

## Chapitre 2

---

# Les échelles géographiques à la gouvernance ville-port

*Claude Comtois*

*Professeur*

Centre interuniversitaire de recherche sur les réseaux d'entreprise,  
la logistique et les transports (CIRRELT)

Université de Montréal

Montréal-Québec - Canada

## Biographie

**Claude Comtois** est Professeur de géographie à l'Université de Montréal. Il est diplômé en science politique, possède un M.Sc. en géographie de l'Université Laval et un Ph.D. de l'Université de Hong Kong pour sa recherche dans le domaine des transports. Il est affilié au Centre de recherche sur les Réseaux d'Entreprise, la Logistique et le Transport de l'Université de Montréal (CIRRELT). Il possède plus de 10 ans d'expérience comme directeur de projets en transport pour l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI). Il a été professeur invité dans plus de 15 universités étrangères. Son enseignement et ses recherches portent sur les systèmes de transport notamment le transport maritime et les ports. Il agit régulièrement à titre de consultant sur les politiques maritimes, le transport intermodal et l'environnement. Il est l'auteur ou le coauteur d'une centaine de publications scientifiques et de plus de 250 communications. Il a dirigé ou participé à une quarantaine de projets de recherche subventionnés en plus de collaborer au transfert de connaissances et de méthodologies appliquées aux systèmes de transport. Il supervise présentement des projets sur la compétitivité des systèmes portuaires, la configuration des réseaux maritimes océaniques et les mesures d'adaptation du transport maritime aux changements environnementaux.

## Introduction

Les villes portuaires doivent édifier de nouvelles assises pour répondre aux besoins de globalisation des marchés. De récents travaux démontrent l'intérêt qui consiste à analyser les conditions de gouvernance dans la gestion des systèmes portuaires et à «suivre les opérateurs de transport» dans leurs stratégies. Il existe une supériorité implicite dans les stratégies impliquant une coopération entre différents acteurs du triptyque portuaire (administration portuaire-industrie privée du transport-administration urbaine) à la compétitivité des villes portuaires. Souscrivant à cette approche l'objectif consiste à comprendre les conditions de gouvernance des villes portuaires. De façon davantage marquée, il s'agit d'évaluer les principaux enjeux auxquels la gouvernance portuaire est confrontée et de proposer les moyens nécessaires pour améliorer le processus décisionnel de sa mise en valeur. L'évaluation de propositions adéquates de gouvernance aux scénarios de compétitivité pour les ports soulève une série de questionnements. Quelles sont les grandes tendances dans la gouvernance portuaire? Quels sont les principaux défis de gouvernance? Quelles pratiques de gouvernance permettraient d'améliorer le processus de décision? Considérant l'ampleur des défis de gouvernance ville-port, l'analyse de la gouvernance doit être raisonnée et une approche à différentes échelles géographiques est suggérée – portuaire, urbaine, régionale et continentale. Cette démarche nécessite d'abord de conceptualiser le rôle et la fonction des intervenants dans la gouvernance des villes portuaires et d'identifier les principes de bonne gouvernance.

### *La gouvernance ville-port*

#### La structure de gouvernance

La littérature sur les théories organisationnelles met en lumière que la performance d'une organisation dépend des relations entre les institutions, les mécanismes et les processus de gouvernance. Dans le contexte de la gouvernance ville-port, plus ces relations sont étroites, meilleur sera le niveau de performance du port. Inversement, une faible adéquation entre les composantes de gouvernance est associée à un faible niveau de compétitivité

Les **institutions** incluent des intervenants des secteurs public et privé. Sur le plan public, un port peut être soumis aux instances politiques de différentes échelles institutionnelles. Sur le plan privé, l'exploitation du potentiel maximal des ports repose surtout sur les connaissances et les compétences des expéditeurs, des transporteurs et des opérateurs de terminaux. Une composante significative du secteur portuaire est la complexité de sa gouvernance. Le secteur regroupe des intervenants publics et privés qui jouent des rôles variés et dont les intérêts sont différents et souvent même divergents ou opposés. La gouvernance désigne

le processus régissant les relations entre ces intervenants réunis pour le développement, le contrôle et la gestion du système portuaire.

Les **mécanismes** facilitent la formulation et la mise en œuvre de stratégies de développement d'un port. Les activités régaliennes appliquées à un port concernent minimalement la définition de la superficie du port par règlements de zonage. Mais les organisations publiques peuvent également prescrire des normes, imposer un niveau de service et établir des standards dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de la protection de l'environnement. Force est de reconnaître toutefois que la complexité des conditions de gouvernance des systèmes portuaires rend l'exercice de ces fonctions administratives très variable. Les intervenants privés disposent quant à eux de la capacité de négocier des transactions commerciales et des accords de transfert dans les structures légales, financières et politiques spécifiques aux différentes régions du monde.

Les **processus** qui régissent les relations entre ces «parties prenantes» pour le contrôle et le développement des systèmes portuaires résultent d'un processus de concertation et d'établissement de priorités entre les législateurs et les intervenants privés. Ces agendas sont fixés dans des plans d'affaires et des plans gouvernementaux qui peuvent être accélérés, modifiés ou retardés en fonction de conjonctures environnementales, sociales, politiques et économiques. Par ailleurs, l'action des gouvernements ne se limite pas à des mesures législatives ou du financement. En outre, les entreprises privées peuvent participer à différentes interventions publiques par le biais de prises de position, de demandes ou de processus de consultations.

