that port and city will both have to become more active themselves in various circuits and at different levels of government, and in the European context in particular. The port of Rotterdam is already alert in this respect and has been operating within the European Community for some years. The city of Rotterdam has also - often in connection with the port - invested in these relations over the past few years. However, this needs to be further reinforced, considering the initiatives of comparable cities elsewhere. A good example of a city of Rotterdam initiative is its active involvement in the development of a joint policy with respect to social problems drawn up by a number of major European cities. Representatives met, under the European Community umbrella, in Barcelona in March 1991.

All in all, it would now seem - after a period of living off the fruits of previous developments - that the sails were set in the right direction to profit fully from a favourable wind, blowing in the direction of the twenty-first century. That certainly goes for the port. The journey will be much rougher for the city, but within the evolution of the ROM- project (1993 - 1998) and subsequently that of the BOM programme (1998 - now) it can gradually find itself on course. Navigation is hampered especially in the city's case by the centralistic conditions which still dominate the Dutch administrative and political waters, even if there is a moving away of this traditional too much public sector and central rule oriented government from the nineties onwards.

If it becomes possible for the enterprises and interests groups in the city, together with the city administration, to again play an important role in the development, using their own assets, then port and city can meet each other more on equal terms than is possible at present. They will be able to join hands where necessary and free each other when it is a question of specific responsibility.

In their strategic policies, both port and city will become more and more confronted with responsibilities on the regional scale of the agglomeration and even the Randstad conurbation. This implies, among other things, the necessary arrangements with the province of Southern

Holland, with different departments of the national government, and with regard to the European Community when it comes to policies in the context of the European Commission.

2.2.5 Port, city and region : strategic guidelines for the future

There was a long period from 1850 until 1988 of a parallel expansion development of the port and the city of Rotterdam. However, after the intermezzo and the stagnation of the seventies and eighties the existing links between port and city became replaced in the early nineties along gradual lines by the inplantation of the port first within the more encompassing metropolitan region : the agglomeration Rijnmond and subsequently within the Southwestern region of the Netherlands : the so-called Delta Region. In this way the city of Rotterdam becomes with regard to the port more and more one area among other, interrelated and competing with each other in one (sub)regional market for work and living. This forms the first main characteristic of the restructuring of the port and the regeneration of the city, if one focuses especially on locational and spatial patterns.

The second main characteristic concerns the growing importance of the interrelations between different functional and territorial systems, if one want to do justice to the strategic mainport of Rotterdam, involved in dynamics dictated by interests and conditions in various circles and territorial domains. The increased meaning of the linkages between the port of Rotterdam and functional and spatial units in an international setting results along gradual lines in a more pronounced autonomous functioning of the port itself not only with regard to the city of Rotterdam, but also to the more encompassing Rijnmond agglomeration, then the Delta region, and even the nation-state of the Netherlands.

The third main characteristic concerns the new institutional relations and arrangements, related to the restructuring of the port and the regeneration of the city of Rotterdam. The growing independency of the port of Rotterdam related to the dynamics of mainports in a global setting has important consequences for the functional and spatial interrelations on the local, regional and national scale. One can expect that trades-off's between economic, social an ecological goals within the local, regional and national setting become to a great extent deduced from arrangements between an autonomous "international" port (imbedded in international relationships) on the one hand and local, regional, national and international authorities (representing the interests of these territories) on the other. The mainport of Rotterdam illustrates in this way clearly the gradual institutional adaptation, mirroring the new relationships between the port and the most broad defined international business interests and institutions on the one hand, and those between the port and local, subregional, regional, national and restricted international interests (for instance : those of the European Community) on the other. These new institutional arrangements are the most manifest in the political debate and conflict, revived by the Port Plan 2010 in 1991/1995, and concerning the reconciliation of economic/technological growth and ecological/spatial based amenities in Rotterdam, the Rijnmond area and the Delta Region.

REFERENCES

Atzema, O.A.L.C., Hooimeijer, P., Nijstad, R. (1995)

Niet met woningbouw alleen. Verstedelijking en Selectieve Migratie in de Provincie Zuid-Holland (Housing is not the only policy target. Urbanization and Selective Migration in the Province Southern Holland), Utrecht, Utrecht University, Faculty of Geographical Sciences, Working Papers STEPRO/Urban Issues

Banfield, E. (1968),

The Unheavenly City, Boston, Mass., Little, Brown

- Barlow, I.M. (1991),
Metropolitan Government, London and New York, Routledge
- Blanken, R. and others (1995),
Naar een economische visie voor (de stadsregio) Rotterdam (Towards an economic vision for the metropolitan region of Rotterdam), Rotterdam, Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
- Besluitvorming over infrastructuurprojecten in andere Europese landen. Deel 1. Een vergelijking van landen : analyses en overwegingen (Decision-forming concerning infrastructural projects in other European countries, Part 1 : A comparison of countries : analyses and considerations) (1992)
Kolpron Consultants B.V., Rotterdam
- Boender, K. (1985),
Milieuprotest in Rijnmond. Sociologische analyse van milieusolidariteit onder elites en publiek (Environment protest in Rijnmond. Sociological analysis of environment solidarity among elite groups and the general public), Rijswijk, Sijthoff Pers
- Bollens, S.A. (1992),
State Growth Management. Intergovernmental Frameworks and Policy Objectives, in : Journal of the American Planning Association, Vol. 58, No. 4, Autumn 1994, p. 454 - p. 466
- Brunori, D.E., Elbert, M.V., Henig, J.R. (1994),
Regional Politics in Washington D.C. : Cautious and Constrained Cooperation, Paper prepared for delivery at the 1994 Annual Meeting of the American Political Science Association, The New York Hilton
- Bullmann, U., Goldsmith, M., Page, E.C. (1994),
Subnational Government Autonomy and Political Authority : Regions, Localities and the Shifting Balance of Authority in Europe,
Paper prepared for the 1994 annual meeting of the American Political Science Association, the New York Hilton Hotel
- Clark, T.N. and Ferguson, I. (1983),
City Money. Political processes, fiscal strain, and retrenchment,
Chicago, University of Chicago Press
- Clark, T.N., Goetz, E.G. (1994),
The Antigrowth Machine : Can City Governments Control, Limit, or Manage Growth ?, in : T.N. Clark (ed. Urban Innovation. Creative Strategies for Turbulent Times, Thousands Oaks, London, New Delhi, Sage Publications, p. 105 - p. 145
- Concept Havenplan 2010, Toekomstbeeld van Mainport Rotterdam (Concept Plan for the Port 2010 ; Image of the Mainport of Rotterdam) (1991),
Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, (Municipal Port Authority of Rotterdam), Rotterdam
- Deeg, R.E. (1994),
Germany's Länder and the Federalization of the European Union,
Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, Panel 26-8 Aregion of Regions ?
- Downs, A. (1992),
Growth Management : Satan or Savior ? . Regulatory Barriers to Affordable Housing, in : Journal of the American Planning Association, Vol. 58, No. 4, Autumn 1994, p. 419 - p. 421
- Dunnen, R. den, Schut, M. (1990),
De haven van Rotterdam, van kwantiteit naar kwaliteit (The port of Rotterdam ; from quantity to quality), in :
Themanummer Rotterdam, Geografisch Tijdschrift, Vol. XXIV, No. 3, p. 278 - p. 286
- Geïntegreerd Milieuonderzoek (Integrated Environment Study) (1977),
Rotterdam, Openbaar Lichaam Rijnmond (Rijnmond Public Authority), Policy Document no. 17951, Rotterdam
- Goey, F. de (1990),
Ruimte voor Industrie. Rotterdam en de vestiging van industrie in de haven 1945 - 1975 (Space for Industry. Rotterdam and the choice by industry for the port of Rotterdam), Rotterdam, Stichting Historische Publicaties Rotterdam in samenwerking met Uitgeverij Eburon
- Godschalk, D.R. (1992),

In defense of Growth Management, in : Journal of the American Planning Association, Vol. 58, No. 4, Autumn 1994, p. 422 p. 424

Hall, J.S. (1995),
Who Will Govern American Metropolitan Regions, Paper Prepared for the American Political Science Association, Annual Meeting, Chicago, Illinois, August

Harding, A. (1992),
Rotterdam, croissance ou développement ?, in : Metropoles Portuaires en Europe : Barcelone/Gênes/Hambourg/Liverpool/ Marseille/Rotterdam. (Ouvrage réalisé sous la direction de) Jean-Lucien Bonillo, André Donzel et Mario Fabre, Les Cahiers de la Recherche Architecturale 30/31, Editions Parenthèses, Paris, 4ème trimestre, p. 147 - p. 162

Harding, A., Dawson, J., Evans, R., Parkinson, M. (1994),
European Cities towards 2000. Profiles, policies and prospects, Manchester, Manchester University Press

Institutions and Cities : the Dutch Experience (1990),
Netherlands Scientific Council for Government Policy, Reports to the Government No. 37, The Hague

Keating, M. (1991),
Comparative Urban Politics. Power and the City in The United States, Canada, Britain and France, Aldershot, Edward Elgar Publishing Limited

Klerk, L. de (1990),
Hoe groot is Rotterdam ? (How big is Rotterdam ?), in : Themnummer Rotterdam, (Special Issue : Rotterdam), Geografisch tijdschrift, Vol. XXIV, No. 3, p. 200 - p. 210

Kreukels, Ton (1992a),
Ville, port, region : la rupture d'échelle ; Rotterdam (City, port and region : dynamics of scale), in : Metropoles Portuaires en Europe : Barcelone/Gênes/Hambourg/Liverpool/ Marseille/Rotterdam. (Ouvrage réalisé sous la direction de) Jean-Lucien Bonillo, André Donzel et Mario Fabre, Les Cahiers de la Recherche Architecturale 30/31, Editions Parenthèses, Paris, 4ème trimestre, p. 163 - p. 177

