

## Politiques publiques et régionalisation portuaire : la question de l'échelle territoriale pertinente

*Jean Debrie (INRETS\*) et Emmanuel Gambet (MEEDDAT\*\*)*

### Résumé

La question de l'échelle territoriale pertinente se pose de façon insistante dans les réformes des politiques portuaires. Les contextes de dévolution et de décentralisation dans de nombreux pays ont acté une modification des périmètres institutionnels encadrant les ports. Au Canada, de nombreux ports ont ainsi été « dévolus » à des niveaux politiques plus ou moins locaux. En France, les ports d'intérêt national viennent d'être transférés à des niveaux politiques principalement régionaux. Et l'inscription locale des ports introduit des partenaires municipaux dans les négociations et conflits en cours dans les schémas de développement. De la région à la ville se développent alors des objectifs variés souvent contradictoires car relevant d'échelles de fonctionnement, de financement ou encore d'électorats différents. Pour autant comment définir une échelle pertinente de cet outil de transport qu'est le port sans s'interroger sur les fonctions portuaires et les moyens de les mesurer ? Ainsi, une tentative de mesure d'un arrière-pays portuaire en termes de trafics peut permettre de légitimer partiellement un échelon régional comme autorité portuaire. Mais une appréhension des projets touristiques ou scientifiques par une communauté urbaine permet également de montrer une éventuelle pertinence municipale dans le développement d'un type de fonction portuaire. C'est bien alors la question de la valeur ajoutée portuaire qui se pose et qui reste à mesurer dans un arbitrage entre fonctions et acteurs des ports.

### Coordonnées précises des auteurs

\* Jean Debrie

INSTITUT NATIONAL DE RECHERCHE SUR LES TRANSPORTS ET LEUR SECURITE (France)

Unité « Systèmes Productifs, Logistique et Organisation des Transports »

Avenue Malleret-Joinville / 94 114 Arcueil Cedex France

<http://www.inrets.fr/ur/splot/>

33 (0)1 47 40 45 72 35

[jean.debrie@inrets.fr](mailto:jean.debrie@inrets.fr)

\*\* Emmanuel Gambet

Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire (France)

CETE de l'ouest / Equipe de Recherche Associée FRET

Nantes, Maison des Administrations Nouvelles

33 (0)2 40 12 84 88

[emmanuel.gambet@developpement-durable.gouv.fr](mailto:emmanuel.gambet@developpement-durable.gouv.fr)

## **Politiques publiques et régionalisation portuaire : la question de l'échelle territoriale pertinente**

### ***1. Introduction : réformes portuaires et modifications des périmètres institutionnels : quelle question territoriale ?***

Le contexte général portuaire est marqué ces vingt dernières années par des réformes importantes des modes de gouvernance. Les politiques publiques, un peu partout dans le monde, ont ainsi largement acté les modifications importantes de l'industrie portuaire et maritime. Elles ont ainsi cherché à adapter les modes d'encadrement des ports dans ce contexte nouveau « perturbateur » des échelles classiques de la gouvernance portuaire. Un double processus a été mené distinguant nettement d'un côté une gestion nouvelle des grands ports et de l'autre une reformulation de la gestion publique des petits ports. Sur les grands ports, la littérature académique et institutionnelle est fournie et la plupart des modèles portuaires permettant de mieux organiser la relation privée / publique sont aujourd'hui connus (World Bank (nd), Brooks M (2004), Baird AJ (2000), Stevens H (1999)...). On notera que ces travaux nombreux participent nettement des recherches générales sur la contradiction croissante entre les réseaux fonctionnels des grands opérateurs mondiaux et les échelles institutionnelles encadrantes. Il est vrai que les grands ports – interfaces privilégiées des pratiques mondiales en réseau – offrent dans cette étude de la désarticulation institutionnelle / fonctionnelle un terrain privilégié d'analyse. Sur les petits ports, au total peu de choses ont été énoncées. Pourtant, de nombreuses réformes aboutissant à un changement important des échelles encadrant ces ports ont également été menées. Dans les politiques de décentralisation ou de dévolution élaborées dans de nombreux Etats (d'orientation fédérale comme centrale), la question de l'échelle la mieux à même de gérer ces ports aux arrière-pays régionaux voire locaux a été fréquemment posée. Et de nombreuses politiques de décentralisation portuaire ont été développées. La France et le Canada en donnent un exemple parmi d'autres.

Aborder cette question des réformes portuaires dans un contexte de réorganisation territoriale, c'est alors traiter la question générale et ambiguë d'une éventuelle recherche de l'échelle pertinente. Cette question de l'échelle est activée par des projets territoriaux concurrents, portés par des autorités portuaires nouvelles, des périmètres institutionnels à redéfinir qui eux-mêmes sont confrontés à des organisations d'arrière-pays portuaire floues et variables. La tension entre logiques fonctionnelles et institutionnelles est ainsi au centre des politiques « territoriales » portuaires. Sans poser les mêmes défis territoriaux que les grandes interfaces portuaires, le devenir institutionnel et fonctionnel de ces petites unités portuaires mérite alors questionnement.

La réflexion proposée ici est basée sur des travaux de recherche menés sur la dévolution portuaire au Canada et sur la décentralisation portuaire en France (Debrie J., Gouvernal E., Slack B, 2007 ; Debrie J, Douet M, Gambet, E, Leveaux S ; 2007). Il s'agit donc de traiter de façon comparée deux politiques de dévolution portuaire menées avec des arbitrages territoriaux différents et finalement deux philosophies politiques partiellement opposées. Il sera d'abord présenté ces politiques portuaires afin d'identifier les profils et les échelles institutionnelles des nouvelles autorités portuaires (partie 1). Une appréhension de quelques exemples significatifs de projets de développement et de planification proposés par ces autorités sera parallèlement effectuée (projets régionaux, projets municipaux...). La question de l'échelle pertinente sera ensuite posée en comparant ces projets territoriaux avec quelques logiques d'organisation des arrière-pays (partie 2). Un traitement spécifique sur quelques

arrière-pays en France permettra à cet égard de montrer que la question de la pertinence d'une échelle est ambiguë, l'éventuel optimum dimensionnel étant différent en fonction des aires de marché et des types de marchandises étudiées. Il sera alors possible de porter un questionnement final sur l'intérêt et les problèmes que posent ces modifications institutionnelles

## ***2. Décentralisation et dévolution portuaires : deux visions politiques ? Analyse comparative France – Canada***

Les politiques portuaires au Canada et en France permettent d'illustrer ces processus peu étudiés de transfert des ports de taille réduite. Les modèles de gouvernance portuaire évoqués précédemment sont largement adaptés aux grands ports et de fait se structurent autour d'une partition public-privé qui explique la définition possible des rôles entre les grands opérateurs privés de la manutention et l'armement maritime et les autorités publiques. Il reste que cette partition est insuffisante pour expliquer la variété des organisations qui implique des relations diverses entre le niveau central politique, les niveaux publics locaux et régionaux et les acteurs privés. Il n'existe pas un niveau d'autorité publique mais toute une possibilité d'échelons politiques qui peuvent contribuer à la gestion portuaire (Debie & al, 2007). L'appréhension des petits ports permet de préciser cette complexité et la comparaison France – Canada d'en spécifier les types d'acteurs. Certes, il existe des différences nombreuses entre les politiques canadienne et française. Ces différences tiennent à la fois de logiques de temps (la politique de cession portuaire au Canada a été initiée en 1994, celle de la France en 2004), de modèles politiques (Etat fédéral au Canada, Etat centralisé en France) et même de choix différents de sélection des niveaux politiques aptes à récupérer les ports cédés. Malgré ces différences, ces exemples sont intéressants car ils permettent d'appréhender des organisations fines et complexes entre les différents niveaux publics.