Il importe de souligner qu'il n'existe pas de configuration optimale de liens entre institutions, mécanismes et processus. La gouvernance ville-port n'est pas un exercice figé. La conduite d'un système portuaire est dynamique. Elle doit s'adapter aux exigences spécifiques des différents types de marchandises (vrac, cargo, conteneurs), de passagers (croisière, traversier, plaisance) et à leurs fonctions (transit, industriel, marché océanique). Par ailleurs, la direction du changement est influencée par les cycles économiques, les transformations environnementales et les innovations dans le domaine des transports et des communications. Dans ce contexte, la gouvernance ville-port doit s'inscrire dans le cadre d'un processus d'évaluation continue, en fonction de certains principes.

## Les principes de bonne gouvernance

Il existe une vaste littérature sur les principes relatifs à la saine gouvernance (World Bank, 1992; Commission des Communautés Européennes, 2001). Les principaux principes sont la clarté des mandats, la transparence, la représentativité, l'obligation de rendre compte, l'efficacité, la cohérence et la flexibilité.

Il convient de clarifier le rôle de chaque partie prenante au sein d'un port. La clarté des statuts juridiques permet aux parties prenantes de mener les actions

nécessaires au développement et au fonctionnement du port. La structure et le processus de décision au sein d'un port doivent être simples.

Les institutions qui œuvrent au sein d'un système portuaire doivent fonctionner de façon transparente. Les parties prenantes doivent pratiquer une communication active au sujet de leurs activités et de leurs décisions au sein du port. Ces institutions doivent employer un langage accessible et compréhensible pour tous. Ce principe de gouvernance permet d'améliorer la confiance dans les institutions.

L'amélioration de la participation des différents partenaires, incluant la communauté locale, accroît la confiance dans les institutions qui développent, gèrent et contrôlent un port. La participation dépend de façon déterminante de la capacité des institutions d'intégrer les intérêts du port à la compétitivité de la ville.

L'obligation de rendre compte sur les coûts, les revenus et les opérations d'un port réfère aux rôles des parties prenantes et de la responsabilité de leurs actions envers les actionnaires et les autres parties prenantes. Cette obligation demeure un facteur clé du succès d'une ville portuaire. La compétitivité d'un système portuaire repose sur les principes de fluidité et de développement durable. D'une part, quiconque développe ou opère un port doit se soumettre à des indicateurs d'utilisation et de performance des infrastructures et du site. D'autre part, les villes portuaires les plus efficaces sont celles qui adoptent des mesures de performance environnementale.

Les stratégies de développement et de fonctionnement d'une ville portuaire doivent être élaborées de façon à minimiser les coûts de transactions, optimiser les ressources utilisées et garantir un retour sur investissement. Les actions des intervenants dans le port doivent reposer sur des objectifs clairement définis permettant l'évaluation des impacts futurs.

Le principe de cohérence repose sur la définition du rôle et des responsabilités des parties prenantes au sein de la ville portuaire et sur la capacité d'élaborer des politiques et d'entreprendre des actions en lien avec ces rôles et responsabilités. La cohérence s'appuie sur une capacité de conduire le changement et de garantir une approche intégrée du port.

La flexibilité implique l'adoption d'une certaine souplesse dans la mise en œuvre d'un port. Les parties prenantes doivent être en mesure de s'adapter aux transformations de l'économie mondiale, de s'accorder sur l'évolution des objectifs des politiques nationales, de s'ajuster aux conditions locales et de répondre aux défis de compétitivité.

## *Les transformations de la gouvernance portuaire*

A l'évidence, il n'existe pas de modèle unique pour la gouvernance portuaire. Chaque port est soumis aux instances politiques des différentes échelles institutionnelles (municipale, régionale, provinciale, nationale, internationale). Par ailleurs, les modalités d'acheminement du fret maritime relèvent d'une prise de décision du secteur privé. Cette variété d'échelles et cette multiplication du nombre de «parties prenantes» constituent le cadre institutionnel général dans lequel s'inscrivent les modes de gouvernance des systèmes portuaires mondiaux.