Kreukels, A.M.J. (1992b),
Metropolitan Administrative Structures and the Dutch Experience, in : Governing metropolitan regions ; towards new administrative structures in urban Europe ; Speeches of the international conference, organized by : The City of Eindhoven, European Institute for Comparative Urban Research (EURICUR), The Council of European Municipalities and Regions, Dutch Section, Erasmus International Forum, Eindhoven, Evoluon, April 1 -4, 1992

Kreukels, Anton M.J. (1993a),
Rotterdam. Le port englobe la ville (Rotterdam : the port overarches the city), in : numéro "Grandes Villes et Ports de Mer", Les Annales de la Recherche Urbaine, 55 - 56, Septembre 1992 - Diffusion : Mars 1993, p. 23 - p. 34

Kreukels, Anton M.J. (1993b),
Environment, Economic Development and Administration, Organisation for Economic Cooperation and Development/Organisation de Coopération et de Développement Economiques OECD/OCDE, Document for Expert Meeting on the Ecological City, OECD/OCDE, Paris, Chateau de la Muette, 1993

Kreukels, Anton M.J. (1995),
City and Port. Glasgow and Strathclyde Region, Report for the European Union Exchange of Experience Programme "Urban Support for Port Development", Utrecht, Utrecht University, Faculty of Geographical Sciences

Kreukels, Ton and Doe, Albert (1994),
Port Plan 2010 and the environment. Un nouveau plan portuaire, in : Villes Portuaires. Acteurs de l'environnement. City and Port, partners for the environnement, Quatrième Conférence Internationale Villes et Ports, Montréal, Québec, Canada, 10 au 13 Octobre 1993, Association Internationale Villes et Ports (AIVP), Secrétariat a la mise en Valeur du Saint-Laurent, Le Havre, p. 207 - p. 220

Kreukels, A.M.J. and Salet, W.M.G. (eds.) (1992),
Debating Institutions and Cities. Proceedings of the Anglo-Dutch Conference on Urban Regeneration, Netherlands Scientific Council for Government Policy, The Hague, SDU Uitgeverij

Kreukels, Anton and Spit, Tejo (1989),
Fiscal Retrenchment and the Relationship Between National Government and Local Administration, in : Susan E. Clarke (ed.), Urban Innovation and Autonomy. Political Implications of Policy Change, Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications, p. 153 - p. 181

Markusen, A.R. (1987),
Regions. The Economics and Politics of Territory,
 Totowa, N.J., Rowman and Littlefield

Nederland-Distributieland. Inhaalplan voor de Nederlandse infrastructuur : baanbreken naar Europa (The Netherlands - Country of Distribution. Competing with infrastructure. Catching up plan for Dutch infrastructure : Leading the way towards Europe) (1992),
 Klankbordgroep Mobiliteit, Concurrenieren met infrastructuur (Debating Circle Mobility, Competition by Infrastructure), 's-Gravenhage

Laar, P.Th. van de (1991),
Financieringsgedrag in de Rotterdamse Maritieme Sector 1945 - 1960 (Financing attitudes in the Rotterdam Maritime Sector 1945 - 1960), Rotterdam, Tinbergen Institute Research Series

Nieuw Rotterdam ; Een opdracht voor alle Rotterdammers (New Rotterdam ; A task for all citizens of Rotterdam) (1987),
 Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing (Advisory Commission on Social-Economic Renewal in Rotterdam), Rotterdam

Ostrom, V., C.M. Tiebout, R. Warren (1961),
 The Organization of Government in Metropolitan Areas, in : American Political Science Review, Vol. 55, December 1961, p. 831 - p. 842

Parkinson, M. and others (1992),
Urbanisation and the Functions of Cities in the European Community. A Report to Commission of the European Communities, Directorate General for Regional Policy (XVI), Liverpool, John Moores University, European Institute of Urban Affairs

Peterson, P. (1981),
City Limits, Chicago, University of Chicago Press

Peterson, P. (1995),
The Price of Federalism, Washington D.C., The Brookings Institute

Plaats en toekomst van het havenbedrijf in (Main)port Rotterdam ; Een strategische visie. (Position and future of the Port Authority in (main)port Rotterdam ; strategic vision) (1989),
 Havenbedrijf der Gemeente Rotterdam, (Municipal Port Authority of Rotterdam), Rotterdam

Plan 2000+ ; Ontwikkeling Noordelijke Delta (Plan 2000+ ; The Development of the Northern Delta) (1969),
 in opdracht van het Gemeentebestuur opgesteld door het Havenbedrijf en de Dienst Stadsontwikkeling en Gemeentewerken, (report for the City Administration of Rotterdam by the Municipal Port Authority, the City Planning Department and Public Works), Rotterdam

Poeth, G.G.J.M. and Dongen, H.J. van (1985),
Rotterdam of de noodzaak van een infrastructuur voor informatie (Rotterdam or the necessity of an infrastructure for information-handling),
 Interfaculteit Bedrijfskunde Erasmusuniversiteit Rotterdam (Interfaculty of the Erasmus-University of Rotterdam), Rotterdam

Regional Policies in Germany (1989),
 Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris

ROM -Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer- Project Rijnmond. Plan van Aanpak. Beleidsconvenant (ROM Project - Rijnmond Urban and Regional Planning and Environmental Protection Project ; Startdocument and Commitment Package) (1993),
 Stuurgroep ROM-Rijnmond (Steering Group ROM-Rijnmond), Rotterdam

D. Rothblatt, A. Sancton (eds.) (1993),
Metropolitan Governance : American/Canadian Intergovernmental Perspectives, Berkeley, Ca. Institute of Governmental Studies

Rotterdam - 1340 - 1940 - 1990 - (1990),
 Themanummer Rotterdam, (Special Issue : Rotterdam), Geografisch tijdschrift, Nieuwe Reeks, XXIV, No. 3, p. 193 - p. 286

Rusk, D. (1993),

Cities without suburbs, Washington D.C., The Woodrow Wilson Center Press

Schaick, W. L. van, Dekker, T.C., Dietze, P.M. (1984),
Europoort-Maasvlakte. Besturen met visie (Europoort-Maasvlakte ; Management with vision), in : Openbare Uitgaven, Vol. 16, No. 4, p. 180 - p. 200

Scharpf, F. (1989),
Regionalisierung des Europäischen Raum. Cappenberges Gespräche der Freiherr-Vom-Stein-Gesellschaft, Band 23, Köln, Grote

Scharpf, F. (1994),
Community and Autonomy. Multi-Level Policy-Making in the European Union, RSC Working Papers 1994, No. 1, European University Institute, Florence

Self, P. (1982),
Planning the the Urban Region. A Comparative Study of Policies and Organizations, London, Allen and Unwin

Sharpe, L.J. (ed.) (1993),
The Rise of Meso Government in Europe, London, Newbury Park New Delhi, Sage Publications

Stein, J.M. (ed.) (1993),
Growth Management. The Planning Challenge of the 1990's, Newbury Park, London, New Delhi, Sage Publications

Toonen, Th.A.J., Kreukels, A., Veld, R.J. in 't, and others (1994),
Vernieuwing van Politiek en Bestuur in de Provincie (An innovated profile of Policy Making and Administration of the Dutch Provinces), Pre-advies ten behoeve van het Interprovinciaal Overleg -Project 'De Provincie van de Toekomst'(Advice on behalf of the Provincial Joint Authorities Group 'The Dutch Province of the Future', Rotterdam, Bureau voor Contract Research

Vernieuwing van Rotterdam (The Regeneration of Rotterdam) (1987),
College van Burgemeester en Wethouders van de Gemeente Rotterdam,
(The Mayor and Aldermen of Rotterdam), Rotterdam

Walsum, G.E. van (red.) (1972),
Rotterdam/Europoort 1945 - 1970 (Rotterdam/Europoort 1945 -1970), Rotterdam, Ad. Donker

Warren, R., M.S. Rosentraub and L.F. Weschler (1992),
Building Urban Governance : An Agenda for the 1990s, in D.L. Ames et alt. (eds.), Journal of Urban Affairs, Vol. 14 No. 3/4, 1992, p. 399 - p. 422

Welters, L.A. (1969),
Wonen, leven, werken in Rijnmond ; beleidsaanbevelingen van het bestuur van de Stichting Onderzoek Arbeidssituatie in het Rijnmondgebied (Living and working in Rijnmond, Policy recommendations made by the Board of the organization for Research into the Work situation in the Rijnmond region), Rotterdam, University Press, Rotterdam

PLACE ET STRATÉGIE DES VILLES PORTUAIRES EUROPÉENNES DE LA MÉDITERRANÉE DANS LA LOGISTIQUE CONTINENTALE

Joan Alemany
Professeur
Université de Barcelone, Espagne

*Docteur en sciences économiques, professeur à l'université de Barcelone, **Joan Alemany** est également consultant en économie et organisation portuaire. Il a réalisé de nombreuses études sur l'économie, l'organisation, la gestion et le financement des ports. Il a par ailleurs participé à la définition des stratégies de planification des ports de Barcelone, Tarragone, Buenos Aires, Rosario, Cartagena de Indias et Santos. A l'heure actuelle il travaille sur les différentes options de développement de la façade maritime de la région de Barcelone ainsi que sur le schéma de développement du port de Trieste, en collaboration avec l'association "Trieste Futura". Joan Alemany est également membre du comité scientifique de l'Association Internationale Villes et Ports, du Centre International "Città d'Acqua" de Venise et de la "Asociación de Estudios Portuarios y Marítimos" d'Espagne.*

Résumé français

Dans le contexte européen et dans le cadre de la nouvelle économie globalisée, les stratégies des villes portuaires pour le développement de leur port, pour la capture de nouveaux trafics maritimes et pour l'organisation de la distribution au niveau continental sont les éléments clés de leur propre croissance économique et, dans le même temps, de leur insertion dans le nouvel aménagement du territoire.