### La politique canadienne de dessaisissement portuaire

Durant les années 1990 au Canada, période de récession budgétaire liée à des déficits financiers, le gouvernement fédéral a entrepris une réduction importante des dépenses dans l'industrie du transport. Dans ce contexte, l'adoption de la loi C44 en 1995 sur la Politique nationale maritime (approuvée en 1998) a permis la mise en œuvre d'une politique dont un volet important concernait le transfert de 549 ports du niveau fédéral (Transport Canada) à des niveaux locaux et régionaux. Ce programme de transfert a été planifié pour une durée de 6 ans et prolongé de 1 puis 3 ans dans le cadre des négociations avec les parties régionales et locales intéressées. Parallèlement, un fonds de dessaisissement portuaire de 125 millions de dollars initialement planifié puis augmenté à 175 millions de dollars a été engagé. En complément un budget de 40 millions de dollars a été alloué pour couvrir le coût des études requises pour effectuer le transfert. Un profil de chaque port a ainsi été préparé en 1995 afin d'évaluer les caractéristiques physiques, les volumes, et les performances des ports et servir de base à la négociation pour l'acquisition des ports.

Dans la loi de cession, le processus de transfert reposait sur une hiérarchie fixe. Les ports d'intérêt régional ou local devaient d'abord être offerts à d'autres ministères du gouvernement fédéral (Industrie, Pêche...). En cas de non intérêt, les ports étaient ensuite proposés aux Provinces, puis aux municipalités et aux intérêts privés. Il importe de noter que la législation originale stipulait que les ports devaient d'abord être offerts aux municipalités avant d'être

offerts aux privés conformément à la réglementation fédérale sur le dessaisissement des propriétés fédérales. Le Ministère des Transports a ensuite obtenu une exemption de cette règle et fut autorisé à offrir des ports à des intérêts privés en même temps qu'aux municipalités permettant ainsi la recherche de solution mixte. Le gouvernement fédéral craignait que les terrains d'un port puissent changer de fonction si seules les municipalités en prenaient possession justifiant alors une exemption des règles classiques fédérales.

Ce processus de dessaisissement a rencontré un ensemble de difficultés amenant à une prolongation de la politique de transfert. L'analyse détaillée des conditions physiques, financières, environnementales et légales des ports entreprises par Transport Canada a nécessité une précaution particulière car servant de base pour la négociation avec les acheteurs potentiels. Les négociations ont nécessité des périodes longues nécessaires à la production des plans d'affaires, des expertises complémentaires et des négociations pour les aides au transfert ainsi que des débats importants sur les risques et coûts environnementaux. Chaque port est ainsi traité individuellement. Il n'existe donc pas de modèle unique de cession ce qui a amené une diversité importante de type de transfert. Le processus s'est appuyé sur un processus général respectant les étapes suivantes : 1) Réalisation des « profils portuaires » / expertise indépendante ; 2) Discussion Transport Canada / niveaux régional et local ; 3) Création d'une entité légale et lettre d'intention des parties locales ; 4) Accord de non divulgation de Transport Canada ; 5) Négociations sur volets financiers et conditions du transfert ; 6) Accord de transfert. Le tableau suivant permet de montrer les résultats de ce processus. Globalement d'importantes différences régionales sont à signaler. Au sein des provinces atlantiques du Canada, 86 % des ports étaient déjà cédés en 2001. Dans les autres régions, le processus est plus lent mais en 2006 plus de 80 % des ports des autres régions étaient cédés, le Québec demeurant l'exception avec seulement 55% des ports cédés témoignant des différents problèmes relatifs aux objections provinciales portant notamment sur la juridiction des lits d'eau, sur la rétrocession des terrains portuaires, sur le montant des transferts ou encore sur le problème de calcul du risque environnemental.

Tableau 1 : Les ports cédés au Canada.

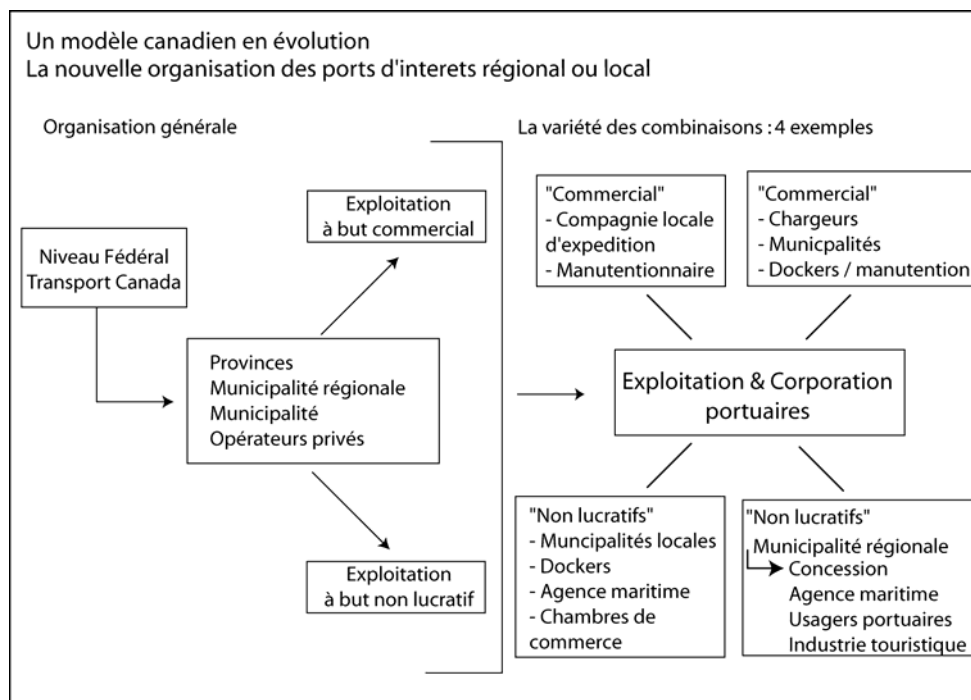
Régions	Nombre de ports	Ports cédés en Mars 2001	Pourcentage de ports cédés en 2001	Ports cédés en février 2006	Pourcentage de ports cédés en 2006
Atlantique	262	226	86%	240	92%
Québec	73	36	49%	40	55%
Ontario	56	36	64%	44	80%
Pacifique	158	92	58%	141	89%