### **Sur le plan du port**

La plus importante transformation de la gouvernance portuaire concerne les processus de commercialisation. Pendant la majeure partie du 20<sup>ème</sup> siècle, la forme la plus courante de gouvernance portuaire a impliqué un contrôle de l'État sur l'infrastructure et les opérations (Stevens, 1999). Depuis le début des années 1990, en réponse aux objectifs de réduction des dépenses publiques, les gouvernements ont entrepris une série de désengagements de leurs responsabilités traditionnelles en transport: privatisation des entités publiques, vente ou transfert d'infrastructures, ou du moins transfert de leur gestion à des corporations privées, introduction ou accroissement des tarifications pour les services demeurant sous responsabilité publique, etc. Cette situation a abouti à une introduction croissante du secteur privé dans la gestion portuaire qui s'exprime sous des formes variées de cession et transfert de responsabilités. Les acteurs privés ont ainsi obtenu des concessions à long terme pour exploiter une infrastructure fournie par l'autorité publique. Cette évolution a forgé une distinction entre les fonctions de concessionnaire et de régulateur relevant toujours de l'autorité publique et les fonctions d'opérateurs assurés par les acteurs privés. Alors que l'administration portuaire exerce un rôle dans la conception, la planification et la gestion du port, les stratégies corporatives des opérateurs privés cherchent davantage une meilleure maîtrise de la distribution des marchandises dans le but de capturer de nouveaux marchés d'importation, d'exportation et de transbordement. Compte tenu de ces processus de libéralisation et de commercialisation, les systèmes portuaires ne peuvent être le produit de théories et pratiques de planification centralisées. Désormais la gouvernance portuaire est de plus en plus le résultat de processus de décision décentralisés, menés par les forces du marché.

### **Sur le plan de la relation ville-port**

Le modèle traditionnel d'aménagement urbain fondé sur l'utilisation de la position relative d'une ville construite sur front maritime pour en assurer son développement est insuffisant pour permettre aux villes portuaires de jouer un rôle de puissants vecteurs d'échanges au sein des processus économiques globaux.

Désormais, le succès des processus de gouvernance des relations ville-port dépend de la capacité de la ville à incarner les ressources appliquées aux réseaux de transport maritime dans le cadre de centres de transactions maritimes. Les grandes villes portuaires sont des lieux privilégiés de localisation des donneurs d'ordres et de convergence des informations sur les opérations monétaires, les bourses de marchandises, le prix d'affrètement des navires et les règles d'organisation de l'industrie maritime. Les grands centres d'impulsion des échanges maritimes se distinguent en fonction de leur poids au sein de l'offre de services maritimes mesurée par 1) la présence d'activités bancaires, financières et boursières; 2) le regroupement de compagnies d'assurances; 3) le siège corporatif de transporteurs et opérateurs de terminaux globaux; et 4) l'autorité d'organismes qui imposent des standards à l'industrie maritime. Une analyse comparative à l'international démontre que Hong Kong, Hambourg et New York occupent le premier rang (Verhetsel et Sel, 2009). En Asie, Hong Kong est le principal nœud des informations maritimes et du flux des marchandises. Hambourg remplit ce rôle en Europe et New York en Amérique du Nord. Suivent au second rang les villes de Shanghai, Singapour, Tokyo, Bangkok et Londres. Anvers, Rotterdam et Guangzhou occupent ensemble le troisième rang. Ce sont ces pôles de commandement qui contrôlent le rythme des innovations dans le secteur maritime et qui déterminent l'organisation, le volume et la direction des flux maritimes.

### **Sur le plan de l'interface entre le port et sa région**

Les changements structuraux que provoque la logistique globale annonce une redéfinition de l'interface entre le port et sa région. Les systèmes de transport sont fondamentaux à la formation des espaces économiques régionaux. Tous les scénarios de développement économique s'appuient sur une croissance du trafic de fret, de passagers et d'information. Mais cette croissance met en lumière la valeur du niveau d'accumulation de connexions entre infrastructures, production industrielle et le parc immobilier de l'environnement construit. Les ports nécessitent une ouverture vers les autres modes de transport. Il existe de multiples rivalités entre la voie maritime, le chemin de fer, le transport routier et les réseaux de conduites. Mais l'établissement de synergies entre tous les modes de transport s'avère critique pour le succès des villes portuaires. De nouvelles infrastructures, plus denses, fondées sur des liens multi-étagés, intensifient les conditions de réseaux et les conditions du marché. Dans ce processus, les villes portuaires ne peuvent pas échapper à l'intermodalité. Cette fonction repose sur les plus grands marchés, génèrent les revenus parmi les plus élevés et offrent les plus grandes possibilités de croissance. Par ailleurs, l'organisation des systèmes de transport, liée à l'intermodalité et aux progrès technologiques, repose de plus en plus sur la qualité des services logistiques. Tant les administrations urbaines que les administrations portuaires doivent être conscientes que les plates-formes logistiques sont désormais un élément critique qui permet de dépasser le contrôle des espaces métropolitains traditionnels pour des espaces logistiques et des systèmes

de transport globaux. Ces considérations amènent les autorités publiques à doter les municipalités de moyens institutionnels pour définir une vision stratégique concomitante aux processus globaux en ayant une prise significative sur les enjeux d'aménagement du territoire et des systèmes de transport et en disposant de moyens financiers pour soutenir des activités, équipements et services à vocation supra municipale capables de s'imposer sur l'échiquier international dans le but d'intensifier leur processus d'intégration au sein des chaînes d'approvisionnement et des marchés internationaux et de contribuer ainsi au développement économique régional.