La meilleure localisation géostratégique pour l'accueil et l'expédition des trafics d'Asie et de la Méditerranée, la réduction de la congestion des voies terrestres de transports, les politiques de développement régional et d'intégration sud européenne et nord-africaine sont quelques-uns des arguments sur lesquels les villes de la façade maritime méditerranéenne fondent les stratégies de développement portuaire. Les projets actuellement en cours d'élaboration ou d'exécution dans les villes portuaires de Trieste, Gênes, Marseille, Barcelone ou Valence présentent d'ores et déjà une composante qui dépasse nettement et explicitement le cadre local ou régional traditionnel pour s'inscrire dans l'aménagement territorial et le développement durable au niveau du continent européen.

Abstract in english

Within the context of both the European and new global economy, port city strategies for port development of their port, the capture of new maritime trade, and the organisation of distribution at a continental level, are key factors for their own economic growth, and at the same time their inclusion in new regional development.

The best geographical location for both the reception and shipping of goods from Asia and the Mediterranean, road traffic decongestion, regional development policies, and southern European and North African integration, are a few of the arguments upon which Mediterranean coastal cities are basing their port development strategies. Projects at present in the process of being developed, or actually carried out, in the port cities of Trieste, Genoa, Marseilles, Barcelona, or Valencia already clearly and explicitly exceed the scope of the

traditionally regional or local, and lie within the context of both regional development and sustainable development at an European continental level.



PLACE ET STRATÉGIE DES VILLES PORTUAIRES EUROPÉENNES DE LA MÉDITERRANÉE DANS LA LOGISTIQUE CONTINENTALE

1. LES VILLES PORTUAIRES ET LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS.

L'Europe sans frontières de l'Union Economique et Monétaire devra se poser la question des transports intérieurs, comme élément de sa politique de développement durable, et la question de son insertion dans une économie globale à travers des transports extérieurs. Dans les deux cas (transports intérieurs et transports extérieurs), la politique portuaire jouera un rôle central dans l'aménagement du territoire européen.

Les efforts de l'Union Européenne pour élaborer des normes et des critères communs afin de créer des conditions de concurrence entre tous les ports n'ont pas permis d'avancer. Le Livre Vert sur les Ports et les Infrastructures Maritimes, élaboré par la Commission Européenne, avait comme fonction principale d'établir les bases d'une Politique Commune de Transport dans le domaine portuaire. La diversité des systèmes d'organisation, de gestion et de financement des infrastructures est tellement grande en Europe qu'elle peut affecter les conditions de concurrence entre les différents ports, notamment pour ce qui concerne les tarifs, les subventions et, en définitive, le financement même des travaux d'infrastructures. Cela peut avoir une grande incidence sur l'aménagement du territoire européen en stimulant une plus grande concentration des trafics dans quelques ports et une grande densification, proche de la congestion, de quelques grands couloirs terrestres de transports combinés. Après quelques séminaires et discussions sur le Livre Vert, nous n'avons pas avancé dans l'élaboration des critères basiques de cette Politique Commune de Transport pour les ports européens.

Dans le contexte européen et dans le cadre d'une nouvelle économie globalisée, les stratégies des villes portuaires sur le développement de leurs ports, sur la captation de nouveaux trafics maritimes et l'organisation de la distribution au niveau continental, sont les éléments clé de leur propre croissance économique et, peut-être, de leur insertion dans le nouvel aménagement du territoire.

Divers arguments fondent ces stratégies de croissance portuaire des villes de la façade maritime méditerranéenne : une meilleure situation géostratégique pour recevoir, envoyer et distribuer les trafics d'Asie et des pays de la Méditerranée, une réduction de la congestion des voies terrestres de transport du sud de l'Europe, et des politiques de développement régional et d'intégration méditerranéenne (sud-européenne et nord-africaine). Les projets qui sont en train d'être élaborés et d'être réalisés dans les villes portuaires de Gênes, Marseille et Barcelone présentent déjà une composante qui dépasse, d'une façon claire et explicite, le domaine traditionnel local ou régional pour s'insérer dans l'aménagement territorial et dans le développement durable à un niveau continental européen. Cependant, l'existence de conditions très différentes dans l'organisation, la gestion et le financement de ces projets rend difficile la réduction des écarts importants qui, en général, les séparent des ports de l'Atlantique et, spécialement, des ports continentaux de la Mer du Nord.

Face à ces stratégies de développement portuaire des grandes villes portuaires du Sud de l'Europe, on trouve d'autres stratégies qui présentent des objectifs différents, portés par d'autres acteurs ayant pouvoir de décision dans le contrôle et la direction des flux basiques du transport maritime : les grands armateurs et les opérateurs des terminaux de conteneurs des ports les plus importants du monde.

Les villes portuaires peuvent devenir, non seulement d'importants pôles de transport et de distribution à un niveau continental, mais aussi des métropoles de développement de nouvelles activités économiques autour de la logistique et l'organisation des grands flux commerciaux internationaux. Ces nouvelles activités donnent une valeur ajoutée aux marchandises et au service du transport. Si, dans le même temps, on trouve des nouveaux services d'information et de télécommunication que le transport implique, la ville portuaire peut arriver à un niveau élevé de qualité économique. Et si, en plus, on ajoute à tout cet ensemble de services du transport, les activités avancées de la recherche, la formation et la connaissance autour de l'organisation du transport, de la logistique, du commerce international et de la distribution, alors la ville portuaire peut se situer à un stade de développement économique qualitativement supérieur.

En plus des fonctions strictement économiques du trafic maritime et leurs services avancés complémentaires, quelques villes historiques sont en train de récupérer des espaces portuaires importants dépassés techniquement pour le trafic maritime moderne. Dans certains cas, ces aires portuaires ont un caractère de centre urbain et permettent l'incorporation à la ville de nouveaux espaces publics et de nouveaux équipements pour la pratique des sports nautiques et les activités de loisir en relation avec la mer. Tout cela tend à augmenter, sans aucun doute, l'attractivité et la qualité de la ville.

L'ensemble de ces éléments, nouvelles activités économiques et amélioration des espaces urbains en relation avec le port, transforme les villes portuaires en laboratoires de nouveaux phénomènes socio-économiques et en un paradigme des possibilités d'un nouveau type de développement dans cette ère de globalisation.

2. LES VILLES PORTUAIRES MÉDITERRANÉENNES COMME CENTRES DE DISTRIBUTION CONTINENTALE

Il y a plusieurs décennies qu'il existe des forts déséquilibres entre les ports de la Mer du Nord et les ports de la Méditerranée comme portes d'entrée et de sortie pour les transports maritimes internationaux d'Europe. Aujourd'hui, l'ensemble de la façade atlantique européenne (d'Algeciras à la Mer Baltique) présente à peu près trois fois plus de trafic maritime que la façade méditerranéenne (d'Algeciras jusqu'à Istanbul).

La deuxième partie des années 90 a vu les proportions du trafic conteneurs s'améliorer pour les ports du Sud, qui représentent environ 35% du trafic, tandis que ceux de la Mer du Nord et de l'Atlantique européen en concentrent 65%. Ces derniers concentrent une plus grande proportion du trafic conteneurs avec les pays asiatiques comme origine - destination. Pourtant, il serait plus logique, du point de vue économique, d'épargne énergétique, d'aménagement du territoire et, en conséquence, pour un développement durable européen, que ces trafics se concentrent dans les ports méditerranéens et, soient distribués dans le reste de l'Europe.

Une forte concurrence entre les façades maritimes et entre les ports s'exerce aujourd'hui autour des secteurs de la distribution et des activités logistiques. Les stratégies sont orientées vers l'augmentation des trafics de marchandises diverses et la création de plates-formes ou zones de distribution, appelées "distriparks" ou, en terminologie espagnole, "Zonas de Actividades Logísticas" (Zones d'Activités Logistiques).

Toutes les villes portuaires peuvent assumer ces fonctions logistiques modernes dans le domaine local et régional pour un ou plusieurs trafics. Mais seules les grandes villes, qui réunissent des conditions économiques et géographiques appropriées, pourront avoir des fonctions de réception, de manipulation et de distribution de différents types de marchandises à un niveau continental, c'est-à-dire, devenir des plates-formes logistiques de distribution dans le domaine européen.

Actuellement, on trouve différents types de plates-formes logistiques de distribution continentales : d'abord, celles constituées par les grandes agglomérations métropolitaines de production et de commerce comme Paris, Londres, Madrid, Milan ; puis les plates-formes aéroportuaires comme Frankfurt, Amsterdam ou de nouveau Paris et Londres, qui ont une plus grande importance par la valeur des produits qu'ils reçoivent et distribuent que par leur volume. Dans une troisième et dernière catégorie, on trouve les plates-formes logistiques portuaires comme à Hambourg, Rotterdam et Anvers et les projets en cours au Havre, à Barcelone ou à Marseille. Les principales plates-formes logistiques portuaires présentent des conditions géographiques et économiques communes :

- Elles se localisent dans des villes portuaires situées le long des grands axes de transport combiné (route-chemin de fer, surtout) qui constituent des grands pôles ou centres de transport multimodal.
- Elles ont associées à des grands ports qui justifient de volumes élevés de transport, avec une diversification des marchandises et avec un trafic conteneurs très important. Une grande partie de ces trafics diversifiés (qui dépassent toujours les 20-25 millions de tonnes) se distribuent et/ou ont pour origine un large territoire extérieur à la ville et même au pays.
- Les villes présentent une population, un niveau économique et une diversification d'activités importantes. Les nouvelles fonctions logistiques ont besoin d'un niveau élevé de formation de la population active, d'infrastructures technologiques et d'un réseau d'entreprises que seules quelques villes économiquement avancées peuvent offrir.