Source : Transport Canada - 2007

Mais plus que le processus de cession proprement dit et les conflits associés, ce sont ici les formes variées des nouvelles autorités portuaires qui doivent être présentées. Les termes légaux de la cession portaient une mixité potentielle de ces autorités. Suite au transfert, l'organisation portuaire aboutit à des combinaisons multiples concernant les provinces, les municipalités régionales, les municipalités et les opérateurs privés. Ces organisations au

Canada se divise en deux grandes catégories : une catégorie de type « commercial » qui obéit à une logique privée de profit et une catégorie de type « non lucratif » qui doit équilibrer ses comptes mais sans redistribuer de dividendes aux différents actionnaires. Différentes combinaisons ont pu émerger suite aux négociations de transfert. Sans viser à l'exhaustivité, le schéma qui suit présente ainsi 4 combinaisons possibles correspondant à des situations réelles observées dans les provinces maritimes du Nouveau Brunswick et de la Nouvelle Écosse en 2005. On voit ainsi apparaître des combinaisons associant des chargeurs, des municipalités et des opérateurs portuaires (manutention), des ports gérés par un seul opérateur privé de transport (manutention, stockage, expédition) et des combinaisons plus variées associant l'ensemble des parties concernées par la présence d'un port (municipalité régionale, agence maritime, usagers, industrie touristique...). On notera que la présence d'une autorité publique dans les corporations portuaires n'est pas liée à la distinction « commercial » / « non lucratif », et peut donc être effectuée dans les deux modèles. Ces quatre exemples ne résument pas bien sûr les différentes configurations rencontrées aujourd'hui dans la gestion des ports cédés. Ils permettent néanmoins de montrer la variété des échelles (locale, régionale, inter-municipale) et des acteurs (public, parapublic, privé) composant la gamme des autorités portuaires et les périmètres institutionnels associés.

Figure 1. Dévolution et organisation portuaire au Canada



### La politique française de décentralisation portuaire

La politique française dite de « décentralisation portuaire » offre un deuxième exemple de modification de l'organisation portuaire en particulier du transfert d'une autorité publique à une autre autorité publique ou à un ensemble d'autorités publiques. Cette politique est définie par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui constitue en France ce que l'on a coutume d'appeler l'acte 2 de la décentralisation en référence à la première phase de décentralisation des années 1982-1983. Dans cette loi du 13

août 2004, les ports dits « d'intérêt national » ont été transférés (article 30) en « pleine propriété » et à titre gratuit, au 1<sup>er</sup> janvier 2007 aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Les différentes collectivités concernées sont les régions, les départements, les communautés d'agglomération et les communes. La notion de « pleine propriété » définit un choix historique en France annonçant la cession du domaine portuaire public, cession encore jamais effectuée dans les phases de décentralisation précédentes. La décentralisation de 1983 (loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 & loi n°83-663 du 22 juillet 1983) se limitait ainsi à un transfert de compétences et à une « mise à disposition » du domaine portuaire de l'Etat aux départements (ports de commerce et de pêche) et aux municipalités (ports de plaisance)<sup>1</sup>.

Selon les termes de la loi, « *toutes collectivités territoriales ou groupement de collectivités territoriales* » avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour demander d'exercer les compétences prévues pour chacun des ports avant éventuel arbitrage de l'État en cas de candidatures multiples. Sans rentrer dans l'historique des conflits qui ont caractérisé cette période de transfert, il importe de présenter la variété des configurations finales. La configuration la plus classique – du moins la plus proche des termes initiaux de la loi – est celle d'une reprise portuaire par les collectivités territoriales régionales (Bretagne, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais). La deuxième configuration est celle d'une reprise des ports par les départements. les ports de commerce de Nice (Alpes-Maritimes) et de Toulon (Var) héritent d'une tutelle concédante départementale suite à une période mouvementée et conflictuelle. La troisième configuration repose sur la mise en place de syndicats mixtes suite à des phases de négociations concertées associant une région et deux départements (Basse-Normandie) et un montage plus complexe pour le port de Dieppe héritant d'une tutelle concédante mixte associant la région, le département, la communauté d'agglomération et la ville. Ces trois configurations d'autorité portuaire succédant à l'État, caractérisent donc la modification institutionnelle du jeu portuaire.

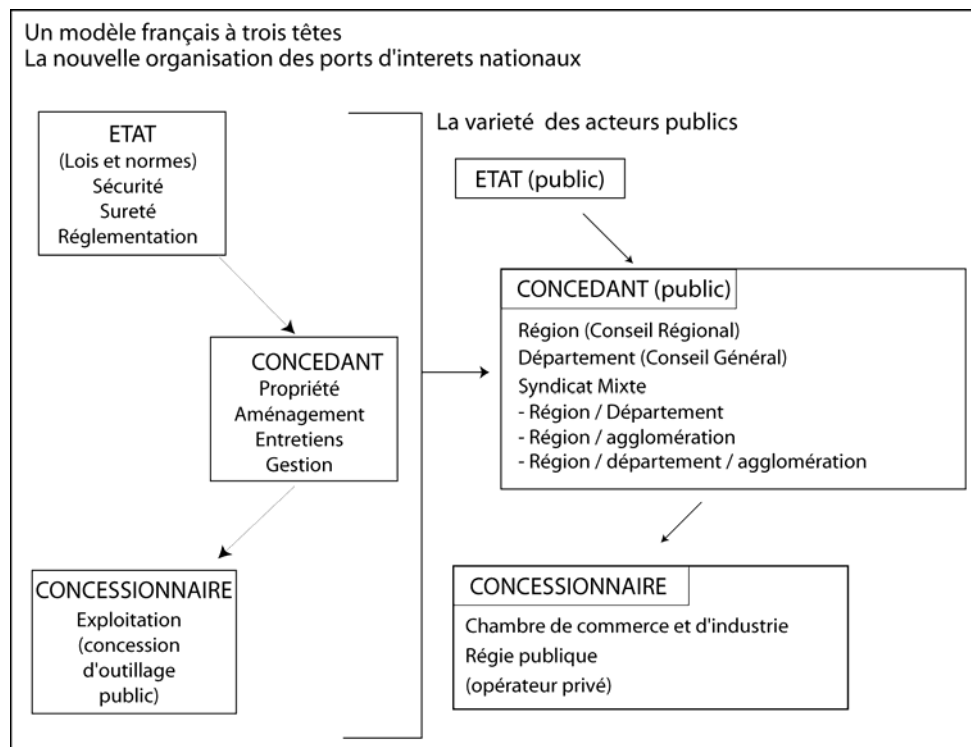
Il importe de préciser qu'il s'agit d'une modification de l'autorité concédante. Le système organisationnel de ces ports reste basé sur une distinction entre le concédant (celui qui détient, gère et entretient le port) et le concessionnaire (celui qui exploite le port, très souvent des chambres de commerce et d'industrie en France). La politique de transfert concerne uniquement la partie concédante. Il appartient donc ensuite aux collectivités sélectionnées de gérer leurs relations avec les concessionnaires en place du moins jusqu'au terme des contrats de délégation de services public existants. Ce transfert implique alors non seulement un changement d'autorité portuaire mais également une reformulation de l'exercice des fonctions de concédant, de concessionnaire et de régulateur. La nouvelle autorité concédante devient l'autorité portuaire. Outre les fonctions de propriété, les collectivités concernées héritent des charges de définition de la stratégie du développement portuaire, de la gestion du domaine portuaire, de la maîtrise d'ouvrage, de la détermination des régimes d'exploitation du port et donc du choix des exploitants. Ces exploitants, pour la plupart des CCI, sont donc concessionnaires en charge de concession d'outillage public sur des durées variables. Les concessions en cours à la date du transfert restent valables jusqu'à leurs termes. La question