### **Sur le plan des connexions portuaires**

La gouvernance des villes portuaires est de plus en plus influencée par les processus de développement des corridors de commerce. L'objectif consiste à intégrer le système portuaire au sein d'un réseau de transport multimodal dans le but d'améliorer l'accès au marché, la fluidité des échanges commerciaux et le maillage industriel. Les avancées technologiques se concentrent essentiellement à améliorer tous les aspects des infrastructures physiques de transport terrestre, maritime et aérienne. Dans ce contexte, un port doit disposer d'interfaces majeures entre le commerce maritime océanique et les activités économiques des ports et des terminaux intérieurs qui fournissent les structures intermodales et les connexions entre les avant et arrière-pays du monde (Klink et Berg, 1998; Notteboom et Rodrigue, 2005). Mais les transactions commerciales exigent un effort d'adaptation des moyens d'acheminement. Inversement, l'amplification des capacités des modes de transport peut permettre l'expansion du commerce. Ces liaisons de causalité mutuelle sont désormais présentes dans les trafics des villes portuaires. La qualité et la capacité des modalités d'acheminement, des routes et des relais sont indispensables à toute expansion du commerce. Le développement des politiques de corridor soulève d'importantes questions de gouvernance, car leur organisation est marquée par une multiplication du nombre d'intervenants. Le processus régissant les relations entre les différents intervenants pour l'organisation des corridors de commerce demeure critique.

## *Les défis de gouvernance portuaire*

Les ports sont marqués par un décalage grandissant entre, d'une part, les politiques publiques de soutien au transport maritime ou au développement portuaire et, d'autre part, les stratégies corporatives d'acheminement du fret maritime.

### **A l'échelle du port**

Les processus de dessaisissement et de commercialisation portuaire tendent à morceler les problèmes d'amélioration ou de modernisation des infrastructures portuaires en des phénomènes locaux et particuliers. Le découpage de la décision en multiples lieux, secteurs, projets et sujets rend très difficile l'élaboration

d'une ligne politique d'ensemble pour le développement d'un port. Sur le plan de la gouvernance, ces processus ralentissent le développement des infrastructures portuaires. La transformation de la structure de propriété des actifs a mené vers la location de la plupart des terminaux en des termes d'utilisation exclusive. Ces contrats rendent difficile l'entrée de nouveaux transporteurs maritimes sur le marché. Il en résulte que les membres de différentes coalitions d'intérêts font la promotion de circuits de transport particuliers au travers de processus consultatifs ou décisionnels très variés. De toute évidence, cette situation ne permet pas de transformer les ports en axes prioritaires de transport, mais donne plutôt naissance à une liste de projets, souvent cloisonnés, préservant au mieux les intérêts des «parties prenantes».

### À l'échelle de la ville

Eu égard à la capacité transactionnelle des villes portuaires, l'analyse des flux portuaires révèle que les trafics maritimes sont basés sur la demande de différents secteurs de production et de distribution. Mais ce sont les grands donneurs d'ordres dans les secteurs agricoles, industriels, de la distribution ou du secteur des services à l'échelle internationale qui décident des modalités de participation du port dans les processus d'acheminement du fret. Ainsi Cargill, Bunge, Groupe Louis Dreyfus, multinationales du secteur agro-alimentaire, contrôlent le négoce du grain, les volumes de trafic et les choix de ports d'escales sur les réseaux portuaires d'Amérique, d'Europe et de Chine. Les décisions des grandes corporations agro-alimentaires canadiennes de rediriger la direction du marché du grain des Prairies canadiennes vers les marchés asiatiques ont considérablement modifié le volume de céréales manutentionnées dans les ports du système Saint-Laurent. L'adoption d'un plan de fermeture de plusieurs industries sidérurgiques européennes par Arcelor Mittal modifie profondément le trafic de minerai de fer tant sur le Rhin qu'en Méditerranée. Cette situation s'apparente aux processus de rationalisation des opérations des aciéries de la compagnie Dofasco Inc. située à Hamilton, Canada à la suite de son acquisition par Arcelor Mittal en 2006. En Chine, ce sont les stratégies de Baosteel Group Corporation qui fixent l'agenda du transport de charbon sur le Yangtze. L'industrie pétrochimique mondiale est également en pleine mutation. Aucune raffinerie n'a été construite aux États-Unis et en Europe depuis 30 ans. Celles existantes sont mal adaptées aux pétroles lourds. Certaines raffineries n'offrent plus de potentiel de croissance. La fermeture de plusieurs sites pétrochimiques en Amérique et en Europe est déjà programmée depuis plus de 10 ans. Les stratégies induites par les processus économiques globaux ont des impacts imprévisibles sur les trafics portuaires. Les volumes de fret sont davantage déterminés que déterminants. Le commerce de marchandises est largement dominé par les expéditeurs, transporteurs et opérateurs de terminaux internationaux. Leur décision d'utiliser un port en particulier est influencée par la position relative de ce port au sein de leurs réseaux globaux. Le développement de nouveaux trafics dépend largement des activités du secteur privé qui doit répondre à des objectifs

de performance financière. La réglementation a très peu d'effet pour assurer une offre continue de service de transport maritime, pour garantir un seuil d'activités portuaires ou pour assurer un minimum de revenus aux grands donneurs d'ordre.