On trouve relativement peu de villes qui remplissent ces conditions mais toutes aspirent à assumer les fonctions de distribution à un niveau continental. Si on examine la proposition de Réseaux Transeuropéens de Transport, élaborée par le Conseil des Ministres de l'Union Européenne en 1993 et réaffirmée dans la réunion d'Essen les 9 et 10 décembre 1994, on peut observer que le nombre des villes portuaires qui se trouvent à l'extrémité de ce réseau de transport combiné et qui constituent les centres de liaison avec le transport maritime est relativement faible. Si en plus, on considère seulement les villes les plus grandes et proches du territoire centre-européen et celles qui ont une plus grande concentration démographique et économique, elles se réduisent fondamentalement à Hambourg, Bremen-Bremerhaven, Rotterdam, Anvers et Le Havre sur la façade atlantique, et Trieste, Gênes, Marseille et Barcelone pour la Méditerranée.

Les villes portuaires du sud de l'Europe, essentiellement Barcelone, Marseille et Gênes, élaborent leurs alternatives et leurs stratégies en se basant sur une meilleure situation géostratégique en relation avec tous les trafics de la Méditerranée, du Moyen Orient et, surtout, d'Asie (via le Canal de Suez). Ces trafics maritimes peuvent gagner 6 jours de trajet (aller-retour) si on les décharge dans les ports du sud au lieu des ports du nord de l'Europe. En plus, pour leur future distribution continentale, ils trouveront un réseau de transports terrestres beaucoup moins congestionné et avec des plus grandes possibilités (et des moindres coûts économiques et environnementaux) pour se développer à court terme.

3. SITUATION ACTUELLE DES TRAFICS (Cf tableaux 1, 2 et 3)

	1975	1980	1985	1990	1995	1998
façade atlantique						
Hambourg	48.1	52.4	59.5	61.4	72.2	75.8
Bremen Bremerhaven	21.9	26.9	29.8	30.4	31.1	34.5
Rotterdam	273.2	273.0	244.6	287.8	294.3	314.8
Anvers	60.5	81.9	86.2	102.0	108.1	119.8
Le Havre	72	77.4	48.7	54.0	53.8	66.4
total 5 ports	475.7	511.6	468.8	535.4	559.5	611.3
façade méditerranéenne						
Trieste	32.4	37.2	27.7	34.2	37.7	47.2
Gênes	52.5	49.7	42.8	42.7	45.6	44.9
Marseille	95.8	103.4	89.4	90.3	86.6	93.4
Barcelone	11.6	16.4	17.8	18.0	22.7	24.7
Valence	5.0	7.8	8.8	12.0	16.1	20.3
total 5 ports	197.3	214.5	186.5	197.2	208.7	230.5
proportion du trafic (%)						
5 ports façade atlantique	70.7	70.5	71.5	73.1	72.8	72.6
5 ports façade méditerranéenne	29.3	29.5	28.5	26.9	27.2	27.4

Tableau 1 : Trafic total dans les principaux ports européens (en Mt)

source : Journal de la Marine Marchande "Le trafic des ports du monde"

	1975	1980	1985	1990	1995	1998
façade atlantique						
Hambourg	13.6	18.2	21.4	26.3	35.9	40.0
Bremen Bremerhaven	12.5	16.6	18.4	18.1	20.6	24.1
Rotterdam	28.1	32.0	38.5	58.4	71.2	81.3
Anvers	25.2	28.5	37.6	43.5	50.7	60.1
Le Havre	4.3	8.0	8.0	11.7	13.6	16.0
total 5 ports	83.7	103.3	123.9	158.0	192.0	221.5
façade méditerranéenne						
Trieste	1.9	2.1	1.6	2.0	3.9	5.8
Gênes	5.4	6.7	7.0	6.6	10.8	18.6
Marseille	6.0	8.9	10.3	10.6	11.2	12.3
Barcelone	4.1	4.3	5.9	6.4	9.4	13.0
Valence	1.2	2.8	4.3	6.5	10.9	15.0
total 5 ports	18.6	24.8	29.1	32.1	46.2	64.7
proportion du trafic (%)						
5 ports façade atlantique	81.8	80.6	81.0	83.1	80.6	77.4
5 ports façade méditerranéenne	18.2	19.4	19.0	16.9	19.4	22.6

Tableau 2 : Trafic de marchandises diverses dans les principaux ports européens (en Mt)

source : Journal de la Marine Marchande "Le trafic des ports du monde"

	1975	1980	1985	1990	1995	1998
façade atlantique						
Hambourg	2.2	5.8	9.1	19.6	29.4	36.1
Bremen Bremerhaven	3.5	4.6	6.7	9.0	12.0	14.6
Rotterdam	13.2	15.3	22.2	31.2	52.5	61.6
Anvers	1.7	6.1	10.8	15.9	25.8	35.4
Le Havre	2.0	4.8	4.3	6.6	7.1	12.2
total 5 ports	22.6	36.6	53.1	82.3	126.8	159.9
façade méditerranéenne						
Trieste	0.3	0.7	0.7	1.1	1.2	1.5
Gênes	1.2	2.0	2.6	3.0	5.4	9.7
Marseille	1.0	2.9	3.4	4.6	4.2	5.1
Barcelone	0.5	1.2	3.6	3.7	5.6	10.0
Valence	0.2	0.9	2.9	3.2	7.1	10.9
total 5 ports	3.2	7.7	13.2	15.6	23.5	37.2
proportion du trafic (%)						
5 ports façade atlantique	87.6	82.6	80.1	84.1	84.4	81.1
5 ports façade méditerranéenne	12.4	17.4	19.9	15.9	15.6	18.9

Tableau 3 : Trafic de conteneurs dans les principaux ports européens (en Mt)

source : Journal de la Marine Marchande "Le trafic des ports du monde"

Dans les études récentes (recueillies par exemple dans le dernier numéro "Spécial Conteneurisation" du Journal de la Marine Marchande), on affirme que la croissance moyenne du trafic de conteneurs entre 1990 et 1998 est plus élevée dans les ports du Sud de l'Europe (10%) que dans les ports du Nord (6%). Cela traduit une amélioration de la participation des ports de la Méditerranée dans le trafic portuaire total européen, qui passe de 29% à 35%, tandis que l'ensemble de la façade maritime atlantique est passée de 71% à 65%, pendant la même période.

Mais ces mêmes études, avec des analyses plus détaillées, démontrent que la partie la plus importante de cette spectaculaire croissance du trafic des ports méditerranéens est due aux ports de transbordement, les "hubs" de grands armateurs. Ces "hubs" se trouvent dans des petites villes comme Algeciras, Gioia Tauro (avec un trafic de transbordement mer-mer de 80% et 65% respectivement). De plus, le trafic est plus dispersé entre les ports de la Méditerranée qu'entre les ports de la Mer du Nord (34% du trafic en conteneurs se concentre dans les quatre principaux ports du Sud, pendant que les quatre premiers ports du Nord réunissent 56% du trafic).

Si on considère seulement les villes portuaires traditionnelles - les seules qui par la dimension de leur population, leurs connexions intérieures de transport terrestre et multimodal, leurs télécommunications, et leur diversification économique, d'entreprises et de professionnels, peuvent devenir, en plus de ports, des plates-formes de distribution au niveau continental - la tendance de croissance du Sud n'est pas d'une façon claire supérieure à celle des grands ports du Nord. En effet, si on considère les cinq grands ports continentaux de la façade maritime de la Mer du Nord (Hambourg, Bremen-Bremerhaven, Rotterdam, Anvers et Le Havre) et les cinq de la Méditerranée (Valence, Barcelone, Marseille, Gênes et Trieste) qui peuvent assumer les fonctions de grandes plates-formes logistiques, on trouve que, en général, pendant les vingt dernières années il y a eu une plus grande concentration du trafic international, et de conteneurs dans les ports du Nord. C'est seulement au cours des dernières années, concrètement entre 1995 et 1998, que l'on observe un plus grand dynamisme et une plus forte croissance des ports de la Méditerranée,

ce qui réduit l'écart qui les sépare des ports de la Mer du Nord. Actuellement, le trafic conteneurs des cinq ports les plus importants de la Mer du Nord est quatre fois supérieur à celui des ports de la Méditerranée (en 1998, le rapport était de 4,27).

Ce nouveau dynamisme de la Méditerranée s'est produit fondamentalement grâce à l'extraordinaire croissance du trafic dû aux grands "hubs" d'Algeciras (dès la fin des années 70) et de Gioia Tauro (depuis la moitié des années 90). Probablement, cette croissance du trafic dans la Méditerranée continuera dans le futur, avec l'incorporation de Marsaxlokk à Malta. En plus, d'autres grandes croissances ont contribué à ce nouveau dynamisme : celle de Trieste (avec l'incorporation d'ECT au Terminal du Molo VII), Gênes (avec le plein développement de Voltri Terminal), Barcelone et Valence (avec l'inauguration des nouveaux Terminaux de Conteneurs). L'abandon récent de ECT dans la gestion du Terminal de Conteneurs du Molo VII de Trieste peut provoquer une réduction du trafic dans ce port et aussi réduire son rôle comme possible plate-forme logistique, mais il n'aura pas une incidence significative sur le dynamisme de la Méditerranée.

