

PORTUSplus

Learning from port-city relationships... to governance issues of metropolitan spaces and port gateways for the well-being of stakeholders-citizens-consumers

Brigitte Daudet¹, Yann Alix²

¹ Ecole de Management de Normandie, Le Havre

² Fondation SEFACIL, Le Havre

b.daudet@em-normandie.fr, yann.alix@sefacil.com

The management of port-city relationships must be apprehended in a systemic manner. By essence, the complex interactions between the various stakeholders make this task dynamic and multidisciplinary. Almost all port-cities throughout the world all face the same dilemmas of conciliation, coordination and confrontation as actors concerned are multiplied as time goes by.

Clearly, must we always consider the city and the port as the good scale for analysis? Or could we be more aligned with modern spatial realities by evoking Enlarged Metropolitan Spaces (EMS), Gateway Corridors (GC), Stakeholders-citizens-consumers (SCC)?

This contribution develops the assumption that it is necessary to re-think the governance of EMSs by combining the uninhibited social expression of GSs with the economic and strategic interests of SCC users. The final objective consists in formalising guiding ideas.

Keywords

Port city; Scale; Governance; EMS; GC; SCC

De l'héritage des relations ville-port... aux enjeux de gouverner des espaces métropolitains et des corridors logistico-portuaires pour le "bien-vivre" d'acteurs-consommateurs-citoyens

Histoire et réalités modernes d'une intégration organique

La ville-monde est-elle historiquement portuaire ? Au fil des siècles, force est de constater que oui tant les villes qui ont dominé « leurs » mondes se situaient sur les bordures d'une mer intérieure, à l'embouchure d'un fleuve ou le long d'une façade océanique. Que l'on fasse référence aux thalassocraties méditerranéennes ou aux comptoirs commerçants de la mer de Chine, que l'on rappelle la puissance des nations hanséatiques au moyen-âge ou plus récemment la domination de Londres comme capitale de l'empire britannique et de New-York dans le rayonnement économique américain ; toutes ces villes se sont nourries des activités portuaires et maritimes. Elles en polarisaient d'ailleurs une bonne partie des forces vives ; des dockers aux négociants, des estaminets aux banquiers et assureurs ; des filles de joie aux magnats de la finance.

Avec l'avènement du pétrole comme énergie mondiale et le conteneur comme vecteur de la globalisation, les villes-ports se sont étalées sur des espaces industrialo-portuaires et logistico-portuaires. Le port déborde de la ville alors que la ville cherche souvent à récupérer les territoires historiques abandonnés par des opérations maritimes déplacées aux marges. Des élasticités spatiales font et défont ainsi les relations entre une ville et son port, entre le port et sa ville.

En Afrique de l'ouest, les interfaces portuaires demeurent enchâssées dans des espaces urbains congestionnés. Les mobilités des personnes se heurtent aux mobilités pendulaires des camions. Cotonou, Lomé ou Conakry « commencent » par la mer avec des quais habités par des entrepôts obsolètes. Ces villes semblent bloquer l'expansion économique et logistique de leur port. Leur port continuent de cadénasser des espaces fonciers que les villes pourraient autrement valoriser qu'en stationnant des conteneurs vides ou des voitures d'occasion.

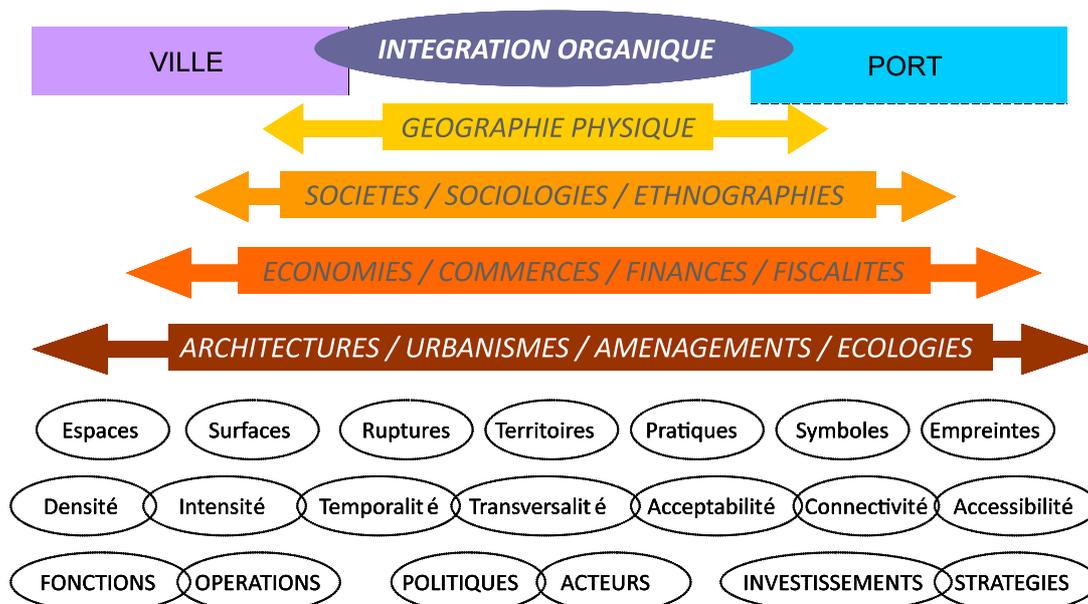
A l'opposé, les nouveaux terminaux conteneurisés de Shanghai se désolidarisent spatialement de la macrocéphalie urbaine de la capitale économique chinoise. La consommation de milliers d'hectares se planifie au détriment de l'environnement naturel, n'hésitant pas à raser des îles qui auraient pu (qui sait ?) devenir des espaces naturels essentiels dans l'avenir proche d'une Shanghai en quête d'espaces de loisirs pour ses citoyens.

A Seattle, Boston ou Montréal, cela fait près d'un demi siècle que les territoires portuaires qui ont construit la prospérité de la ville ont été réappropriés par les municipalités pour en faire des espaces récréatifs ou des lieux de spéculation immobilière. Même les terminaux de croisière peinent à venir ré-habiter les anciens quais dévolus dorénavant à la promenade ou aux restaurants.

En Europe de l'Ouest, Port 2000 se construit sur l'estuaire de la Seine et Maaslakte 2 à 45 kilomètres des quartiers historiques de Rotterdam. Pourtant, jamais les relations ville-port n'ont paru aussi inter-reliées avec des dialogues, des débats publics, des schémas de concertation et de conciliation. Cela constitue un double paradoxe puisque d'un part, la réalité de l'économie conteneurisée dilue les emplois directs et indirects bien au-delà du périmètre administratif du Havre et de Rotterdam. De l'autre, les empreintes territoriale et foncière de ces terminaux géants construits *ex-nihilo* ont été dûment entérinées par l'acceptation des populations locales.