---

<sup>1</sup> La loi du 13 août 2004 ne concerne ni les 7 plus grands ports français dits « autonomes » (Le Havre, Marseille, Dunkerque, Bordeaux, Rouen, Nantes-Saint Nazaire, La Rochelle), ni les ports de Bastia et d'Ajaccio déjà décentralisés en 2002 à la Collectivité Territoriale de Corse, et ni les ports départementaux et communaux déjà décentralisés en 1983 (600 ports décentralisés mais de taille très réduite représentant moins de 5% des trafics nationaux). Les ports d'intérêt national transférés sont au nombre de 17 en France métropolitaine et représentent 20% du trafic marchandise national en tonnage et plus de 80 % du trafic passagers (Ministère de l'équipement-2006).

de la mise en concurrence des concessions, et donc de l'introduction éventuelle d'exploitants privés, reste pour l'instant ouverte comme la possibilité de création de société d'économie mixte. Les fonctions de concédant sont conditionnées au respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur introduisant ici la question du régulateur. La décentralisation en France ne donne pas de pouvoirs législatifs aux collectivités territoriales. Dans le champ spécifiquement portuaire, outre le code l'environnement le code du travail comme cadre législatif encadrant les marges d'action du nouveau concédant, cela se traduit par une partition complexe entre les différentes charges de police et de sécurité<sup>2</sup>.

Figure 2 : décentralisation et organisation portuaires en France



### Une modification des acteurs...et des périmètres institutionnels. Deux logiques opposées

Ces deux exemples de politique permettent d'introduire la diversité des niveaux publics concernés par ce type de transfert portuaire. Loin d'un modèle unique de public, il en ressort donc que toute réflexion sur les modifications de gouvernance portuaire doit prendre en compte une grille plus fine divisant le public en plusieurs éléments qui vont ensuite interagir avec les acteurs privés. La conséquence de cette modification du jeu d'acteurs impacte

<sup>2</sup> Les missions de sécurité correspondant aux missions régaliennes de protection du territoire sont ainsi non transférées (police du plan d'eau, des matières dangereuses, sureté, police de l'environnement) et relèvent d'officiers de ports sous tutelle du préfet. L'Etat reste alors ce qu'il est convenu d'appeler l'Autorité Investie du Pouvoir de Police Portuaire. Les missions de police courante de l'exploitation et du domaine (attribution des postes à quai, occupation des terres pleins) sont quant à elles transférées au nouveau concédant exercées par les mêmes officiers de ports mais pour ces fonctions sous tutelle de la nouvelle autorité concédante.

également directement les périmètres institutionnels encadrant les ports et l'échelle à laquelle se réfléchit la gestion et le développement portuaire. Mais c'est précisément sur cette question de l'échelle que se distinguent le plus nettement les deux politiques. A tout dire, la question de l'échelle territoriale la plus à même de gérer un port n'est pas centrale dans la politique canadienne. Cette dernière assume un objectif affiché de réduction des dépenses fédérales et passe par un travail important d'identification d'une valeur de marché portuaire pour réguler la cession. En France, la rhétorique officielle valide plutôt l'idée d'un transfert de responsabilités et l'importance d'une gestion plus locale des objectifs portuaires. Certes, au-delà de sa rhétorique, cette phase de décentralisation s'inscrit dans un contexte de crise de la dette publique du pouvoir central qui cherche également à réduire ses dépenses. On notera avec intérêt que si la première phase de décentralisation des années 1980 avait suscité un enthousiasme général, cette deuxième phase de décentralisation a été accueillie avec beaucoup de méfiance par les élus locaux de gauche comme de droite, qui y voient une charge financière supplémentaire sans compensation financière adéquate. Mais il reste que la reprise des ports obéit à une logique d'aménagement des territoires et a été accueillie comme telle par les collectivités territoriales française.

L'acte qui conduit à la décentralisation effective des ports et des aéroports au 01/01/2007 présente la grande originalité en regard des précédentes mesures de décentralisation sectorielle, comme celle qui a par exemple visé dans le secteur ferroviaire l'organisation du TER (Transport Express Régional), d'être fondée sur des candidatures et des projets (au moins dans le principe) et non sur des compétences. A cela s'ajoute que la décentralisation s'est accompagnée d'un transfert en pleine propriété. En d'autres termes, l'Etat affirme ainsi implicitement que la gestion de ces différentes unités portuaires et aéroportuaires ne constitue pas (ou ne constitue plus) un enjeu économique national, qu'il n'y a pas de synergie à trouver dans un « commandement unique » à l'échelle du territoire métropolitain. Sur ce plan, un parallèle peut être fait avec le projet de réforme des ports autonomes dont les auteurs contestent le bien-fondé d'un schéma national de développement de ces ports. Envisageant même le renforcement du poids des collectivités dans leur pilotage, ils poussent là aussi à une administration plus « territorialisée » des ports autonomes.

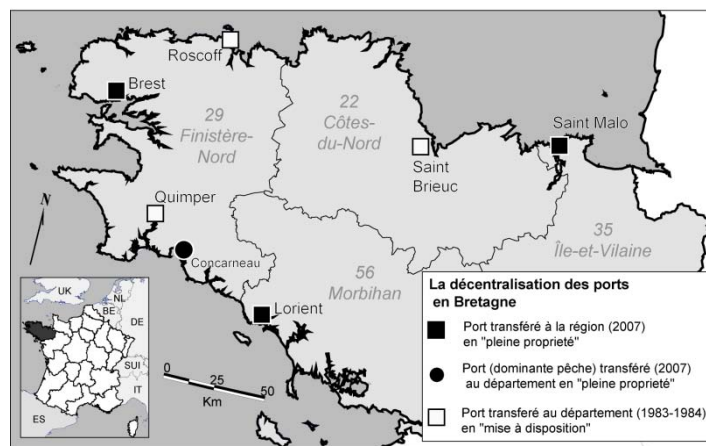
Mais surtout, que différentes collectivités puissent candidater pour la reprise d'un port renvoie au caractère non « génétiquement acquis » de l'utilité et de l'utilisation des infrastructures portuaires. Il est au contraire proposé aux collectivités repreneuses de partir d'une logique relevant de la conduite de projets à inscrire dans des territoires, projets dont la vocation pourra constituer une rupture notable par rapport aux situations initiales. On peut ainsi imaginer de conférer à un port une image plus « vitrine » (rivera touristique, aménagement urbain...), d'en conforter un autre dans sa mission « commerce » quitte à le spécialiser,... à condition bien sûr de ne pas oublier que les collectivités repreneuses héritent aussi des contrats en cours. Cet acte de décentralisation, au même titre que les actes précédents, relève donc de démarche d'aménagement, l'outil portuaire se retrouvant alors relu au travers du prisme du projet territorial. On cherchera en vain dans les déclarations d'intention de ces collectivités ou dans les rapports de l'Etat une quelconque recherche de valeur de marché d'un port. L'ensemble de l'argumentaire reprenant les antiennes classiques de la politique décentralisée en France et les objectifs d'aménagement associés. Sans pouvoir être réduite à une stricte séparation marché vs aménagement, la différence entre ces deux politiques tient néanmoins dans cette prise en compte ou non de la question d'une éventuelle échelle pertinente pour gérer ce type de ports.