D'autres villes portuaires pourront se joindre à ces centres plus traditionnels de réception et de distribution européenne, si elles mettent en œuvre des stratégies appropriées pour attirer les trafics et les opérateurs dans des activités logistiques. A ce niveau là, il serait très intéressant d'étudier les projets de développement de quelques villes portuaires de dimension petite et moyenne qui se trouvent bien reliées avec les grands centres de production et de commerce et qui disposent d'espaces importants pour l'expansion des ports et des activités de caractère logistique de distribution. Il serait aussi important d'étudier les propositions qui sont en train d'être élaborées pour assumer des nouvelles fonctions dans le transport, dans la commercialisation et dans la distribution dans des ports relativement petits comme Algeciras et Sines. Concrètement Algeciras qui a actuellement un rôle de "hub" de transbordement du principal armateur du monde - Maersk Sealand - peut devenir, dans les prochaines années, une ville portuaire plus diversifiée et un centre de services pour le trafic maritime.

4. PROJETS ET STRATÉGIES DES DIFFÉRENTS ACTEURS EN MÉDITERRANÉE

Aujourd'hui, on peut trouver des objectifs très différents - dans quelques cas même contradictoires - entre les nombreux acteurs qui influent sur le trafic maritime. Trois types d'acteurs avec des objectifs et des stratégies différents peuvent influencer la structuration du trafic maritime sud-européen : les villes portuaires traditionnelles, les armateurs, les opérateurs des grands terminaux.

D'abord, les villes portuaires cherchent à concentrer le maximum de trafic maritime en matière de marchandises diverses et de conteneurs et à développer dans leurs centres urbains les services complémentaires du commerce international et de la distribution, et créer une valeur ajoutée sur la marchandise et le transport.

Ensuite, les grands armateurs internationaux sont en train de construire un réseau de quelques "hubs" portuaires autour du monde et aussi un système plus grand de ports secondaires pour augmenter la productivité globale de leurs services déjà globalisés. Les armateurs internationaux qui présentent cette stratégie de construction d'un réseau de "hubs" ont choisi un modèle spécial de port pour la Méditerranée. Il s'agit de grands terminaux de conteneurs dans des petites villes situées stratégiquement dans des points clé des routes. À la différence des grandes villes portuaires de la Mer du Nord, ces nouveaux ports de conteneurs se trouvent dans des petites villes ou des aires sans centres urbains avec très peu ou aucune tradition en trafic maritime international. Trois "hubs" ont eu une croissance spectaculaire du trafic pendant les dernières années : Algeciras (Espagne), Gioia Tauro (Italie) et Marsaxlokk (Malte). Il s'agit de ports de transbordement (dont plus des deux

tiers du trafic en conteneurs sont en pur transit mer-mer) pratiquement sans aucun service ou activité de valeur ajoutée sur le transport ou sur les marchandises.

En dernier lieu, il est nécessaire de considérer les opérateurs des grands terminaux de conteneurs. Ceux-ci sont en train de développer une stratégie de diversification. En partant de leurs ports de base principaux, quelques grands opérateurs (ECT de Rotterdam, Eurokai d'Hambourg, BLG de Bremen, Hutchison dans différents ports anglais) et même les organismes de gestion globale (HHLA d'Hambourg ou le PSA de Singapour) sont en train d'obtenir des concessions dans d'autres ports. Ils établissent ainsi d'autres plates-formes et participent directement dans les stratégies de contrôle des grands trafics internationaux. Pour les ports du Sud de l'Europe, cette politique d'expansion internationale des opérateurs des grands terminaux s'est de manière importante récemment traduite par :

1. la concession du nouveau Terminal de Conteneurs (Molo VII) de Trieste par ECT et ses changements postérieurs ;
2. la prise de participation de 60% du Terminal de Conteneurs de Voltri (Gênes) par le Port Singapore Authority ;
3. la gestion totale du Terminal XXI de Conteneurs du Port de Sines (Portugal) par la Port Singapore Authority.

En même temps, d'autres opérateurs de terminaux des ports méditerranéens et atlantiques sont en train de prendre d'importantes participations dans des ports de l'Amérique Latine : c'est le cas de la HHLA (Hambourg) dans le nouveau port de Sepetiba (Brésil), et de quelques autres qui profitent des processus de privatisation en Argentine, Chili, Pérou ou au Brésil pour passer des accords avec les opérateurs locaux.

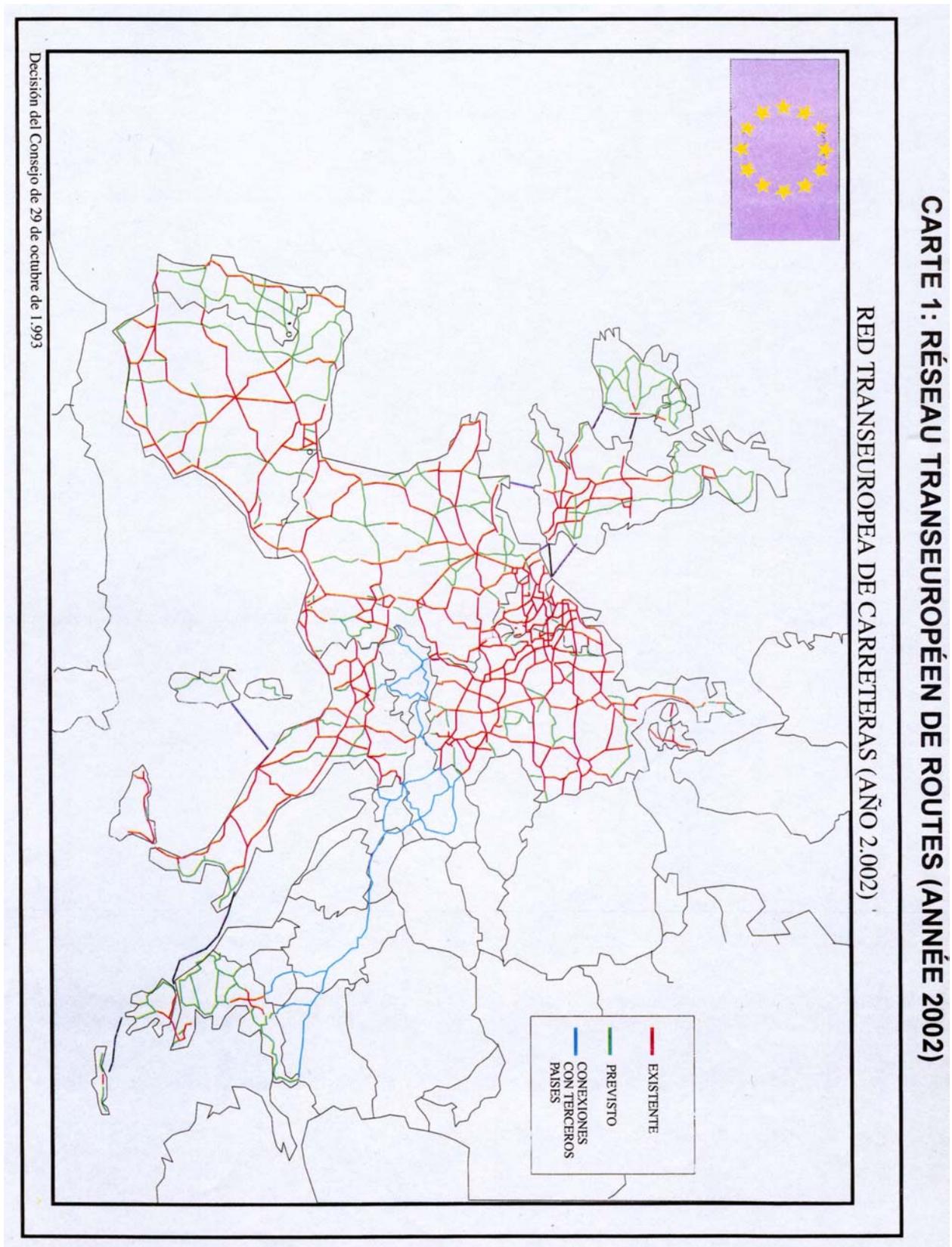
Tout semble indiquer que dans les prochaines années, la croissance soutenue du trafic de marchandises diverses et de conteneurs dans la Méditerranée continuera. Plusieurs agents et opérateurs avec des stratégies différentes sont en train d'opter pour les ports méditerranéens comme plates-formes car ils semblent mieux situés pour canaliser les flux de transport de toute l'aire continentale européenne avec une bonne partie de l'Afrique et avec tous les pays de l'Asie (à travers le Canal de Suez).