Ces exemples qui pourraient en appeler des milliers d'autres posent la question de l'échelle de lecture de la relation ville-port. Echelles de lecture mais aussi curseur des intérêts collectifs et particuliers dans une approche complexe. La figure 1 met en perspective combien la pluridisciplinarité exige une lecture systémique de la relation ville-port. Jusque dans l'acceptation des termes techniques ou scientifiques, la relation ville-port est une « chose » protéiforme, sans réels contours finis avec des acceptations qui peuvent fortement diverger selon que l'on soit géographe, urbaniste, sociologue ou encore juriste.

Figure 1. L'intégration organique de la relation ville-port ou les difficultés d'une lecture pluridisciplinaire systémique (Source : Yann Alix & Brigitte Daudet, 2011)



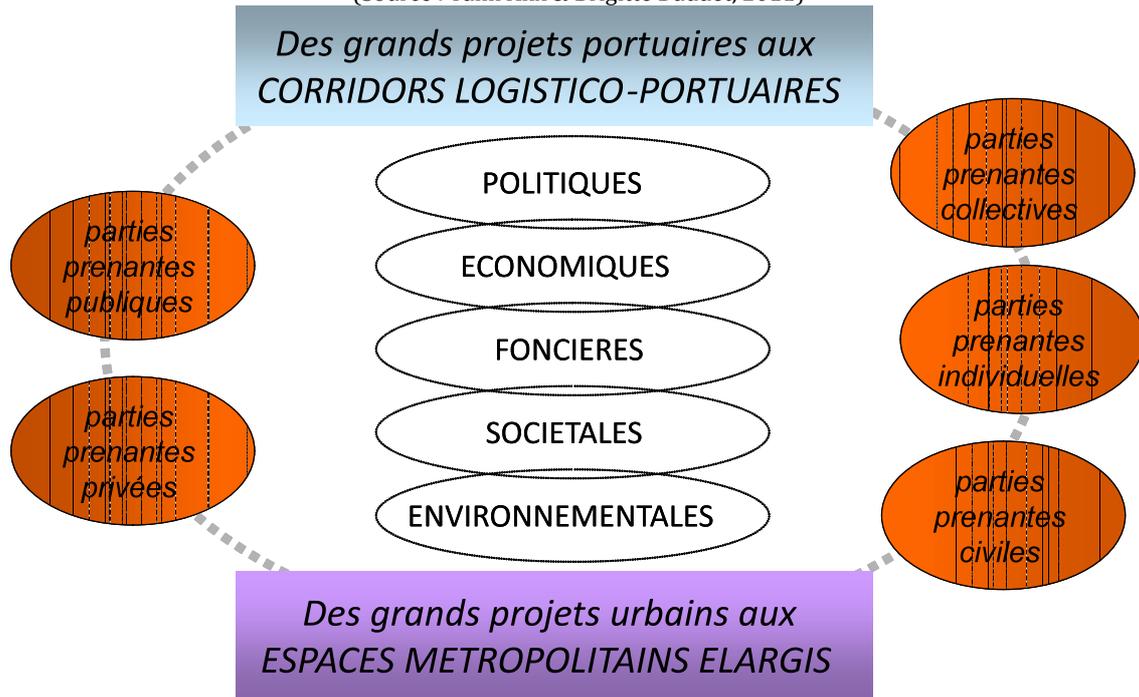
Bien sûr, à l'échelle de lecture se greffe nécessairement l'échelle des intérêts des grandes catégories d'acteurs qui composent l'écosystème humain de l'espace ville-port. L'analyse des interactions entre les différentes familles d'intérêts s'avère complexe. Sur Port 2000 au Havre, les défenseurs de l'environnement se sont associés aux habitants d'Honfleur pour contester la construction des 4 kilomètres de quais. Les premiers craignaient de voir détruire une faune et une flore uniques sur des espaces humides qui profitent du cycle des marais pour constituer des biotopes originaux. Les seconds voyaient en Port 2000 une nouvelle forêt de grues portiques qui dévaloriseraient une fois de plus leurs investissements immobiliers avec vue sur l'estuaire de la Seine. Des mesures compensatoires très onéreuses ont été engagées par les promoteurs de Port 2000 pour que finisse par aboutir un consensus général.

Dans un autre ordre d'idée, quand c'est la ville (ou ses citoyens) qui pense à de nouveaux développements sur des espaces portuaires sous-valorisés, ce sont des familles d'intérêts qui n'aboutissent parfois jamais à un accord. Rappelons-nous la saga sur la transformation

des usages du terminal Bickerdike à Montréal dans les années 1990 et 2000. L'administration portuaire, sous la houlette de son PDG et des syndicats, n'a jamais cédé aux sirènes d'un immobilier de luxe qui aurait complètement transformé des espaces fonciers dégradés et économiquement stériles.

La figure 2 met en avant ces interactions dynamiques entre parties prenantes publiques, privées, collectives, individuelles ou civiles. Chaque grande catégorie de parties prenantes présente sa propre hiérarchisation des priorités et intérêts liés au développement d'un grand projet portuaire ou un grand projet urbain (ou les deux).

Figure 2. Ecosystème des interactions dynamiques entre parties prenantes des grands projets
(Source : Yann Alix & Brigitte Daudet, 2011)



Quand l'allocation des ressources municipales est mise sur une route d'accès sécurisé pour les camions desservant un terminal conteneurisé plutôt que sur un hôpital ou sur la conservation d'un espace vert, chaque famille de parties prenantes active un lobbying de ses priorités. Quand des investisseurs privés souhaitent implanter un terminal maritime gazier, leurs intérêts économiques se conjuguent avec la politique énergétique d'une région, voire d'un Etat. Cela n'empêche pas des collectifs de riverains de contester l'ancrage foncier sur des argumentaires sociétaux (risques technologiques majeurs par exemple) et surtout environnementaux (pollutions majeures). L'autorité portuaire et les municipalités peuvent jouer la même partition ou complètement s'opposer, selon les cas comme on a pu le voir cette dernière décennie en Amérique du Nord, en Europe de l'Ouest ou en Australie.

C'est dans ces contextes trop souvent rencontrés que se pose la problématique de la présente analyse. Comment inventer des modalités de gouvernance d'une nouvelle nature pour appréhender ces complexités ? La ville, le port et le citoyen sont-ils des unités de lecture crédibles au regard des espaces concernés, des intérêts engagés et des revendications exprimées ?