### À l'échelle de la région

Le désengagement du rôle de l'État central au sein des ports a accru l'importance des régions, notamment en termes d'accessibilité et d'utilisation du sol. La décentralisation portuaire permet aux régions, via les schémas directeurs, et aux villes, par le biais des plans de déplacements urbains et des plans locaux d'urbanisme, d'exercer un impact sur les infrastructures portuaires ou le développement des fronts maritimes. Une analyse de l'interface entre un port et sa région repose sur une compréhension de la localisation des terminaux –élément clé du système de transport de fret. Mais force est de reconnaître que les intérêts urbains prédominent souvent sur les besoins maritimes. Les instruments de gouvernance des municipalités en termes de fiscalité, d'aménagement urbain ou de cohabitation entre les fonctions portuaires et urbaines répondent difficilement aux besoins d'accessibilité des ports qui leur permettraient d'atteindre un haut niveau d'efficacité. Les villes, en état de centralité, sont confrontées à un étalement urbain vers des municipalités limitrophes et conséquemment assistent à une détérioration de leur capacité fiscale. Les différentes initiatives proposées pour créer un esprit régional entre une métropole et ses municipalités contiguës ne permettent pas de composer avec les coûts reliés à la présence d'équipements et de services supra locaux et au vieillissement d'infrastructures sur le territoire. L'élaboration d'une vision d'ensemble des enjeux excédant le territoire de chaque municipalité tarde à se concrétiser. Conséquemment, les firmes logistiques entreprennent une tendance de délocalisation centrifuge des installations de distribution et de transbordement et un étalement des espaces logistiques. Ce déplacement favorise le camionnage et force une réévaluation de la pertinence des entrepôts portuaires.

### À l'échelle des arrière-pays

Le modèle des corridors de commerce, imposé au processus de gestion des ports, est gouverné par différentes règles dont certaines sont politiques et d'autres reposant sur des considérations économiques. Un corridor est une structure d'échanges qui se produit le long d'un réseau linéaire d'artères de transport entre un chapelet de villes. Mais l'unité de plusieurs corridors de transport doit être nuancée. Certains corridors urbains contournent les villes portuaires. Des villes portuaires affichent des limites à répondre à la complexité des chaînes de transport multiples articulées à plusieurs échelles géographiques. La volonté de transformer un port en plate-forme logistique pour l'acheminement ou l'écoulement de fret le long d'un corridor de transport repose d'abord sur la capacité de conquérir les parts de marché de son arrière-pays. Force est de reconnaître que certains ports ne jouent qu'un rôle marginal dans les échanges continentaux par rapport aux corridors de transport terrestre et n'affichent pas de forts taux de

croissance dans ce segment de marché en raison notamment de la difficulté à répondre aux logiques de production et de distribution en flux tendus. Plusieurs villes portuaires tardent à être considérées comme des éléments intégrateurs majeurs des corridors de commerce continentaux.

La ville exerce un profond déterminisme sur le développement portuaire. Sous la **dimension portuaire**, plusieurs administrations municipales méconnaissent l'ampleur des aménagements portuaires nécessaires pour s'adapter aux exigences de l'économie et du trafic maritime faute de quoi il décline. Ce manque de collaboration entre le port et la ville ne permet pas d'aboutir à une organisation raisonnée de l'espace péri-portuaire capable d'entraîner autour du port d'autres formes d'activités dérivées ou connexes. Sous la **dimension urbaine**, les villes ont une connaissance très ponctuelle de l'impact économique d'un port, de la capacité des activités portuaires à répondre aux fonctions de transit, de marché et d'industrie ou de la part de valeur ajoutée des services portuaires sur laquelle chaque citoyen peut compter pour participer à l'économie maritime. Sous la **dimension régionale**, force est de reconnaître une absence de valorisation de ces trafics qui freine considérablement le financement et la gestion des infrastructures de transport de l'agglomération urbaine dans leur ensemble. Il en résulte un manque de synergie entre le port et la ville sur la gestion des équipements de voirie qui traverse le territoire urbain dans les liaisons avec l'arrière-pays. Sous la **dimension des arrière-pays**, il existe une méconnaissance des bénéfices que le trafic des marchandises destinées ou en provenance de l'arrière-pays d'un port, car les services payés par les clients de l'arrière-pays aident à l'amortissement des équipements utilisés au port et contribuent aux revenus de l'agglomération urbaine.

Les administrations municipales doivent reconnaître que les activités d'un port représentent un facteur exceptionnel de rétention et d'attraction d'entreprises, un levier privilégié pour les exportations internationales, un outil remarquable pour valoriser le transport intermodal et dans certains cas un engin de croissance de l'industrie touristique.

## *Des trajectoires de gouvernance portuaire*

Force est de reconnaître que les ports et les villes ont des ambitions communes de croissance. Mais la compétitivité d'un port est fortement compromise par une série de problèmes. Les modes de gouvernance des systèmes portuaires ont évolué vers une imbrication des sphères publiques et privées dans la gestion des infrastructures portuaires. Sur le plan de la gouvernance, l'analyse des relations ville-port révèle que le soutien au développement et à la compétitivité du port repose sur un ensemble d'arbitrages. Les défis précités mettent en lumière la nécessité de faire concilier le support public au port avec la participation des parties prenantes aux interventions gouvernementales.