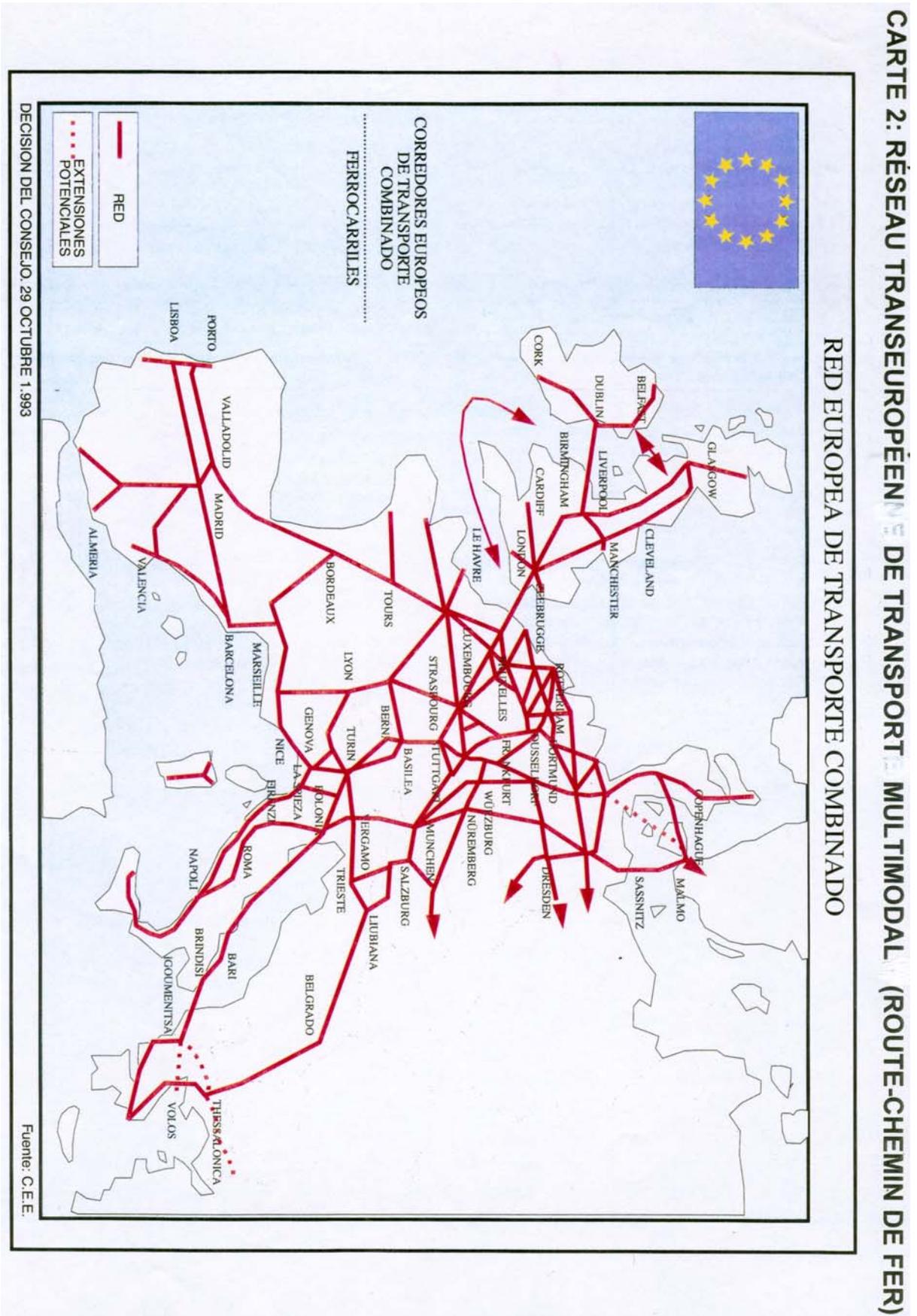
5. LES DIFFÉRENTS PROJETS DES VILLES PORTUAIRES SUD-EUROPÉENNES

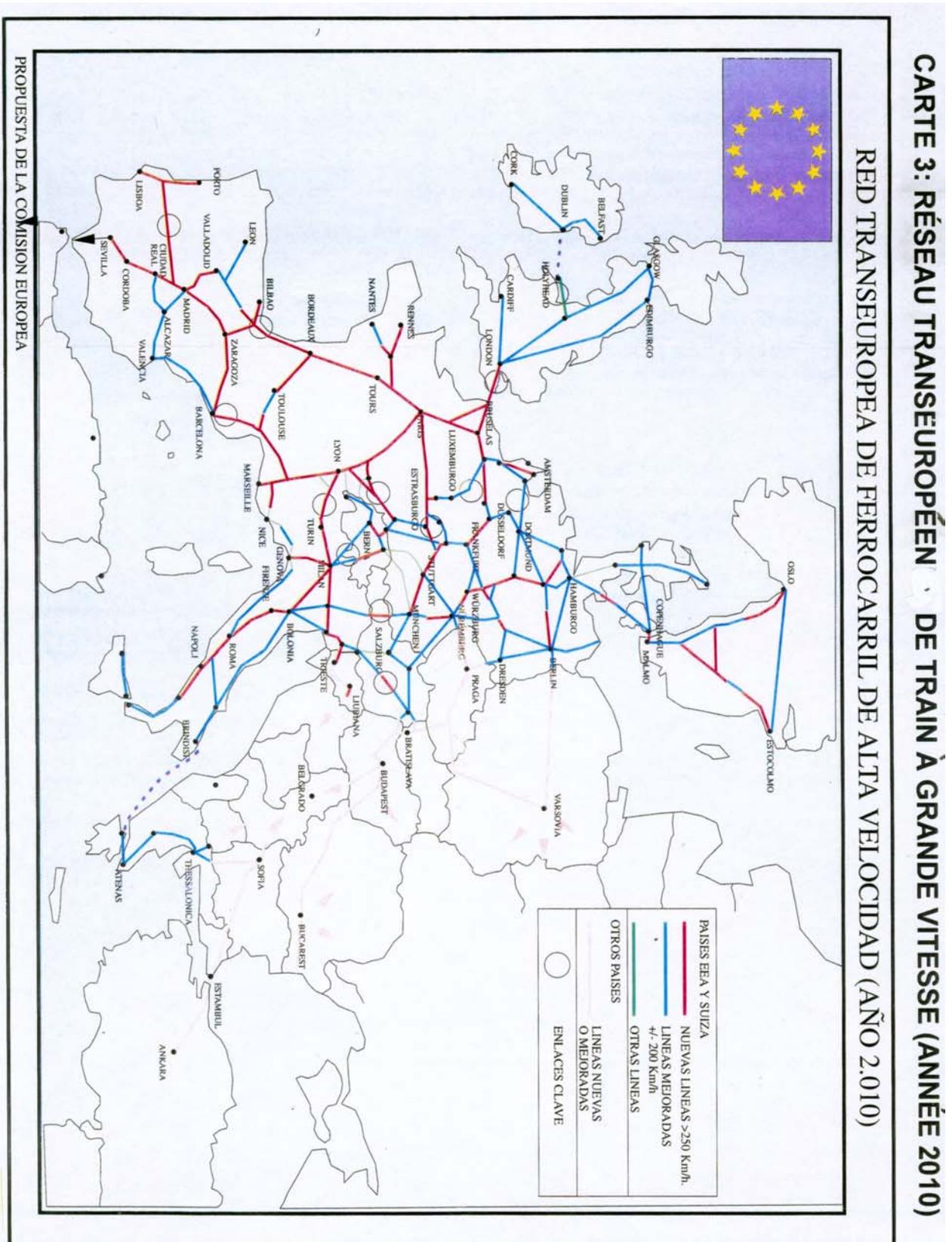
5.1. Différents modèles d'intervention dans la Méditerranée

En considérant les conditions nécessaires, exposées avant, pour constituer une plate-forme logistique de distribution au niveau continental européen, seules quelques villes de la Méditerranée ont des possibilités réelles de réaliser cette fonction. Si on examine les cartes européennes des principaux axes de transport terrestre (carte 1), de transport combiné (carte 2) et du réseau de train à haute vitesse (carte 3), on peut constater que seules Barcelone, Marseille et Gênes ont des possibilités pour concourir avec les villes portuaires traditionnelles et les grandes plates-formes de la façade atlantique comme Hambourg, Bremen-Bremerhaven, Rotterdam et Anvers. Ces dernières se trouvent aussi aux extrémités des grands réseaux de transport terrestre et combiné, et présentent deux conditions qui leur donnent un grand avantage sur les trois villes portuaires méditerranéennes pour continuer à être des grands pôles de réception et de distribution des trafics :

- * elles possèdent une plus grande efficacité dans toutes les opérations et dans les services liés au transport ;
- * elles sont géographiquement beaucoup plus proches des grands centres économiques et des agglomérations les plus densément peuplées de l'Europe.







Les stratégies et les projets en cours des principales villes portuaires méditerranéennes pour mieux se situer dans les fonctions de distribution logistique à un niveau continental sont très différents. Ils constituent des modèles divers d'intervention qui ne ressemblent pas aux projets que les villes portuaires de la façade atlantique sont en train d'élaborer. La principale différence entre les modèles méditerranéens et ceux du Nord de l'Europe vient des différentes formes d'organisation, de conception et de gestion des villes portuaires spécifiques.

Les principales villes portuaires du Nord (Hambourg, Bremen-Bremerhaven, Rotterdam, Anvers) conçoivent les activités portuaires comme parfaitement intégrées à la ville. Cette conception vient de la tradition de la Ligue Hanséatique d'une administration et une gestion unitaire du port et de la ville.

Dans la tradition méditerranéenne et sud-européenne, le port et la ville ont deux administrations et deux systèmes de gestion complètement séparés et, quelques fois, même en confrontation. Le port est le plus souvent administré par un organisme qui dépend de l'État et qui est indépendant de la ville, laquelle, au maximum, a quelques représentants dans son Conseil d'Administration. Ce genre d'organisation rend plus difficile la gestion des grands projets de croissance et de développement portuaire qui nécessitent une plus grande surface terrestre pour la manipulation des charges et des systèmes de connexion d'infrastructures de transports terrestres complexes ayant une incidence directe sur les zones urbaines. Seule une bonne planification conjointe port-ville peut dépasser efficacement ces problèmes.