Des Espaces Métropolitains Elargis, des Corridors Logistico-Portuaires et... des Acteurs-Consommateurs-Citoyens

Les EME et les CLP relèvent de territoires aux multiples gouvernances publiques qui cherchent à pérenniser l'avenir économique et social des espaces administrés. Le tout se réalise dans des circonstances temporelles qui mêlent le temps d'un mandat politique avec la durée de vie d'une infrastructure lourde. Le tout s'inscrit dans une mouvance générale de décentralisation politique et d'autonomisation des espaces régionaux. Les processus de décentralisation ou de dessaisissement conduisent au transfert de responsabilités vers des intérêts privés qui investissent dans certaines activités de transport. Les EME et CLP s'inscrivent dans un marché de transport ouvert avec une très forte concurrence internationale. Les déréglementations et réformes institutionnelles ont conduit à une plus grande compétition entre les EME, les interfaces portuaires et leurs CLP. Evidemment, ces considérations exigent que l'on considère à sa juste valeur l'impact des choix stratégiques prônés par de puissantes multinationales du transport et de la logistique. Les EME et CLP se confrontent les uns les autres au gré de compétitions globalisées orchestrées par des firmes capables d'être investies de manière simultanée sur plusieurs EME et CLP immédiatement concurrents. Autre approche stratégique, autre dimension structurante, autre échelle d'influence : le rôle de la Communauté Européenne. Avec ses grandes orientations en matière d'aménagements infrastructurels pour un transport durable au sein de l'espace communautaire, l'Union européenne joue une partition communautaire où chaque EME et CLP cherche à tirer un maximum de profit. Un projet européen comme Weastflows (*sustainable logistics for Europe*) annonce clairement :

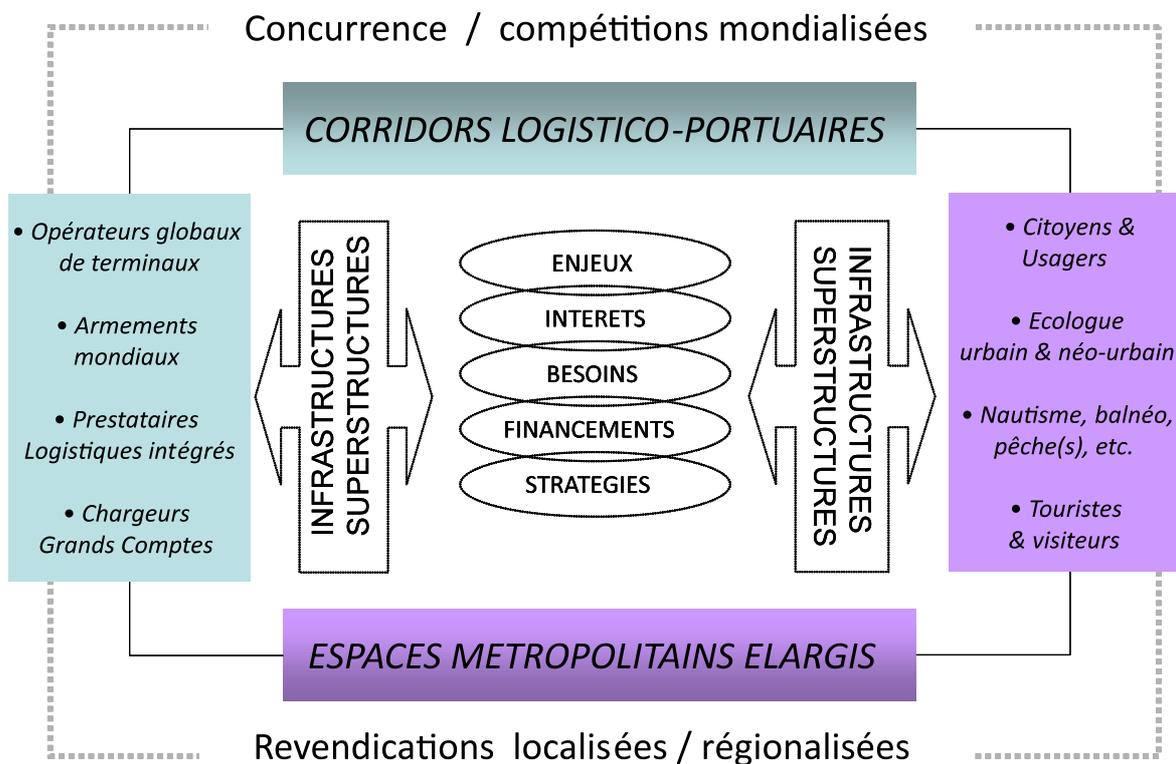
« Les bénéficiaires de Weastflows seront :

- (...)
- *Les décideurs au niveaux européen, national, régional et local cherchant à améliorer leurs réseaux de transport, à développer le transport multimodal et à travailler en vue des ambitions du livre blanc européen « Transports 2050 ».*
- *les instances locales souhaitant bénéficier d'un réseau de transport plus équilibré et durable, réduire les zones de congestion, améliorer la qualité de l'air et créer des emplois*
- (...) ».

La dimension planificatrice à l'échelle de l'espace économique et logistique européen place de façon évidente les EME et CLP dans une dynamique concurrentielle d'une autre nature.

La figure 3 ci-après vise à synthétiser cette interpénétration composite d'intérêts qui se conjuguent selon des processus de concertation, de conciliation, voire de confrontations entre une foule de parties prenantes aux intérêts collectifs et particuliers.

Figure 3. Interpénétration des intérêts des parties prenantes (Source : Yann Alix, 2012)