Les trajectoires s'adressent à l'ensemble des communautés maritimes pour inciter davantage l'administration portuaire, les transporteurs maritimes, les communautés locales et régionales à appliquer des stratégies de soutien et de développement aux activités portuaires. Plusieurs pratiques de mise en valeur des systèmes portuaires peuvent être identifiées.

### **Sur le plan de la gouvernance portuaire**

Les grands systèmes portuaires combinent des infrastructures physiques et des infrastructures non-physiques. L'infrastructure physique comprend le transport, les réseaux de télécommunication et les installations. L'infrastructure non-physique comprend le capital, les connaissances, la main-d'œuvre et les ressources appliquées aux réseaux physiques. L'exploitation du potentiel maximal des systèmes portuaires repose sur les connaissances et les compétences des expéditeurs, des armateurs et des opérateurs de terminaux. Trois orientations peuvent être considérées.

Premièrement, les administrations portuaires doivent considérer une gestion centralisée des terrains portuaires. Il existe un avantage indéniable à disposer d'infrastructures portuaires multifonctionnelles. Mais dans plusieurs ports, la gestion est affectée par la complexité des juridictions, les partages de trafics, la diversité des pratiques d'aménagement compatibles à l'équilibre des écosystèmes qui représentent des obstacles à la compétitivité portuaire. La gestion centralisée des terrains portuaires permettrait 1) une allocation efficace des investissements en infrastructure; et 2) une meilleure coordination des stratégies d'innovations.

Deuxièmement, les administrations portuaires doivent accroître la commercialisation et l'autonomie financière de tous les terminaux. Les relations de travail sont un aspect fondamental de la performance portuaire. La poursuite des réformes portuaires peut impulser un nouveau modèle de relations de travail fondé sur une réduction de l'arbitrage public. La relance portuaire repose davantage sur un partage des responsabilités financières entre les acteurs publics et les acteurs privés. Les partenariats publics-privés peuvent représenter une bonne option sous deux conditions. D'une part, les processus de consultation doivent permettre une meilleure compréhension des contraintes et obligations des parties et le développement d'actions concertées. D'autre part, il doit y avoir une distinction entre les infrastructures à être supportées par le secteur public et les superstructures financées par le secteur privé.

Troisièmement, les administrations portuaires doivent entreprendre des missions de démarchage dans le but d'accroître la présence d'autres transporteurs océaniques et opérateurs de terminaux. La présence d'actionnaires internationaux dans la gestion des terminaux portuaires est devenue impérative. L'objectif consiste à maintenir ou développer les activités portuaires sous la domination de capitaux étrangers. Ces investissements seraient consentis suite à l'instauration

d'un climat de confiance durable entre les acteurs, qui aurait pour effet de créer de nouveaux emplois pour les manutentionnaires locaux de fret par l'élargissement de l'éventail de routes maritimes et de ports d'escale en lien avec le port.

### **Sur le plan de la relation port-ville**

La priorité d'une ville portuaire, eu égard au transport des marchandises, concerne essentiellement la gestion du transport de fret desservant l'économie locale. Le trafic portuaire ne peut se développer qu'à la condition que la continuité organisationnelle des chaînes multimodales de bout en bout soit assurée et que le port soit intégré aux réseaux de transport de frets urbains. Les limites ou réductions d'emprise des zones d'activités limitrophes au port sont des choix préjudiciables pour le transport maritime. Les administrations municipales sont conscientes de la nécessité de contrôler ou favoriser les activités du port en raison de l'impact du transport maritime sur l'économie urbaine. Mais les politiques publiques ont surtout un impact indirect sur la mobilité du fret maritime. La plupart des intervenants publics sont préoccupés par des objectifs: 1) de sécurité; 2) d'accès public aux ports et aux autres infrastructures; et 3) de protection de l'environnement. Dans ce contexte, trois stratégies sont suggérées.

Premièrement, les représentants municipaux doivent davantage intégrer le port au sein des plans généraux de planification urbaine. Tous les agents économiques tentent de réduire les coûts de transactions. Ces coûts sont particulièrement marquants dans le secteur des transports en milieu urbain où il y existe une réglementation modale, une législation sur la structure des prix fonciers, un contrôle environnemental sévère et une rigidité dans les degrés d'accessibilité terrestre. La coïncidence entre les nœuds du réseau maritime et ceux du réseau de transport terrestre offre un immense potentiel pour l'élaboration de plans de développement concerté pour l'organisation de l'espace logistique d'une ville.

Deuxièmement, les administrations municipales doivent modifier les critères de subventions aux entreprises. Les municipalités disposent d'importants leviers pour le développement de nouveaux services portuaires. Deux axes d'intervention sont possibles: 1) offrir des avantages fiscaux aux entreprises qui désirent s'installer au sein d'anciens sites industriels riverains pour le développement de nouvelles entreprises de transformations; 2) inscrire dans les critères d'admissibilité de financement des entreprises, l'obligation pour les compagnies œuvrant dans le secteur des activités économiques secondaires de faire usage du port lorsque c'est possible.