5.2. Un projet d'état dans la ville portuaire : Euroméditerranée à Marseille

Le premier port français en tonnages et le plus important de la Méditerranée, Marseille, a perdu sa position de leader dans le trafic de marchandises diverses et de conteneurs face à ses deux grands concurrents : Gênes et Barcelone. Le trafic de Marseille se base surtout sur les vrac liquides et solides (près du 85% du trafic total). Le trafic marchandises générales et conteneurs n'a que très peu augmenté pendant les vingt dernières années. En effet, en 1981, le port de Marseille avait un trafic de marchandises générales de 10 Mt, dont 3,5 Mt conteneurs. En 1998, ces trafics étaient respectivement de 12,3 Mt et 5,1 Mt. Il s'agit donc d'une croissance très modérée. Sur cette même période (1981-1998), le port de Gênes est passé de 6.5 Mt à 18.6 Mt pour les marchandises générales, et pour les conteneurs, il est passé de 1.9 Mt à 9.7 Mt. La croissance de Barcelone est encore plus spectaculaire : de 4.4 Mt à plus de 13 Mt pour les marchandises générales, de 1.5 Mt à plus de 10 Mt pour les conteneurs. Cette évolution du trafic signifie pour Marseille la perte de la première position en Méditerranée en 1981 pour les marchandises générales et conteneurs, pour se situer en 1998 à la cinquième et sixième position pour ces importants types de trafic.

La lente croissance du trafic portuaire a été accompagnée par un lent développement urbain de la ville de Marseille par rapport à d'autres grandes villes méditerranéennes. C'est pour cela que l'État français a proposé dans ses programmes d'action concertée un grand projet de développement économique qui aura une incidence très importante sur le port. Avec le nom d'Euroméditerranée (ce qui indique déjà certains objectifs pour la ville), le Projet a pour objectif la rénovation de plus de 310 hectares du centre urbain et de l'aire portuaire contiguë.

La proposition embrasse l'aire urbaine qui s'étend de la Gare Saint Charles, avec le TGV en 2001, jusqu'au Bassin de la Joliette, importante aire portuaire construite pendant l'expansion du 19^e siècle. Les objectifs du projet Euroméditerranée sont axés sur le développement de trois nouveaux grands secteurs dans la ville :

- * fonctions tertiaires pour les entreprises. Cet élément a une incidence importante dans la localisation de nouvelles activités.
- * industrie de l'information (télécommunications, informatique, culture, media...)
- * services au commerce international, au transport, à la logistique et aux activités maritimes.

Les caractéristiques les plus remarquables du modèle d'intervention "Euroméditerranée" sont sans doute, d'une part le rôle de l'État qui agit à un niveau local par l'intermédiaire d'une Agence d'action concertée et d'autre part l'importance de l'opération sur le sol urbain de façon à avoir une incidence sur le développement futur de la ville portuaire : construction de 1.5 millions de m², dont 600.000 m² de bureaux, 600.000 m² pour les entreprises et 300.000 m² d'infrastructures).

Les opérations sur le sol urbain supposeront sans aucun doute une transformation considérable des quartiers et des zones proches du port. Les propositions à caractère plus socio-économiques peuvent avoir aussi une grande incidence sur la structure de la ville et sur la création de nouvelles activités qui, d'après des premières estimations, créeront près de 20.000 nouveaux emplois dans les prochaines 15 années.

Les propositions pour le développement du port sont par contre moins bien définies que les objectifs et les instruments d'opérations sur le sol urbain. Récemment, on a ajouté à "Euroméditerranée" le projet Distrimar destiné à faire d'une zone près du Bassin de la Joliette un espace réservé à des activités de stockage et de distribution logistique. Cela pourrait apporter la dimension internationale aux nouvelles fonctions portuaires de Marseille. Le remaniement des vieux entrepôts de la zone de la Joliette pourrait également apporter une nouvelle image et une revitalisation urbaine et économique à cette aire portuaire si intéressante. En définitive, Euroméditerranée est un modèle d'intervention global de l'État sur un espace urbano-portuaire avec comme objectifs clairs l'amélioration urbanistique et le développement socio-économique.

5.3. Un projet local et régional de plate-forme logistique avec participation de l'état : le plan delta de Barcelone

Un modèle très différent d'intervention pour promouvoir le développement socio-économique futur d'une autre grande ville portuaire est celui élaboré à Barcelone. Le rôle économique industriel et commercial de l'agglomération métropolitaine a été analysé et redéfini dans quelques études et discussions du début des années 90. C'était la période où la ville vivait une grande transformation modernisatrice, à l'occasion de la préparation des Jeux Olympiques de 1992. On a alors discuté du rôle économique international de la ville comme une aire industrielle et commerciale, pour assumer la fonction de porte sud-européenne d'entrée et de sortie de marchandises en direction et provenant du Moyen Orient et des pays méditerranéens.

En même temps, on a soulevé la question de la nécessité de ne pas exercer seulement le rôle d'aire de circulation de marchandises mais au contraire celui d'une aire de services dégageant de la valeur ajoutée sur les produits et sur le transport. De cette façon, on souhaite produire dans la ville un large ensemble d'activités économiques technologiquement avancées, dédiées à l'organisation du transport, la logistique et la distribution, qui provoqueraient un nouveau niveau de développement pour quelques secteurs de la Métropole.

Simultanément à cette discussion sur le rôle de l'aire métropolitaine en Europe, le port réalisait les études et commençait la "Zona de Actividades Logísticas" (ZAL), un distriparc de 60 hectares dans une première phase, qui peut être agrandi, une fois détourné le fleuve

Llobregat, jusqu'à 260 hectares. L'aéroport de Barcelone améliorerait ses installations pour pouvoir doubler en quelques années le nombre de vols et de passagers. Il commençait aussi à étudier la construction d'un terminal spécialisé pour le fret. En même temps, le port de Barcelone approuvait son Plan Directeur avec l'objectif d'agrandir considérablement ses installations de façon à doubler les surfaces terrestres et maritimes pour doubler son trafic à l'horizon 2011.

La ZAL, les quais et les docks les plus modernes du port et l'aéroport se trouvent très proches, dans une aire réduite de 15km² où il existe aussi une grande gare de marchandises (Can Tunis) et le Parc Industriel de la Zone Franche de Barcelone (un des plus importants d'Espagne avec plus de 600 hectares de sol dédiés aux industries manufacturières).

Pour la réalisation des projets sur la ZAL, le port et l'aéroport avaient besoin de la déviation du fleuve Llobregat et de la construction de nouvelles voies d'accès (voies rapides et lignes de train) dans l'aire du delta du fleuve. L'importance des projets en cours nécessitait le besoin de considérer les impacts environnementaux dans une aire d'une grande valeur écologique par ses caractéristiques deltaïques et littorales. Pour cette raison on proposait la construction d'une nouvelle station d'épuration des eaux qui se jetaient dans la mer et la préservation d'un Parc Littoral, élément de protection pour l'espace côtier et les nouvelles plages.

La grande quantité d'importants projets qui confluaient dans une zone réduite et la diversité des administrations publiques (centrale, régionale et locale) qui avaient la responsabilité sur chacun d'eux, supposa l'élaboration du Plan Delta, dont le nom officiel est Convention de Coopération d'Infrastructures et Environnement dans le Delta du Llobregat. Il fut signé par les Administrations Locales (Mairies de Barcelone et Prat de Llobregat), la Communauté Autonome (Généralité de Catalogne) et le Gouvernement Central (Ministère de Travaux Publics) le 16 avril 1994.

Le Plan Delta est l'expression concrète, à un niveau infrastructurel, de l'objectif de convertir l'aire de Barcelone en une Plate-Forme Logistique de distribution pour tout le Sud de l'Europe. Le port, la ZAL et l'aéroport sont les éléments essentiels de cette Plate-Forme, auxquels récemment on a ajouté la création d'un nouveau Parc Logistique (de 40 hectares) dans l'Aire Industrielle de la Zone Franche de Barcelone, la gare et le tracé du AVE (Tren de Alta Velocidad, TGV) qui doit relier cette zone et la ville de Barcelone avec Madrid et la France en 2004. Le dynamisme économique vécu dans cette aire est remarquable : la ZAL a accueilli sa première entreprise en juin 1993 ; en 2000 on en compte 41, parmi lesquelles on trouve les principaux opérateurs logistiques espagnols et internationaux. Entre 1990 et 1999, le port a augmenté son trafic total de 55%, son trafic de marchandises générales de 138% et son trafic de conteneurs de 152%. Dans cette même période (1990-1999), l'aéroport a connu une croissance du nombre de passagers de 93% (plus de 17 millions de passagers en 1999).

Les propositions de constructions infrastructurelles du Plan Delta sont une des conditions pour la création de la plate-forme de distribution, mais elles ne seront pas suffisantes sans la volonté des entreprises et des agents sociaux et politiques de développer ce projet. Il est important de noter la création de l'association Barcelona Centro Logístico, qui réunit tous les agents (entreprises, professionnels, organisations, institutions) intéressés à faire de la Plate-forme Logistique un nouvel élément de développement pour la ville, dans laquelle le port joue un rôle décisif. Cette association privée de caractère local représente tous les intérêts de ses membres, elle élabore des stratégies et propose des interventions pour permettre le développement des activités modernes logistiques dans la ville et son agglomération métropolitaine. En résumé, il s'agit d'un modèle d'intervention et d'une stratégie qui se basent fondamentalement sur l'initiative des forces locales, mais qui, par l'importance des investissements infrastructurels dans le port, l'aéroport et dans les systèmes de transport

terrestre, a besoin de l'intervention considérable de l'Administration Centrale et, spécialement, celle du Ministère de Travaux Publics.

5.4. L'initiative d'un port : le " Pra Distripark Europa " de Gênes

La large tradition maritime de la ville portuaire de Gênes et la complexe orographie de ses espaces urbains qui se sont construits presque sur la côte ont conditionné la structure du port. Il s'étend longitudinalement tout au long de presque 30 km de littoral. La ville ancienne, médiévale et moderne se développa autour du "Porto Vecchio", qui occupait un espace d'eaux protégées presque naturellement. Le port de la révolution de la vapeur et de l'industrialisation de 19^e siècle se construit vers l'ouest dans les docks de Sanpierdarena, puis se développe avec l'industrialisation des années 50 et 60 et continue son déplacement vers l'extrême Ouest de la ville avec la construction d'un nouveau grand Terminal de Conteneurs à Voltri.