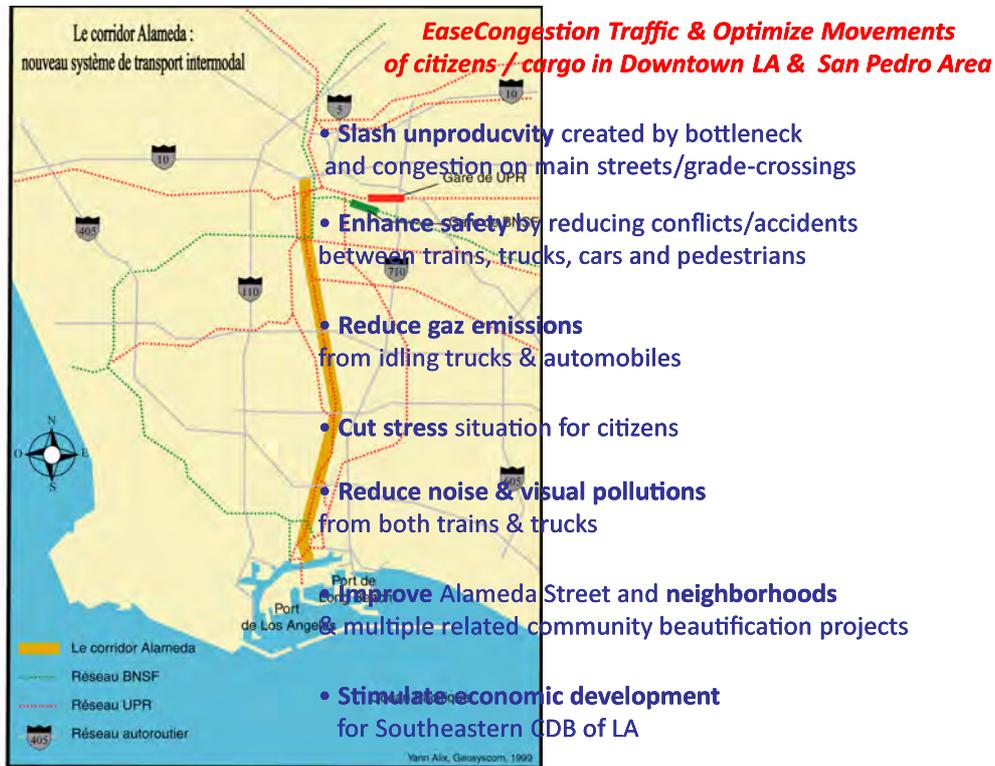


Avant de revenir sur l'importance du rôle pris dans les destinées des EME et des CLP par les Acteurs-Consommateurs-Citoyens (ACC), attardons-nous sur un exemple précis qui couvre en quelque sorte toute la complexité du changement des échelles de lecture.

Au cours des années 1980, les ports jumeaux de Los Angeles et de Long-Beach dans la Baie de San Pedro en Californie s'imposent comme les portes d'entrées d'une économie américaine pacifico-centrée mais où les concentrations industrielles et urbaines restent à l'est de Mississippi. Nous évoquons des logiques circulatoires conteneurisées planétaires qui se traduisent à l'échelle continentale par la structuration de corridors ferroviaires à deux niveaux d'empilement de conteneurs. Ces ponts terrestres ferroviaires US permettent de consolider des flux en couloirs massifiés reliant les têtes de ponts portuaires à des réseaux intérieurs de plates-formes logistiques dont Chicago constitue le cœur névralgique. Dans ce contexte particulier, les CLP s'organisent et s'optimisent sur des milliers de kilomètres avec des nœuds nodaux reliés par ces sillons ferroviaires, maillant ainsi un territoire grand comme un continent. Sur le plan régional et local se posent un double défis. D'une part, l'espace métropolitain Los-Angeles-Long-Beach ne cesse de déborder sur les municipalités adjacentes (plus de 120 municipalités), créant un ensemble disparate et polycentrique de plus de 15 millions d'habitants. Les circulations quotidiennes et pendulaires sont d'autant plus complexes dans cet EME que les infrastructures routières n'ont pas été planifiées dans un ensemble cohérent. D'autre part, cet espace métropolitain est traversé par plusieurs milliers de conteneurs à l'heure, créant des logiques circulatoires pas nécessairement compatibles, mortifères et économiquement déficientes. Un corridor de fret ferroviaire de 32 kilomètres est alors pensé pour isoler les mouvements de fret des circulations urbaines supprimant, entre autres, 200 passages à niveaux.

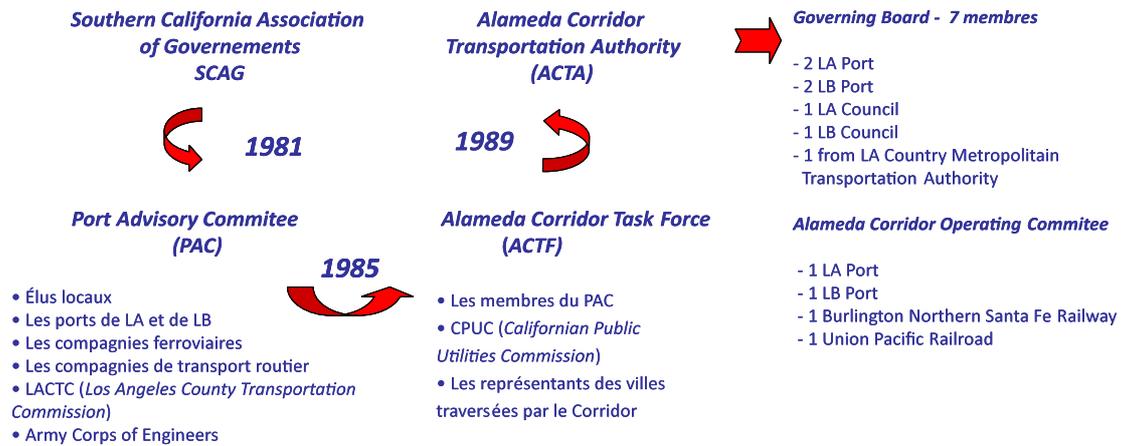
Les arguments « humains et citoyens » apparaissent au même niveau que les ambitions économiques, logistiques et stratégiques promues par les opérateurs ferroviaires et soutenues par les compagnies maritimes, les logisticiens et les chargeurs US. La figure ci-après reprend le tracé du corridor et quelques éléments « sociétaux » discutés avec des citoyens pas encore bien organisés à l'époque pour faire entendre leurs voix.

Figure 4. Tracé de l'Alameda Corridor et impacts sociétaux positifs de la ségrégation des logiques circulatoires de fret et de citoyens au sein d'un Espace Métropolitain Elargi, EME (Source : Yann Alix, 2012)



L'intérêt de cet exemple repose sur les processus de gouvernance et de concertation qui ont été mis en place dès le début des années 1980. Alors la construction des infrastructures lourdes n'exigeait pas nécessairement de débats sociétaux à l'époque, la figure ci-après récapitule une décennie de maturation dans l'appropriation collective d'un projet de plus de 2 milliards de dollars. La gestion des relations entre deux villes (Los Angeles et Long Beach) et deux juridictions portuaires concurrentes (Los Angeles et Long Beach) s'exprime dans un organe fédérateur de toutes les parties prenantes, qu'elles soient publiques, privées ou citoyennes. Dès 1989, l'ACTA propose une démarche ouverte de concertation et de conciliation, notamment avec les partenaires sociaux qui voient dans une infrastructure lourde de transport de marchandise une occasion de réhabilitation des quartiers sud de la métropole.