### 3. *La question ambiguë de l'échelle territoriale pertinente*

La question d'une pertinence territoriale est donc largement acceptée en France. Elle est abordée via la classique et commode notion de subsidiarité qui offre une forme de cadre conceptuel – plus ou moins flou, du moins interprété de façon bien différente par les différents acteurs politiques - aux différentes politiques de décentralisation. Si cette idée est dans le champ institutionnel peu mise en cause, elle est néanmoins largement discutée dans les sciences sociales. Le thème de la « fabrication des territoires » et plus globalement de la complexité territoriale (Debarbieux B., Vanier M.2002), la question des fausses pertinences de l'action publique et du « mythe de l'optimum dimensionnel » (Offner JM, 2006) sont de vastes sujets de débats. Entre l'éventualité de cet optimum dimensionnel recherché dans les modifications institutionnelles et l'impossibilité de cette course poursuite entre fonctionnel et institutionnel, le cas portuaire permet de contribuer à ce débat. La collection de cartes présentées nous semble aller dans le sens de l'hypothèse formulée notamment par Jean Marc Offner qui dénonce « la fausse querelle, toujours vivace, sur l'adéquation entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels » (2006), le fonctionnel étant variable, dépendant des aires de chalandises et des types d'acteurs (local, régional, national) appréhendés, la pertinence territoriale se mesurant alors différemment en fonction des préoccupations de chacun de ces acteurs.

Figure 3 : la configuration portuaire en Bretagne

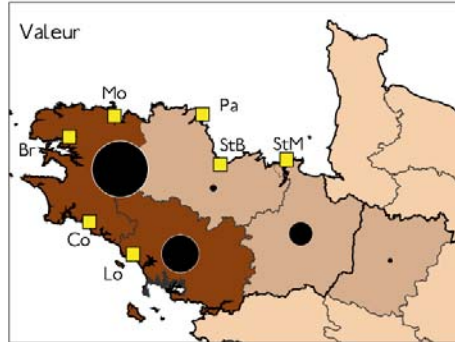
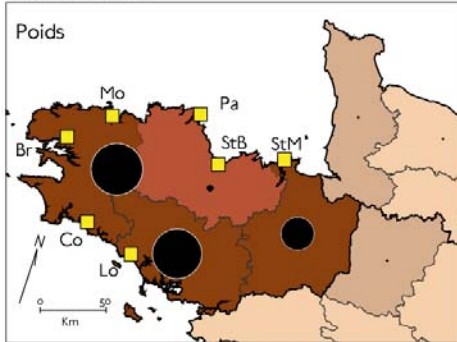


La première carte montre ainsi la nouvelle configuration institutionnelle héritée des deux phases de décentralisation dans la région Bretagne. La collectivité territoriale régionale gère ainsi les 3 anciens ports d'intérêt nationaux aujourd'hui régionaux tandis que la collectivité départementale gère des ports de taille inférieure. En première lecture, celle largement utilisée dans le discours de décentralisation, la pertinence territoriale est évidente, ces collectivités gérant des ports moyens aux aires d'influence régionale voire locale. L'ensemble des cartes qui constitue la figure 2 offre une représentation plus complexe de l'arrière-pays régional de la Bretagne<sup>3</sup>. Il mesure l'arrière-pays des ports bretons et des deux ports autonomes de Nantes-Saint Nazaire et du Havre à l'échelle de la région Bretagne. La première information

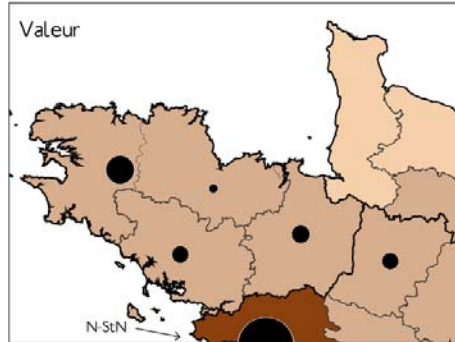
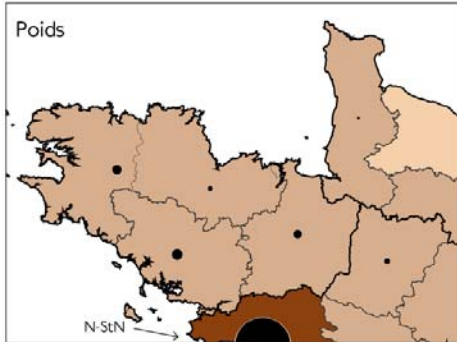
<sup>3</sup> Ce traitement cartographique précis sur les arrière-pays portuaire en France est mené à l'INRETS (Unité SPLOT) et à l'Université de Paris 7 (UMR Géographie Cités) dans le cadre de la thèse de doctorat de David Guerrero. Sur cette question des espaces et arrière-pays portuaires, on peut se reporter à : Debrie J., Guerrero D. 2008 « Respatialiser la question portuaire » et Guerrero D., Grasland C (2006) « Une approche spatiale des liens entre ports ». Cf. Bibliographie.

Figure 4 : l'arrière-pays portuaire breton

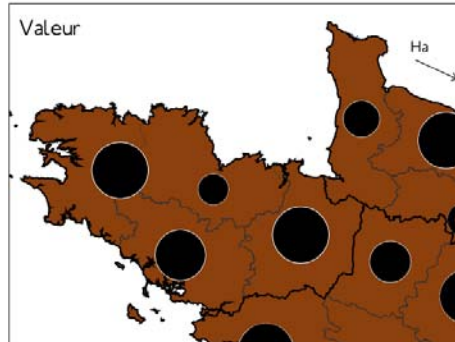
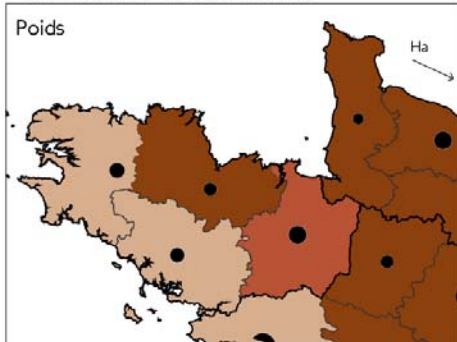
Ports bretons\*



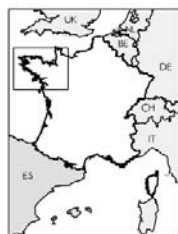
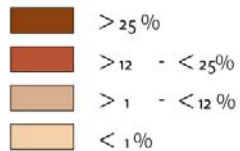
Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire (N-StN)