Troisièmement, les administrations municipales doivent favoriser le développement de la logistique verte. La massification des flux induite par les processus globaux exerce une influence sur la multiplication des interfaces maritimes, des services de transport ports/ports secs et des opérateurs des frets spécialisés. Une des implications concerne l'augmentation des émissions polluantes et des

risques liés aux changements climatiques. Différentes initiatives sont élaborées pour limiter les émissions de CO<sub>2</sub> dans les réglementations de circulation et d'accès des camions. L'augmentation des prix de l'énergie associée à de nouvelles politiques environnementales, et plus généralement celle du coût généralisé du transport routier de marchandises, améliore la position concurrentielle relative de la voie d'eau. De nouvelles filières dont la grande distribution, la collecte et le traitement des déchets ont aujourd'hui recours au mode fluvial. La capacité de massification des flux du transport maritime s'intègre aux chaînes d'approvisionnement et d'écoulement de transport logistique vert. Les ports affichent un potentiel unique et privilégié sur l'utilisation de la voie d'eau pour le transport de matières dangereuses, des ordures et du matériel recyclé et des produits de la biomasse.

### Sur le plan de l'interface entre le port et la région

Les ports sont des centres économiques et de transport majeur. L'augmentation prévisible des flux commerciaux de conteneurs offre des opportunités en matière de création d'activités à haute valeur ajoutée par le biais de la logistique. Dans plusieurs cas, les activités logistiques sont établies sur des sites individuels de façon dispersée dans les franges des régions métropolitaines, entraînant une diffusion des activités logistiques et diluant les bénéfices économiques potentiels. Les conséquences sont doubles. Premièrement, cette diffusion des activités logistiques amenuise la performance économique des villes au profit de compétiteurs dans la centralisation croissante des activités de logistique et de distribution. Deuxièmement, l'absence totale de masse critique entraîne une domination du transport routier dans la desserte logistique, contribuant aux problèmes de congestion et de dégradation environnementale de la région. Trois mesures sont possibles.

Premièrement, les régions doivent faire la promotion de plates-formes logistiques en lien direct avec les activités portuaires. Les régions doivent développer un plan d'utilisation du sol qui comprend une offre foncière pour le développement de parcs logistiques répondant aux besoins du port. Un des éléments clés de la réussite du projet est de lier les grandes compagnies maritimes aux manutentionnaires locaux de fret. À cet effet, les différents niveaux de gouvernement disposent de plusieurs dispositifs permettant de faciliter la mobilisation de la part du privé dans le financement d'un projet d'une plate-forme logistique (i.e. garanties de l'État, offres partielles et ajustables). Des éléments de preuve à l'international démontrent que la visibilité économique internationale d'un chantier logistique permet d'attirer l'investissement privé.

Deuxièmement, les régions peuvent mettre en œuvre une politique tarifaire équitable entre le transport routier, le transport ferroviaire et le transport fluvial qui tient compte des externalités environnementales négatives. La connaissance des externalités de l'ensemble des modes de transport est fondamentale pour promouvoir le transport maritime et les activités portuaires. Or, il existe une profonde

inégalité des conditions de concurrence entre tous les modes de transport. Si rien n'est fait, le transport maritime pourrait perdre ses avantages comparatifs sur le plan environnemental.

Troisièmement, les gouvernements peuvent développer un indicateur de compensation environnementale au sein des stratégies régionales de développement durable. La comptabilité des pratiques d'aménagement des systèmes portuaires avec le maintien de l'équilibre des écosystèmes repose de plus en plus sur des techniques compensatoires. Certaines mesures de compensation environnementale permettent de réhabiliter des sites contaminés, de créer de nouveaux écosystèmes et de lutter contre les changements climatiques, notamment en ciblant sur la création de puits de carbone par la plantation d'arbres à croissance rapide et sur le développement de tourbières. Mais les enjeux liés au développement du transport maritime et des activités portuaires nécessitent l'adoption d'un cadre régional ou national de compensation environnementale. Les gouvernements doivent explorer le développement d'indicateurs de compensation environnementale qui tiennent compte du rapport, exprimé en mètres carrés, entre la surface de terrains décontaminés, récupérés, valorisés ou créés, et la surface de terrains aménagés à des fins de développement portuaire ou de transport fluvio-maritime. Les indicateurs permettraient ainsi de réduire les craintes de rupture d'équilibre d'ordre écologique des actions d'aménagement des zones fluviales ou côtières.

### **Sur le plan de la gouvernance des connexions portuaires**

La propriété et la gestion des infrastructures portuaires reposent sur une variété de combinaisons publiques-privées. La gouvernance des connexions portuaires relève d'une variété d'agendas de priorités. Ce cumul de mandats empêche le développement d'une vision intégrée des connexions portuaires. L'élaboration d'un plan d'intervention mobilisateur et rassembleur pour le développement d'un port est caractérisé par un morcellement d'intérêt public et privés en matière de planification et de coordination des activités liées au transport maritime de fret. Trois orientations sont suggérées.