Figure 5. L'ACTA ou la construction d'une gouvernance concertée dans le cadre du renforcement du CLP californien au sein de l'EME de Los Angeles-Long Beach (Source : Yann Alix, 2012)



Dans la pratique, nous avons un changement d'échelle d'appréciation de la relation d'interface entre des ports et « leur » ville. Des personnes vivant dans l'EME sud-californien mais à 30 kilomètres des terminaux conteneurisés sont concernés. Des logisticiens vivant à des milliers de kilomètres mais directement impliqués dans le succès du CLP californien deviennent parties prenantes. Un mille-feuille institutionnel a permis l'investissement de deniers publics qui n'ont qu'amorcé la pompe des investisseurs privés pour exploiter et fructifier une infrastructure de transport. Deux décennies plus tard, force est de constater que l'exemple pragmatique californien trouve des expressions encore plus ambitieuses, posant par ailleurs deux problématiques : la gouvernance d'ensemble et l'écoute des revendications d'acteurs-citoyens-consommateurs particulièrement informés.

Quel(s) modèle(s) de gouvernance pour gérer les relations entre EME, CLP et ACC ?

Dans une production en 2010 sur les grands projets urbains et grands projets portuaires, nous avons qualifié l'expression citoyenne selon trois aspirations :

- la réappropriation de certains espaces urbano-portuaires ;
- une conscientisation environnementale ; et,
- une surinterprétation sociétale.

Nous argumentons sur le fait qu'il devient compliqué de promouvoir un grand projet de ville dans un port et encore plus un grand projet de port dans une ville. Dans ce sens, l'échelle locale reprend tout son sens avec des expressions citoyennes, voire partisans, qui peuvent faire avorter complètement des projets portuaires ; faute de consensus général. Une interpénétration des intérêts locaux et globaux perturbe l'édition des contours de projets acceptables dans le temps, dans l'espace et par toutes et tous ! Les dualités de convergence entre un port et ses riverains se complexifient, voire s'exacerbent jusqu'au point de rupture où des projets portuaires créateurs d'emplois, de valeurs et d'activités sont bonnement refusés par le « peuple ». Un déphasage peut même se construire et aliéner à proprement parler le port de son environnement humain. Le pouvoir pris par certaines parties prenantes lors des débats publics met en évidence ces creusements psychologiques et culturels. Des dissonances de minorités ont souvent un poids considérable dans le design final d'un grand projet portuaire. Rotterdam, Le Havre, New-York, Sydney... les exemples contemporains ne manquent pas. L'expression « contestataire » des ACC s'avère moins sensible quand il s'agit de grandes manœuvres infrastructurels à l'échelle d'un EME. Il n'empêche que la transparence et la

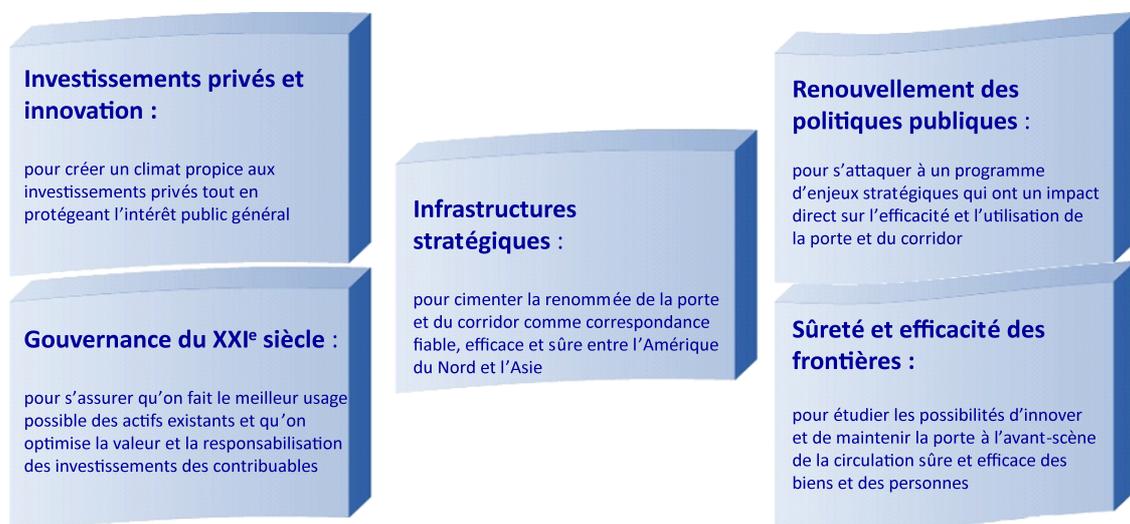
communication à l'égard du grand public sont totalement incontournables pour obtenir une adhésion, même tacite, des citoyens.

Tout comme les EME et les CLP manifestent clairement un changement d'échelle de la ville et du port, les ACC concrétisent une nouvelle envergure de l'expression collective avec des manifestations de citoyens parfois même pas concernés physiquement par des développements métropolitains et/ou logistico-portuaires. Quand le gouvernement fédéral d'Ottawa lance dans les années 2000 une très ambitieuse « *politique sur les portes d'entrées et les corridors du commerce du Canada* », EME, CLP et ACC sont au cœur d'une stratégie collective... nationale ! Avec l'*Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique (IPCAP)*, un vaste programme d'investissements et de mesures stratégiques vise à améliorer l'efficacité générale de l'économie canadienne (figure 6). En matière de gouvernance, nous sommes dans une vision stratégique *Top-down* avec un ministère spécialement créé pour que les choses soient politiquement pilotées en concertation directe avec les réalités juridictionnelles et opérationnelles locales/régionales/provinciales.

Deux concrétisations symboliques témoignent de l'efficacité de la gouvernance :

- la sortie de terre en quelques mois du terminal à conteneurs *Fairview* à Prince Rupert en qualité de nouvelle porte d'entrée et de sortie nord-américaine, et,
- la fusion de trois administrations portuaires (Vancouver, Fraser River et North Fraser) en une seule entité Administration portuaire Vancouver-Fraser (Port Metro Vancouver).