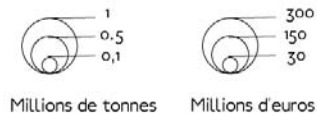
Port autonome du Havre (Ha)



Part des échanges maritimes de chaque département transitant par le port ou par l'ensemble de ports considéré



Trafic absolu par département du port ou de l'ensemble de ports considéré



\* Ports bretons: Lorient[Lo], Concarneau[Co], Brest[Br], Morlaix[Mo], Paimpol[Pa], St.-Brieuc[StB], St.-Mal[StM]

Echanges maritimes extracommunautaires hors hydrocarbures. DNSCE 2003

© Debie J., Guerrero D. (2007) INRETS, UMR Géographie-cités

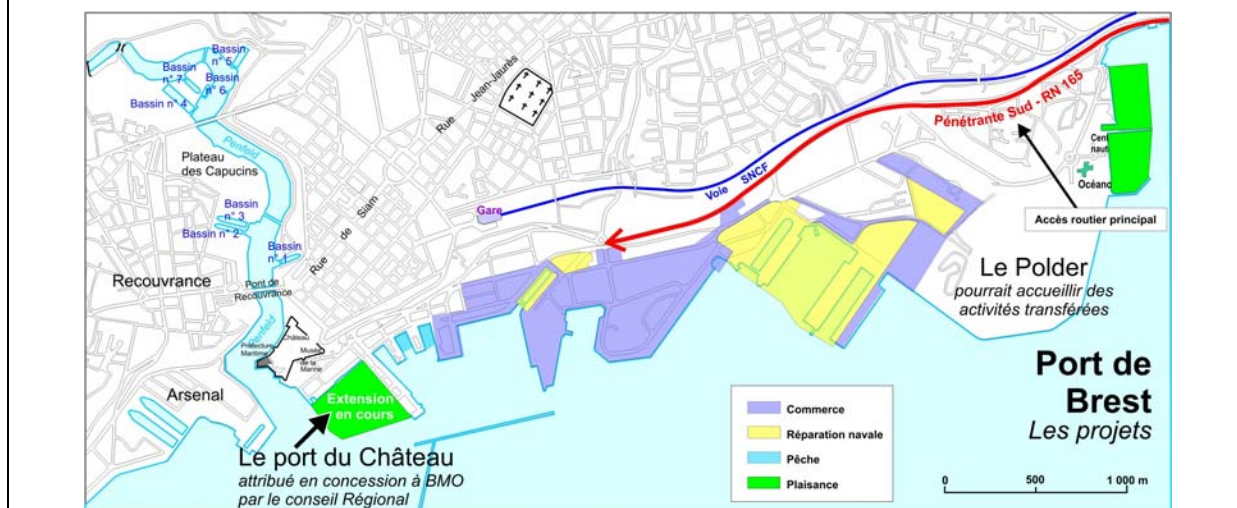
permet de définir en tonnage une forme d'arrière-pays régional pour l'ensemble portuaire breton. Le Finistère, le Morbihan et l'Ile et Vilaine connaissent une orientation vers les ports régionaux évidente (pourcentage d'échanges) et contribuent fortement au trafic portuaire (trafic absolu). Mais en valeur, cet hinterland est moins net, l'Ile et Vilaine et les Côtes d'Armor présentent en effet une orientation portuaire « bretonne » (c'est à dire un pourcentage de transit par les ports bretons) plus faible. Le même traitement sur l'arrière-pays bretons du port de Nantes-Saint Nazaire précise une influence portuaire relativement limitée même si en valeur absolue la contribution des départements en particulier du Finistère n'est pas négligeable. Mais c'est bien le troisième traitement qui apporte l'information la plus marquante : en valeur, le port « breton » principal, c'est d'abord le port du Havre. Les spécialistes portuaires le savent depuis longtemps, cette distinction valeur / tonnage s'explique évidemment par des segmentations par types de marchandises. Pour le dire un peu basiquement, le sable lourd et pas cher est sensible à la distance composant alors des arrière-pays plus locaux que les lecteurs DVD transportés en conteneur qui s'affranchissent partiellement de ces logiques de distance (Debie, Guerrero, 2008). Mais on voit bien ici le caractère relatif de la pertinence territoriale : juste en tonnage et faux en valeur. Le trait est bien sûr grossier et mériterait d'être affiné par des mesures plus précises de la valeur ajoutée portuaire. Il reste que l'on peut difficilement imaginer une autorité compétente portuaire pour le transport de sable, une autre pour le trafic d'hydrocarbures, une autre pour le transport de conteneurs... c'est pourtant comme cela que s'organisent les arrière-pays.

En termes de décentralisation, on peut d'ailleurs faire un parallèle utile avec le transport public local. En France on a un système gigogne d'autorités organisatrices valorisant une catégorisation institutionnelle des types de déplacements (entièrement compris en zone urbaine, effectués entre la zone urbaine et le reste du Département, ou effectués principalement par le mode ferroviaire dans l'espace de la Région administrative). Ces mêmes autorités organisatrices consacrent ensuite un temps substantiel à offrir aux usagers des correspondances, des tarifications uniques, de l'information multimodale, etc... posant alors la question délicate des articulations entre échelles territoriales.

Autre aspect de l'acte décentralisateur de 2007, il donne l'occasion aux nouvelles autorités portuaires d'entrer en concurrence avec d'autres collectivités locales disposant de compétences sur leur territoire institutionnel. Dans le cas breton, le Conseil Régional est ainsi amené à intégrer dans son schéma régional des transports les projets de développement du port départemental du Légué, concurrent direct du port de Saint-Malo. Alors que les investissements pour ce port départemental sont engagés, on peine encore à voir les débouchés commerciaux auxquels ils pourraient être associés. Comment ne pas se souvenir des reproches adressés à certaines Chambres de Commerces et d'Industrie délégataires d'outillage public portuaire d'avoir investi dans des passerelles RO-RO à l'usage improbable ? Cela renvoie à la notion de territoire(s) toujours plus présents en tant que lieux de résolution des problèmes publics. La décentralisation acte 2 est ainsi le cadre d'une animation nouvelle de concurrences entre collectivités mais par le biais d'investissements sur des outils physiques du transport annonçant alors des arbitrages nouveaux entre échelles institutionnelles et réseaux fonctionnels. On ajoutera d'ailleurs que cette modification de l'autorité concédante et donc ce changement de propriétaire ont également activé ou réactivé des projets municipaux et que la décentralisation portuaire permet ainsi des arbitrages nouveaux dans la relation ville-port. L'exemple du port de Brest (cf. encart 1) en offre en exemple intéressant mais globalement dans les différentes places portuaires des négociations similaires ont été entamées permettant de confronter les différents projets territoriaux.