Le Voltri Terminal Europa est une aire portuaire multifonctionnelle, quoique son activité principale soit le trafic de conteneurs et, en deuxième lieu, les automobiles. Ce terminal, entre 1994 et 2000, s'est très vite et fortement développé, ce qui le place en un des terminaux les plus remarquables de la Méditerranée. L'acquisition de la majorité de capital (60%) du Voltri Terminal Europa par la PSA (Port Singapore Authority) fait supposer que dans les prochaines années ce grand dynamisme dans les trafics conteneurs et marchandises générales continuera.

Aussi comme dans d'autres ports avec des trafics internationaux très importants, on s'est posé la question de compléter l'activité du Voltri Terminal Europa avec une nouvelle aire très proche dédiée aux activités logistiques. C'est, en définitive, le même processus qu'ont suivi les ports avec la volonté d'offrir des services logistiques de distribution, en profitant du fonctionnement des grands terminaux de conteneurs. Le port de Gênes propose la construction du Pra Distripark Europa comme un grand espace, lié au Terminal de Voltri, dédié à toutes les activités complémentaires au transport et au stockage qui génèrent une valeur ajoutée aux marchandises et aux services.

Les difficiles conditions topographiques de toute l'aire de la ville de Gênes font que le nouveau distripark s'étendra sur une surface de 30 hectares maximum. On propose d'y construire dans une première phase 20.000 m² d'entrepôts, 6000m² de bureaux, 3000 m² d'une aire commerciale, 10.000 m² de parking, 24.000 m² d'entrepôts découverts et 14.000 m² dédiés au transbordement des trafics internes et externes. L'investissement prévu serait à peu près de 100 millions d'euros.

Les grands projets récents du port de Gênes (Voltri Terminal Europa et actuellement Pra Distripark Europa) constituent un modèle clair d'intervention, dans lequel l'initiative revient au port qui poursuit l'objectif d'adapter et d'élargir son infrastructure pour pouvoir assumer des fonctions plus modernes et accueillir de nouveaux trafics. Cela implique quelques problèmes de relation avec la ville, puisque ces nouvelles infrastructures occupent d'importants espaces littoraux nouveaux et, en conséquence, ont des considérables impacts environnementaux et aussi sociaux.

5.5 Autres interventions dans les ports méditerranéens

A côté des interventions de Marseille, Barcelone et Gênes, plusieurs villes portuaires méditerranéennes ont aussi d'importants projets d'agrandissement de leurs ports. Les trois plus importants sont ceux d'Algeciras, de Valence et de Trieste.

Le port d'Algeciras, situé dans une grande baie naturelle avec des grands tirants d'eau dans la zone de détroit de Gibraltar, a eu une croissance spectaculaire dans les 25 dernières années. Choisi comme "hub" pour son excellent emplacement géographique, d'abord par Sealand et postérieurement par Maersk (actuellement fusionnées dans une seule compagnie), le port d'Algeciras est devenu rapidement le premier port espagnol en conteneurs et en marchandises générales. Mais sa fonction a été et continue d'être celle de "hub" dédié au transbordement de conteneurs avec relativement peu d'incidence sur la création d'autres activités économiques et d'emploi.

Le port d'Algeciras présente d'excellentes conditions maritimes, une situation géostratégique extraordinaire et... des connexions terrestres très insuffisantes. Quelques acteurs locaux et régionaux se proposent de dépasser le rôle limité du port "hub" de transbordement d'un seul armateur, en considérant qu'Algeciras et la région du Campo de Gibraltar, malgré ses petits centres urbains, ont des possibilités importantes de développement futur dans les activités maritimes. En effet, à la différence d'autres "hubs" méditerranéens, Algeciras a une certaine tradition maritime. C'est un important port pour la pêche, le trafic passagers et les vracs. Pour cela, certains responsables économiques proposent à court terme deux importantes interventions sur lesquelles il y a déjà des projets. D'abord, améliorer considérablement les connexions terrestres avec les principaux centres urbains d'Andalousie et du centre de l'Espagne. En deuxième lieu, construire un distripark (Zona de Actividades Logísticas) qui peut créer une activité économique complémentaire au trafic maritime. L'objectif est donc bien de dépasser le rôle exclusif de port "hub" de transbordement qu'il a aujourd'hui.

Le port de Valence a inauguré récemment un grand terminal à conteneurs avec une volonté claire de faire concurrence au port de Barcelone. La croissance de ce port est due à sa grande proximité avec Madrid et ses connexions terrestres privilégiées. Actuellement, on élabore un projet similaire à celui de la ZAL (première phase de Barcelone), pour essayer de créer et développer les activités logistiques dans l'aire portuaire. La nouvelle ZAL se construirait dans une aire de 50 hectares très près du nouveau terminal à conteneurs.

Le port de Trieste a pensé à la reconversion des vieux espaces de stockage construits à l'époque du domaine autrichien de la ville. En même temps, il a pour objectif de moderniser le port commercial avec l'impulsion du nouveau Terminal à Conteneurs (Molo VII), en crise après l'abandon de la concession de ECT. Se pose également la question de la remise en ordre du reste du port et la possible construction d'un nouveau "distripark" dans la zone littorale libre. L'élément le plus remarquable des discussions des projets de développement du port de Trieste est que l'initiative et les propositions les plus intéressantes viennent d'un groupe d'entrepreneurs et de professionnels locaux qui ont décidé de se regrouper au sein d'une association privée appelée "Trieste Futura". Le Gouvernement Local et l'Autorité Portuaire de Trieste ont dû se joindre à un débat intéressant engagé par la société civile de cette ville portuaire.

Dans pratiquement toutes les villes portuaires méditerranéennes, on débat d'autres thèmes liés à la situation actuelle de leurs ports et de leurs perspectives de croissance :

- * D'abord, la reconversion urbanistique des vieux espaces portuaires. Les expériences du Port Vell de Barcelone et du Porto Antico de Gênes veulent être imitées dans plusieurs ports (malgré les conditions spéciales dans ces villes).
- * En deuxième lieu, l'apogée des croisières est un autre élément de discussion et d'élaboration de projets de plusieurs villes qui se trouvent dans des zones avec un tourisme traditionnel. Plusieurs ports de la Méditerranée nord-occidentale se posent ces questions de façon prioritaire et s'interrogent du même coup sur la situation et perspectives de leurs trafics commerciaux et leurs activités économiques portuaires traditionnelles. Cela pourrait produire à court terme des changements importants dans les fonctions et la structure des trafics.

6. PREMIÈRES CONCLUSIONS POUR COMMENCER UNE DISCUSSION SUR L'AVENIR DES PORTS DU SUD DE L'EUROPE

Face aux ports atlantiques, à leur plus grande tradition, à leur proximité, des centres économiques centre-européens, les villes portuaires de la Méditerranée commencent à élaborer des projets et des stratégies d'intervention qui pourraient changer l'organisation des trafics traditionnels.

Toutefois, les modèles d'intervention dans les grandes villes portuaires méditerranéennes présentent des insuffisances par rapport aux stratégies des villes portuaires atlantiques. La séparation dans l'organisation entre port et ville, parfois avec des conceptions différentes sur les alternatives nécessaires pour le port, est un élément qui a une incidence négative sur les villes méditerranéennes. Cela peut peser défavorablement dans les discussions sur l'aménagement du territoire européen, parce que les villes portuaires atlantiques présentent des projets intégrés plus cohérents. Si on observe la carte 2 des grands axes de transport multimodal des Réseaux Transeuropéens de Transport, approuvés par l'Union Européenne, on peut constater que les grandes connexions avec les pays de l'Europe de l'Est se réalisent exclusivement à partir des axes est-ouest qui naissent dans les grands ports de la Mer du Nord.

Pour la première fois, on observe quelques premières stratégies d'intervention des villes portuaires méditerranéennes. A côté des projets et stratégies de ces villes (encore trop récents), les armateurs du transport en conteneurs sont plus intéressés à concentrer leurs trafics dans les grands ports de transbordement comme Algeciras, Gioia Tauro et Marsaxlokk. Ces différentes priorités de canalisation des grands trafics peuvent conditionner les projets futurs des villes portuaires du Sud de l'Europe. De même les grands opérateurs de terminaux sont aussi en train de prendre position dans les différents ports avec une claire volonté de participer au contrôle des grands flux de trafic futurs.

En résumé, un rééquilibrage dans les trafics portuaires européens semble être une condition nécessaire pour un développement durable à long terme du secteur des transports maritimes, des transports terrestres intérieurs et de la distribution en Europe. L'essor des villes portuaires du Sud de l'Europe (méditerranéennes comme atlantiques) n'est pas une alternative facile face aux stratégies des grandes villes portuaires de la Mer du Nord et des grands armateurs internationaux. Promouvoir les villes portuaires du Sud, en assumant les nouvelles fonctions logistiques et de distribution à un niveau continental, demande une stratégie complexe à laquelle les villes ne sont pas toujours préparées. Il ne s'agit pas seulement d'un problème d'infrastructures (comme parfois on le pense), mais d'un travail conjoint port / ville qui nécessite la mobilisation d'un réseau de petites, moyennes et grandes entreprises qui, ensemble avec les professionnels locaux et les acteurs sociaux, constituent la base socio-économique d'une plate-forme logistique de distribution.

**Association Internationale Villes et Ports
45, rue Lord Kitchener
76600 Le Havre - France**

**tél : +33 2 35 42 78 84
Internet : www.aivp.com**

**fax : +33 2 35 42 21 94
Email : bureau@aivp.com**