Figure 6. Les 5 piliers de l'Initiative de la Porte et du Corridor de l'Asie-Pacifique placée sous la tutelle directe d'un Ministre de l'IPCAP (Source : Daniel Olivier et Yann Alix, 2011)



Sur le plan des ACC, plusieurs dossiers apparaissent remarquables dans l'exemple de l'IPCAP. Les concertations et conciliations avec les Premières Nations sur l'utilisation des terrains ancestraux pour l'implantation du CLP de Prince-Rupert furent menées sans heurts. Les travaux d'infrastructures au sein de l'EME de Vancouver/Fraser River ont fait l'objet de consensus globaux avec les riverains. A plusieurs centaines de kilomètres du Pacifique, les implantations logistiques le long des axes ferroviaires furent accueillies comme des vecteurs d'activités et de services. L'exemple canadien apparaît d'autant plus intéressant que l'initiative émane de l'échelon fédéral avec une appropriation opérationnelle et fonctionnelle de la part des Provinces, des villes et des collectivités locales. Le *Calgary Logistics Council* ou le *Global Transportation Hub* en Saskatchewan

accompagnent les initiatives privées et développent des recherches appliquées visant l'optimisation des investissements et du fonctionnement des services de transport sur le CLP. D'une stratégie nationale découle une multitude de projets métropolitains, portuaires, logistiques et industrielles où les sphères locales/régionales s'intercalent en relais d'ambitions nationales/internationales. Le gouvernement fédéral canadien ne se cache pas de vouloir être qu'un catalyseur de potentialités d'affaires avec une utilisation optimisée des deniers publics. Cet exemple canadien remet aussi directement au centre les citoyens canadiens, les entrepreneurs, les chercheurs, les consommateurs, etc. Ces ACC ont leur rôle à jouer dans les synergies gagnantes opérées entre EME et CLP. Innovation, R&D, acceptabilité sociétale des développements, formation se conjuguent pour que les citoyens des EME et des CLP soient parties prenantes actives d'une réussite collective. Cela n'empêche évidemment pas l'expression contestataire face à des investissements infrastructurels ou des choix jugés contraires aux intérêts communs de populations regroupés en comités.

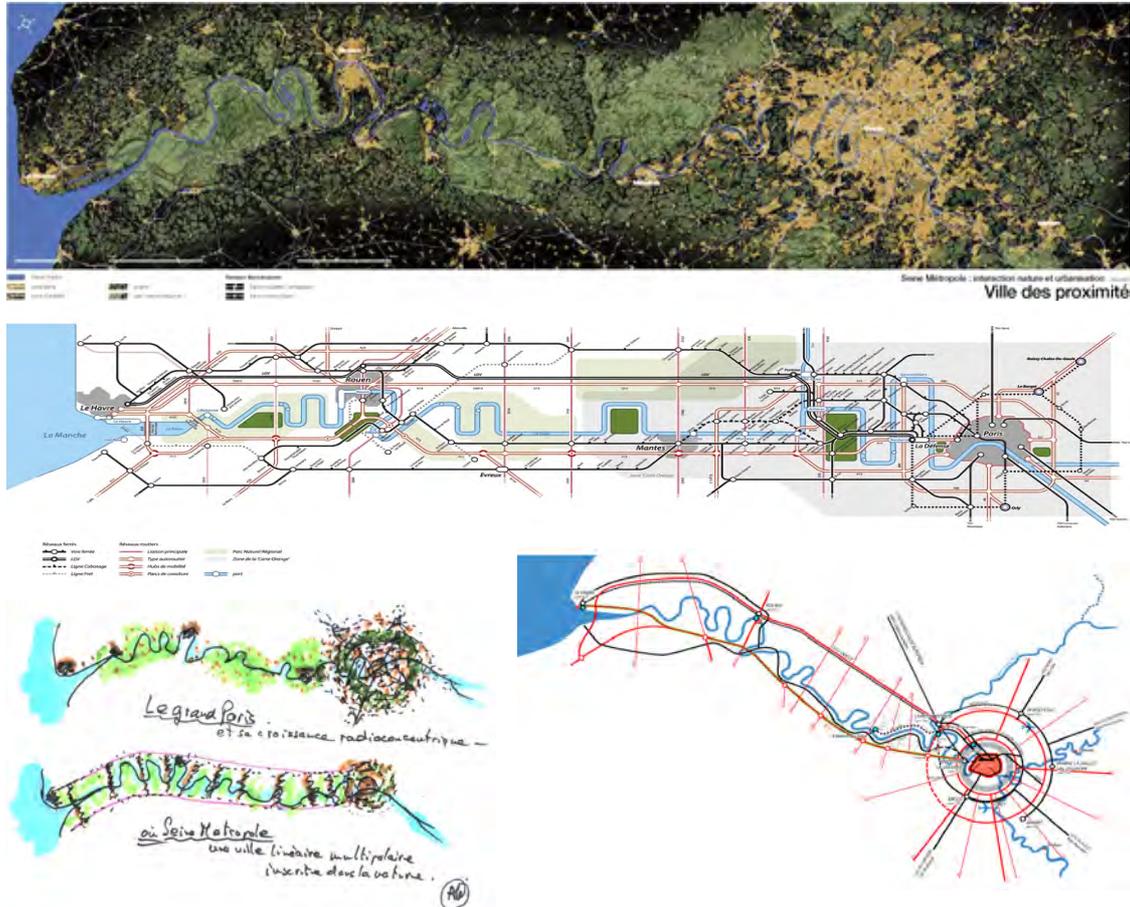
Dans une autre échelle et à un niveau de maturité différent, l'initiative française de la valorisation de l'axe Seine part d'un discours politique du président de la République et d'une idée force : Paris, ville-capitale ne peut devenir une Ville-Monde sans disposer d'une artère fluviale dynamique et innovante avec un grand port maritime de renommée internationale. Le Havre; Rouen et Paris : trois métropoles aux caractéristiques très différentes et trois ports aux vocations commerciales complémentaires. Les CCI et Agences d'urbanismes, les villes et les ports, plusieurs ministères, les Régions et Départements, un Commissariat général pour le développement de la vallée de la Seine, un Conseil de coordination interportuaire de la Seine... toutes les forces vives publiques furent mises à contribution pour accompagner les propositions innovantes d'acteurs-symboles comme le conseiller Jacques Attali ou les architectes des Ateliers Grumbach.