### Encart 1. Relation Ville / Port et décentralisation. L'exemple du port du Château à Brest :

Sur cette concurrence entre projets urbains et visée régionale, l'exemple de Brest est éclairant. Pour la communauté urbaine (Brest Métropole Océane, BMO) le port du Château constitue un enjeu urbain essentiel car elle souhaite y développer une activité de tourisme et de plaisance corrélée à un programme de développement de l'urbanisation en immédiat arrière port. Les premiers projets datent du schéma de référence de 1994 qui envisageait déjà des cessions du domaine portuaire à BMO. Cette période correspondait à une crise grave de l'activité portuaire et de la réparation navale plus particulièrement. Pour le projet Port du Château, une première tranche de travaux est en cours, sur le domaine déclassé du domaine maritime militaire en vue d'une affectation à un port de plaisance et à des manifestations nautiques ainsi qu'un centre nautique de la marine (équivalent 150 places). Mais le cadre dans lequel ce projet est mené ne satisfait pas pleinement BMO. Malgré la décentralisation, BMO n'a pu obtenir la cession en pleine propriété du domaine port du château y compris le quai Malbert sur lequel elle envisageait de l'immobilier résidentiel. Le Conseil Régional a souhaité maintenir, comme dans les ports de Saint-Malo et Lorient l'intégrité de son domaine portuaire. Or, BMO présente son projet comme un développement urbain autour d'un domaine pris sur le domaine maritime militaire, et non aux dépens d'une activité de commerce ou de pêche. Le souci exprimé par BMO, de manière récurrente, est de pouvoir rapprocher son centre-ville de l'espace portuaire pour en faire une vitrine et valoriser ainsi les atouts touristiques d'une part, la vocation scientifique et océanographique de la place brestoise d'autre part.

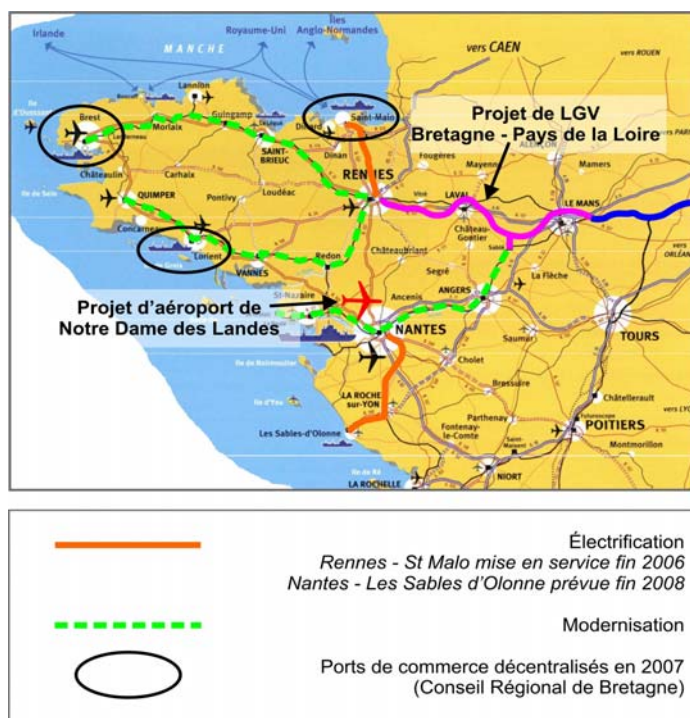


Par rapport à ces concurrences institutionnelles animées par de l'investissement fonctionnel, le transfert de compétences de 2007 visait les ports mais également les aéroports, ce qui ajoute donc deux composantes transport à la palette des collectivités, qui a encore plus de poids lorsque le repreneur est la collectivité régionale. On peut reprendre l'exemple certainement le plus abouti en la matière de la Région Bretagne qui, au plan des opportunités d'intervention dans la planification des transports dispose des éléments suivants : les ports de commerce de Saint-Malo, Brest, Lorient ; les aéroports de Dinard-Saint-Malo, Brest, Quimper, Rennes ; la fonction d'autorité organisatrice du TER (compétence territoriale exclusive) ; le soutien et le financement majeur dans la réalisation de la LGV Bretagne Pays-de-la-Loire qui produira des gains de l'ordre de 45' pour l'accès à Brest et Quimper depuis Paris ; et l'action en subsidiarité sur le réseau routier dit d'intérêt régional (mais dans ce cas la Région n'a pas de réseau en propre).

Cet inventaire des moyens dont dispose la Région montre à la fois le potentiel et la difficulté de l'exercice de planification, de choix et de risques à prendre. Car intégrer ces différents modes de transport suppose de composer avec les contradictions apparentes entre modes (le ferroviaire est en principe vertueux, la route est coupable, l'avion symbolise la pollution

atmosphérique, le bruit, et pose la question des territoires aériens en cas de projet concurrents). Cela suppose également de jouer sur les temporalités car les échéances de mise en service d'infrastructures diffèrent et les incertitudes pèsent sur les succès commerciaux introduisant une notion de risque, voire de pari, qui entoure cette palette d'action publique. On notera que les financements de la Ligne Grande Vitesse ou de l'aéroport de Notre Dame de Landes réclament des montants considérables (respectivement 3000 M€ et 600 M€) et restent tributaires de facteurs externes qui peuvent fragiliser ces projets (contribution de Réseau Ferré de France et coût des péages pour le ferroviaire ; volatilité des opérateurs low cost et de la clientèle pour l'aérien...). Ces planifications sont du reste largement dépendantes de facteurs relevant de politique à caractère national. Mais si l'action publique régionale s'inscrit dans des politiques interrégionale et nationale, allant ainsi bien au-delà du territoire institutionnel, les conséquences des choix de programmation et des modes de délégation restent en revanche localisées posant là encore la question de l'articulation entre des projets par essence multi-scalaire.

Figure 5 : Transport et planification régionale. L'exemple de la Bretagne

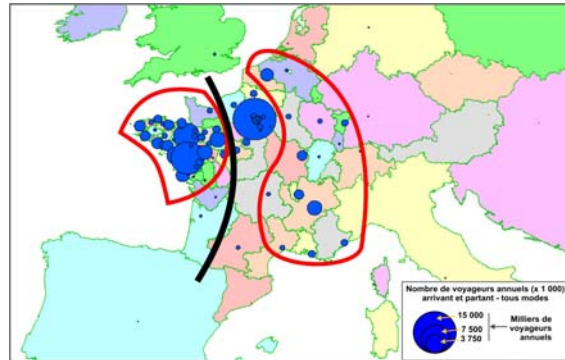


#### 4. Conclusion : quelle mesure territoriale ?

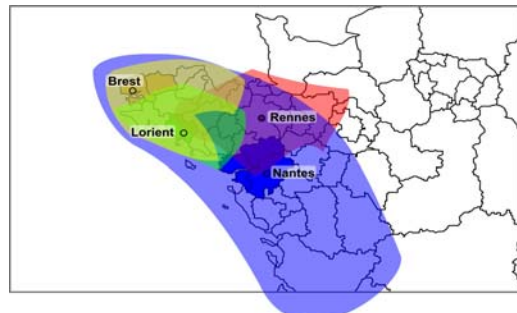
Au terme de cette petite démonstration, il nous semble important de préciser qu'il n'est pas dans nos objectifs de contredire les choix de décentralisation et encore moins de dénier la légitimité d'une collectivité régionale à gérer un port. Mais, et c'était le propos, il paraît important de préciser le caractère relatif de la pertinence territoriale. Et cette question de la pertinence se pose pour l'ensemble des « outils » de transport. Des traitements complémentaires sur les aires de chalandise des gares TGV ou des aéroports permettent d'ailleurs d'illustrer différemment cette question de l'articulation entre des échelles institutionnelles figées et des aires de marché ou de chalandises mouvantes (cf. encart 2). Finalement, la bonne échelle est d'abord celle que l'on décide, c'est-à-dire celle qui a été