Premièrement, il est possible d'introduire une nouvelle orientation dans la planification des ports qui reconnaît la nécessité des innovations dans les environnements physique, économique et construit. Les corrélations étroites entre performance environnementale et capacité concurrentielle de l'industrie suggèrent que des percées technologiques permettent de surmonter certaines contraintes environnementales tout en réduisant au minimum les effets externes négatifs. Sur le plan économique, les améliorations apportées aux pratiques portuaires dépendent du leadership régional motivé par la libéralisation dans l'organisation des systèmes de transport. Les cadres dirigeants qui soutiennent le développement du port et du transport fluvio-maritime, obtiennent souvent le soutien des gouvernements et la participation de partenaires pour concevoir des politiques et faciliter l'élaboration de stratégies. Sur le plan de l'environnement construit,

l'introduction d'innovations est associée à l'ajout d'infrastructures nouvelles et plus denses pour moderniser les réseaux portuaires existants et renforcer les capacités de transport des activités commerciales.

Deuxièmement, chaque ville doit impérativement entreprendre conjointement avec l'administration portuaire un programme de jumelage avec d'autres villes portuaires. La dimension institutionnelle d'un port doit reposer sur une ouverture sur le monde et une régulation de l'économie par le marché. La massification des flux constitue la priorité majeure pour les chargeurs, les prestataires logistiques et les utilisateurs finaux. Conséquemment, le développement d'un port doit être associé à une accentuation des processus d'intégration économique et à la mondialisation des marchés. Cette démarche représente une des conditions essentielles à l'accroissement des trafics maritimes en améliorant les logiques organisationnelles entre les acteurs qui participent à la chaîne de transport.

Troisièmement, il importe de réviser le cadre fiscal du transport maritime sur courte distance. Les coûts d'opération du transport maritime sur courte distance en termes de manutention, remorquage, douane, etc. sont les mêmes que pour le transport océanique. Ces coûts sont quasi immuables. Le volume minimum de fret nécessaire à un navire pour couvrir ses frais d'opérations est 50 fois plus élevé que pour le camion. L'augmentation des volumes permet de rendre le transport maritime sur courte distance concurrentiel. Les gouvernements doivent introduire un programme d'abattement fiscal minimum par tonne-kilomètre, réglementé et garanti, auquel un expéditeur aurait droit pour avoir utilisé la voie d'eau.

## Conclusion

La structure de gouvernance ville-port doit d'abord et avant tout offrir des opportunités d'affaires. Les meilleures pratiques sur le plan de la gouvernance reposent sur: 1) des processus de concertation dans l'établissement de priorités entre les « parties prenantes »; et 2) une décentralisation de la prise de décision. L'étude de la gouvernance ville-port met en lumière le décalage entre politiques publiques et stratégies corporatives privées. L'emboîtement des échelles géographiques permet de souligner la multiplication du nombre d'intervenants suite au processus de dessaisissement de l'État. Une analyse des conditions de gouvernance ville-port à l'international démontre que le secteur privé joue un rôle pivot dans la gestion portuaire lui permettant de réagir rapidement à l'évolution des conditions du marché et de favoriser l'innovation dans les pratiques de logistique.

Bien qu'il n'existe pas de compréhension commune sur la stratégie idéale de gouvernance ville-port, l'analyse suggère quelques caractéristiques particulières.

Premièrement, il importe de comprendre le rôle des corporations privées et leurs stratégies au sein des réseaux globaux en raison de leur contrôle sur les flux et la gestion des chaînes de production. Deuxièmement, le port demeure très dépendant des niveaux de gouvernements pour garantir l'accessibilité terrestre et maritime. Troisièmement, les liens entre le port et son arrière-pays sont menacés par des sites affichant des forces organisationnelles plutôt qu'une proximité physique au port. Quatrièmement, le rayonnement géographique d'un port s'étend au-delà de la zone portuaire et est associé à l'expansion des services maritimes entre des navires-mères de la grande navigation océanique et des navires-navettes pour le transport maritime sur courte distance.

Un nouvel environnement de concurrence forge le paysage portuaire. Cette tendance devrait se poursuivre dans un avenir rapproché. Les trajectoires de gouvernance qui sont proposées reconnaissent qu'un port ne peut être considéré de façon isolée. Les villes portuaires disposent d'atouts exceptionnels qui font l'envie de nombreuses administrations urbaines à l'international. Le port peut catalyser la croissance économique. La participation du secteur privé aux interventions gouvernementales de soutien aux activités portuaires d'un port offre un immense potentiel d'innovations. Dans ce contexte, les villes portuaires peuvent devenir des pôles dont le développement pourrait être créateur de richesse pour l'ensemble du globe.

## **Bibliographie**

---

- Commission des communautés européennes (2001) *Gouvernance Européenne. Un Livre blanc*, Bruxelles.
- Klink, H. Arjen van & Geerke C. van den Berg (1998) "Gateways and Intermodalism", *Journal of Transport Geography*, Vol. 6, No. 1, pp. 1-9.
- Notteboom, Theo & Rodrigue, Jean-Paul (2005) "Port Regionalization: Towards a New Phase on Port Development", *Maritime Policy and Management*, Vol. 32, No 3, pp. 297-313.
- Stevens, H. (1999) *The Institutional Position of Seaports*, Kluwer, Dordrecht.
- Verhetsel, Ann & Steve Sel (2009) "World Maritime Cities: from Which Cities Do Container Shipping Companies Make Decisions", *Transport Policy*, Vol. 16, No 5, pp. 240-250.
- World Bank (1992) *Governance and Development*. Washington D.C.