La mise en place d'un Groupement d'Intérêt Economique portuaire sous le nom d'HAROPA marque une première évolution dans la structuration commerciale de l'axe Seine et de son corridor logistico-industriel. A terme, les synergies doivent permettre de construire une véritable stratégie concertée à l'échelle non plus d'une entité portuaire mais bien d'un groupement de trois ports qui conservent leur autonomie pleine et entière (même si certains ont évoqué leur fusion dans le cadre d'une gouvernance harmonisée, voire unique). Ces évolutions marquent l'avènement de ces grands corridors logistico-portuaires avec des rapprochements impensables sur le plan symbolique mais qui se réalisent sous la pression concurrentielle des marchés libres du transport. Le CLP de l'axe Seine existe déjà depuis longtemps par la chimie, le pétrole et l'automobile. Le futur CLP va plus loin en cherchant les bases de nouvelles typologies de gouvernance où les priorités d'investissements et les outils d'aide à la décision devront être mutualisés. Dans un souci de compétitivité du territoire séquanien par rapport aux solutions belges, londoniennes ou rotterdamoises, la construction d'un CLP articulé sur trois entités portuaires complémentaires s'avère fondamentale. A l'heure d'aujourd'hui, le grand chantier reste de convertir HAROPA en une structure de gouvernance légitime avec une cohérence reconnue par les trois ports et surtout par les investisseurs et opérateurs logistiques.

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

utopique à l'échelle de la vallée de la Seine (Figure 7). Les villes ne fusionnent que très rarement leurs intérêts dans une vision élargie d'une métropole unique et cohérente. A cet égard, Paris constitue en soi un super EME alors que Le Havre et Rouen demeurent des villes moyennes ne disposant pas à proprement parlé de la taille critique d'un EME.

Figure 7. Différentes représentations de la Vallée de la Seine proposées par les Ateliers Grumbach (Source : compilation par Yann Alix et Brigitte Daudet à partir de plusieurs documents des Ateliers Grumbach)



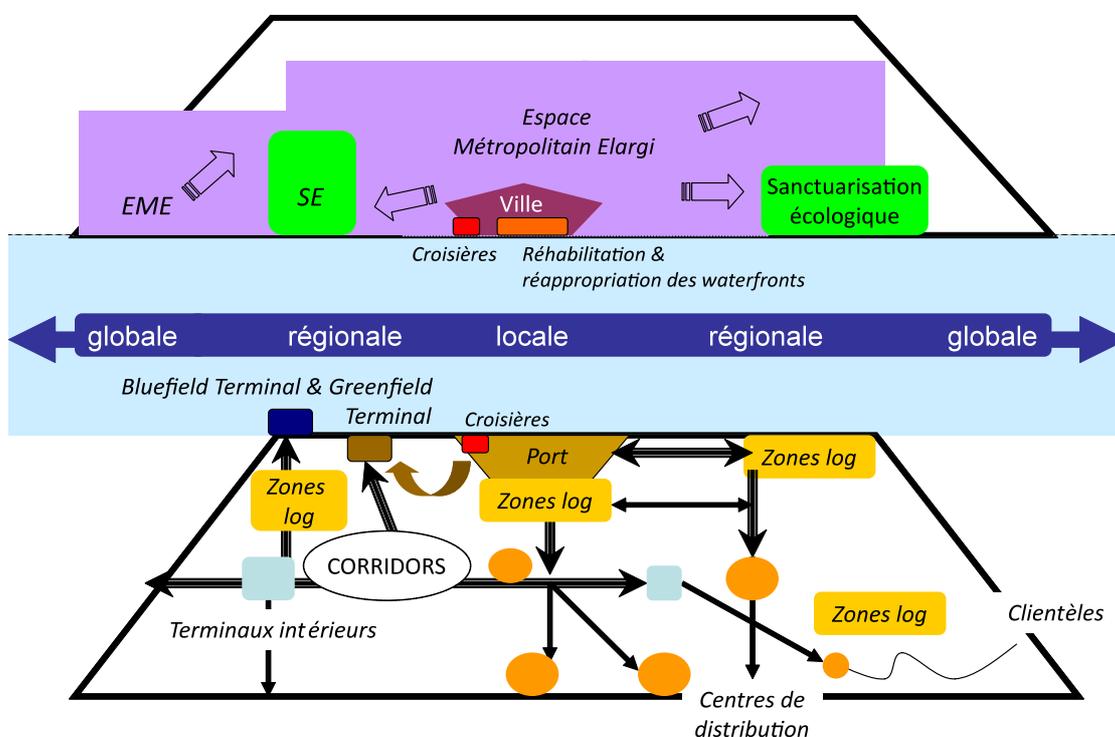
Les chambres de commerce et d'industrie et les agences d'urbanisme travaillent pour faire émerger une cohérence d'ensemble. Rapports, commissions, conférences, tables rondes alimentent un brassage d'idées sans pour autant qu'une véritable stratégie métropolitaine s'esquisse ou ne s'impose. La gouvernance d'un ensemble unifié est au cœur du processus de réflexion. Passer du *Grand Paris* à *Seine Métropole* (Ateliers Grumbach) exige une créativité pouvant notamment remettre en cause certains découpages administratifs et institutionnels. Un organe public de gestion et de décision devrait alors émerger pour assumer une vision stratégique d'un espace métropolitain élargi qui reste par ailleurs à délimiter physiquement. *In fine*, nous assistons à un tâtonnement institutionnel inéluctable en vue de co-construire une armature administrative sur un ensemble hétéroclite et polynucléaire. A l'instar des canadiens qui ont carrément créé un ministère avec des moyens humains et financiers pour chapeauter leur initiative, la gouvernance apparaît au cœur de la transformation de la vallée de la Seine en un territoire administratif et productif cohérent.

Ces réflexions sont à mettre en perspective des considérations d'affaires des opérateurs et investisseurs privés. Les concurrences dans la localisation des investissements et la concentration des flux physiques de marchandises concourent à l'édification de corridors massifiés. Les ports apparaissent dorénavant comme des maillons de chaînes logistiques mobiles, pour ne pas dire volatiles dans un environnement concurrentiel extrême. Les

stratégies des opérateurs et des organisateurs de transport font et défont des massifications de trafics sur l'autel de la fiabilité, de la disponibilité et du moindre coût des services. Dans ce contexte, il est essentiel de considérer la « couche » du CLP en quasi symbiose avec celle des EME. L'illustration de la figure 8 ci-après met en perspective ces « co-constructions » d'un même territoire qui se veut autant récréatif que productif, muséifié qu'évolutif, écologique qu'industriel. Bien sûr, ces représentations s'animent d'ACC qui oscillent entre défense des intérêts particuliers et union autour d'intérêts plus partisans, voire collectifs.