**Encart 2 : l'imbrication des enjeux, des échelles et des aires de chalandises. Illustration complémentaire et non portuaire.**

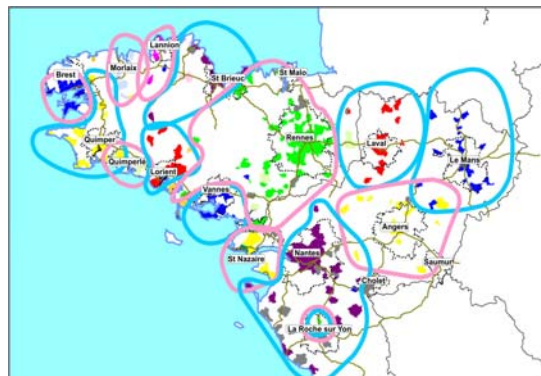
Les deux régions de Bretagne et Pays-de-la-Loire vont accueillir deux infrastructures majeures de transport à l'horizon 2015-2018 : la LGV Bretagne Pays-de-la-Loire, un projet d'environ 3000 M€ pour 20 Millions de voyages annuels et le projet de transfert d'aéroport de Nantes vers le site de Notre-Dame-des-Landes, un projet d'environ 600 M€ pour 2,5 Millions de passagers en 2007 et 4,2 Millions de passagers estimés dans le scénario médian en 2020. Ces deux projets comportent chacun leur part de risques dont la nature est pourtant sensiblement différente d'un projet à l'autre. Pour la LGV, l'incertitude porte d'abord sur les contributions de RFF, le coût des péages ferroviaires et donc le prix des transports, alors que les collectivités sont de gros contributeurs (et parmi elles 90% Bretagne).<sup>4</sup> Pour l'aéroport, les risques commerciaux sont dominants, liés à la volatilité des opérateurs, à la grande sensibilité des trafics aériens au PIB. En outre, la Région Bretagne devenue autorité organisatrice de 4 aéroports régionaux se trouve de fait confrontée aux pratiques des gestionnaires de ces aéroports - généralement déficitaires - visant à attirer des compagnies « low costs » en leur versant des aides directes. L'enjeu est cette fois pour la Région de rationaliser le ciel aérien « régional », notamment si le projet nantais de transfert de l'aéroport de Notre-Dame-des-Landes se réalise. Les superpositions des zones de chalandise sont en effet évidentes, comme il est évident que la zone de chalandise de Nantes empiètera encore plus sur le territoire breton tandis que le rayonnement des gares devrait peu évoluer, à l'exception de Saint-Malo et Sables d'Olonne du fait des électrifications.



Voyageurs : les échanges Bretagne, Pays-de-la-Loire vers l'extérieur



Zones de chalandise des aéroports de Nantes, Brest, Rennes, Lorient.



L'attractivité des gares TGV par communes (enquête 2003)  
Limite de la zone de chalandise

Source : études d'APS, SETEC/STRATEC/CETE de l'Ouest, 2003, RFF., traitement Cete de l'Ouest

<sup>4</sup> Avis du Conseil Economique et Social de Bretagne, 19 mai 2008.

négoziée, de façon parfois conflictuelle, entre des acteurs aux projets territoriaux différents et pour la plupart tous légitimes à l'aune de leurs préoccupations. On peut également conclure – en référence à l'exemple de cession portuaire au Canada - en rappelant que la démarche de négociations obéissant à des strictes logiques d'aménagement n'est d'ailleurs pas la seule façon de construire le compromis territorial, d'autres éléments de types valeurs de marché permettant également d'organiser la négociation sur cette question de la modification des périmètres institutionnels encadrant des outils fonctionnels. Mais dans les deux approches, la notion de pertinence territoriale reste pareillement relative. Si la valeur du marché dans un cas offre un support d'arbitrage, elle est tout entière centrée sur la valeur « interne » du port, c'est-à-dire sur l'évaluation du patrimoine et des coûts estimés pour le fonctionnement du port lui-même sans mesure de la valeur ajoutée pour l'environnement externe (la ville, la région alentour...). Dans l'autre cas, cette valeur ajoutée externe est acceptée à priori (et ce « à priori » est parfois départemental, plus souvent régional pour les ports de commerce) sans autre forme de mesure et autorise alors une absence d'évaluation interne du bien portuaire. Entre valeur de marché interne et valeur territoriale externe, le bien portuaire reste ici largement à mesurer.

### Références bibliographiques

Baird, A.J., (2000). Port Privatisation: Objectives, Extent, Process and the UK Experience. *International Journal of Maritime Economics* 2, 177-194.

Brooks, M.R. (2004). "The Governance Structure of Ports", *Review of Network Economics* 3, 168-183.

Debarbieux B., Vanier M. (2002) *Ces territorialités qui se dessinent*, Editions de l'aube, 267 pages.

Debie J., Guerrero D. (2008) "(Re) spatialiser la question portuaire : pour une lecture géographique des arrière-pays européens" in *L'espace géographique*, n°1-2008, 12 p.

Debie J., Douet M., Gambet E., Leveaux S. (2007) « Le processus de décentralisation des ports d'intérêt national – l'exemple des ports bretons », in *Revue Transports*, n°444, pp. 232-240.

Debie J., Gouveral E., Slack B. (2007) "Port devolution revisited: the case of regional ports and the role of lower tier governments" in *Journal of Transport Geography*, vol 15. November 2007, pp. 455-464.

Gouveral E., Lotter F (2001) « Evolution des Systèmes Institutionnels et Nouvelles Formes d'Organisation Portuaire », *Seminário Internacional « EFICÁCIA LOGÍSTICA PORTUÁRIA »* Curitiba, Brésil, 26 octobre 2001.

Grasland C., Guerrero D. (2006) *Une approche spatiale des liens entre ports : l'exemple de Marseille et des ports de la région Languedoc-Roussillon* Colloque Annuel de l'ASRDLF, Sfax (Tunisie), Septembre 2006.

Le Galès, P. (2006). The Ongoing March of Decentralisation within the Post-Jacobin State. In Culpepper, P.D., Hall, P.D., Palier, B. (Eds), *Changing France*. London: Palgrave Macmillan, pp. 198-219.

Offner JM. (2006) « Les territoires de l'action publique locale : fausses pertinences et jeux d'écarts » in *Revue française de Science Politique*. Vol 56, N°1, février 2006, p 27-47.

Stevens, H., 1999. *The Institutional Position of Seaports*. Dordrecht:Kluwer.

World Bank (nd). World Bank Port Reform Toolkit, [www.worldbank.org/transport/ports/toolkit](http://www.worldbank.org/transport/ports/toolkit):

Bauby P., Coing H., De Toledo A. (2007) « Les services publics en Europe – Pour une régulation démocratique », Publisud.