Dans le contexte des grands projets de la vallée de la Seine, force est de reconnaître que les riverains et citoyens de l'axe ne se sentent pas encore directement concernés. Les grandes manœuvres institutionnelles et politiques demeurent encore trop loin des préoccupations quotidiennes pour manifester un grand intérêt (ou une grande contestation). Seule finalement la construction de la future Ligne Nouvelle Paris Normandie (LNPN) constitue une concrétisation infrastructurelle qui anime un débat entre Havrais et Rouennais

Figure 8. EME et CLP en superposition sur « leurs » territoires (Source : Yann Alix and Brigitte Daudet)



A la différence de la gestion des relations ville-port aux implications directes très localisées, les réalisations d'un CLP sur des EME paraissent parfois trop intangible ou, pour le dire autrement, avec des impacts directs pas assez palpables pour mobiliser l'expression, la contestation ou le rejet de la part des ACC.

Conclusion

Quelles gouvernances alors pour un territoire vivant à l'échelle d'un EME et d'un CLP avec ACC « conscientisés et informés » ? Les quelques réflexions et retour d'expériences internationales esquissent un prototype de gouvernance basée sur les éléments suivants :

- **une nécessaire impulsion politique** avec des moyens publics gérés par une **unité de gouvernement** assurant une vision d'ensemble et une transversalité indispensable face à la multitude d'enjeux et de parties prenantes. Que ce soit un Commissariat ou un Ministère, cet organe

public doit être totalement légitime et disposer de pouvoirs administratifs et légaux, voire financiers et fiscaux pour favoriser le consensus. Il est l'interface de médiation mais aussi de décision face à toutes les autres couches du mille feuilles administratif que représente un espace métropolitain élargi. Il incarne l'expression d'une ambition nationale et se compose autant de grands fonctionnaires spécialistes que de praticiens connaisseurs des meilleures pratiques internationales en la matière. Cette organe relève du président ou du premier ministre avec une feuille de route et un calendrier de mise en place.

- **une représentation forte des acteurs privés.** La seule dimension publique d'aménagement concerté d'un territoire s'avère une grossière erreur. L'écoute des besoins et stratégies des opérateurs/investisseurs privés s'avère absolument fondamentale. Dans le cadre d'un CLP en construction, toutes les parties prenantes privées doivent elles-mêmes travailler en amont pour construire des outils de représentation légitimes. La puissance des représentations professionnelles doit permettre de co-construire les investissements en infrastructures et superstructures nécessaires à la pérennisation de la compétitivité d'un CLP. Ces acteurs privés regroupent autant des entrepreneurs historiques locaux que des multinationales investies sur les territoires du CLP. Ils se font l'écho des besoins tout en apportant des objectifs de résultats (trafics, investissements, emplois, etc.). Une équipe restreinte et élue participe aux travaux de réalisation de la stratégie globale de CLP en collaboration directe et permanente avec l'organe public décrit ci-avant; et,
- les acteurs-consommateurs-citoyens disposent d'ores et déjà des outils pour exprimer leurs points de vue dans le cadre des EME et des CLP. Toute initiative sur un grand investissement infrastructurel (portuaire ou métropolitain) fait dorénavant l'objet de débats publics avec une communication moderne et massive. Les ACC paraissent dans ce sens déjà très structurés puisque, de manière individuelle ou collective, ils savent peser sur les destinées de grands projets structurants. Toutefois, leurs revendications persistent sur des espaces encore très parcellisés avec des visions parfois étriquées. Les argumentaires écologiques, environnementaux ou sociétaux dominent les questionnements. Dans le contexte d'un EME et d'un CLP, les ACC doivent prendre une certaine hauteur de vue. C'est pourquoi nous pensons que dans la gouvernance d'un EME et d'un CLP, les ACC continueront de jouer leur rôle sur le même mode que celui actuellement connus dans la gestion des projets urbano-portuaires ou portuaro-métropolitains. Un organe fédérateur et catalyseur de toutes les expressions nous paraît pour le moins utopique ; notamment par la diversité des revendications.

Dans le cadre d'une compétitivité exacerbée entre territoires, la consolidation des énergies, des investissements et des intérêts sur des corridors massifiés et des nœuds centraux de production/décision s'imposent. Orchestrer, gérer, animer et développer de manière optimale des espaces métropolitains élargis sur lesquels s'articulent des corridors logistico-portuaires constitue la clé de voute économique de régions entières. Anvers, Rotterdam, Hambourg en Europe de l'Ouest, Hong-Kong, Shanghai ou même Dalian en Chine, Los-Angeles-Long Beach aux Etats-Unis incarnent ces têtes de pont portuaires qui interconnectent leurs CLP et leurs espaces métropolitains élargis aux échanges planétaires. Aucun modèle de gouvernance ne se dégage comme modèle universel pour autant.

Un objectif *in fine* consisterait à formaliser un « *EME-CLP-ACC Relationships Global ToolKit* » permettant d'accompagner les décisions nécessaires à la garantie de relations harmonieuses, fructueuses et durables entre **EME, CLP** et **ACC**.

Bibliographie

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

Daudet, B., 2010, « Grands projets urbains et portuaires : pour une reconsidération des conciliations, concertations et confrontations ». *12th International Conference Cities and Ports*. 15/19 Novembre 2010. Buenos-Aires & Rosario. Argentina

Alix, Y., Chedot, C., 2010, « Dialoguer avec les citoyens et développer des partenariats : analyse empirique et illustrations par les initiatives havraises ». *9^{ème} Table Ronde des Directeurs Généraux des Ports de l'AGPAOC*. « Le défi de la relation ville-port ». 33^{ème} Conseil Annuel de l'AGPAOQ, 10 au 14 mai 2010. Banjul – Gambia

Daudet, B., 2009, « Développement portuaire et enjeux durables. L'interface Ville/Port ». *Conférence-Débat. EM Normandie*. 3 Mars 2009. Compte-rendu non publié

Alix, Y., Pelletier, J.F., 2008, « Du désir au devenir ou la délicate conciliation entre développeurs portuaires et riverains : le cas des terminaux méthaniers du Havre et de Québec ». *XII^{ème} Sommet de la Francophonie Cap sur les ports francophones*. Agence Universitaire de la Francophonie. Québec, 3 au 6 Juin 2008

Alix, Y., Guy, E., 2007, « Pour une reconsidération des critères d'attractivité territoriale: le cas des projets d'implantation de terminaux portuaires méthaniers au Québec ». *Organisations et Territoires*. Vol. 16, n° 2 & 3 – 115-122. Université du Québec à Chicoutimi

Alix, Y., Guy, E., Pelletier, J.F., 2006, "Terminaux portuaires méthaniers: exception de la logique Ville-Port ou redéfinition d'une relation Ruralité-Terminal? » *10^{ème} conférence internationale Villes et Ports*- 5/9 novembre 2006. Sydney. Australie. 21p