Préface

Les ports territoriaux : des laboratoires pour le dialogue territorial

Antoine FRÉMONT

Professeur

Conservatoire National des Arts et Métiers

Titulaire de la chaire Transports, flux et mobilités durables

Pourquoi convoquer cette notion de « ports territoriaux » ? Et ne pas opposer directement des « petits » ports ou ports « secondaires » aux grands et très grands ports par lesquels transitent des dizaines de millions de tonnes de marchandises les plus variées, des vracs liquides et solides aux conteneurs, remplis eux-mêmes de toute la diversité des échanges commerciaux... Cette appellation péjorative de « ports secondaires » reviendrait en fait à nier l'utilité et les services rendus par les ports « territoriaux ».

En France, le port « territorial » répond d'abord à une définition institutionnelle. En 1984, les lois de décentralisation transfèrent la gestion des 403 ports « locaux » de l'Etat vers les départements. Puis en 2006, les ports d'intérêt nationaux, à l'exception de celui de Saint-Pierre et Miquelon, sont transférés aux Régions. Par défaut sont donc des ports territoriaux ceux qui ne sont pas des Grands Ports Maritimes (GPM). Ces derniers, au nombre de dix, relèvent directement de la tutelle de l'Etat. A l'inverse, celle des 529 ports territoriaux est exercée par une ou plusieurs collectivités locales, départements ou Régions principalement, sous des formes juridiques variées qui permettent une souplesse d'association entre ces collectivités. Ces 529 ports territoriaux totalisent 20% du trafic de marchandises des ports français et 80% de celui des passagers, selon les données de l'association qui les représente, l'Association Nationale des Ports Maritimes Territoriaux¹ (ANPMT). Ces deux chiffres témoignent manifestement de toute leur importance.

Mais cette définition institutionnelle est purement française. Ailleurs en Europe, des ports majeurs comme Hambourg, Rotterdam ou Anvers ont pour propriétaire le Land de Hambourg, la municipalité de Rotterdam à hauteur de 70% contre 30% au gouvernement néerlandais, ou les villes d'Anvers (80,2%) et de Bruges (19,8%).

Un port territorial peut aussi répondre plus globalement à une définition fonctionnelle et géographique, fondée sur l'hinterland. Les ports jouent un rôle d'interface entre la mer et la terre, entre les flux maritimes incarnés par le navire, et de l'autre les flux terrestres qui permettent de drainer l'hinterland ou la zone de chalandise du port. Le triptyque portuaire de Vigarié a laissé la place à des chaînes logistiques de plus en plus intégrées dont le port ne représente qu'un maillon. Les plus grands ports sont les nœuds de chaînes logistiques à vocation nationale et internationale. Ils tissent des liens maritimes avec les autres continents et desservent de vastes hinterlands, qui peuvent parfois, pour les ports majeurs comme Anvers ou Rotterdam, s'étendre à l'ensemble du continent européen.

A l'inverse, un port « territorial » ne rayonne que sur un hinterland plus limité, le plus souvent régional, qui constitue son territoire fonctionnel

¹ <https://www.anpmt.fr/>

de référence. En effet, ses trafics maritimes s'expliquent directement par les besoins de ce territoire fonctionnel et par la plus ou moins grande richesse du tissu économique associé à ce territoire : approvisionnement énergétique en hydrocarbures ou de ses dérivés, matériaux nécessaires au secteur du BTP, engrais ou produits alimentaires du bétail pour l'agriculture... Les vracs liquides ou solides dominent le plus souvent, acheminés par transbordement puis cabotage depuis les plus grands ports via des navires de type handymax, mais parfois directement depuis une destination maritime internationale via des navires de plus grande taille de type panamax, voire aframax. Pour les conteneurs, des lignes feeders peuvent les relier même si cela s'avère beaucoup plus rare tant la conteneurisation nécessite des volumes de trafic important pour justifier de l'utilisation régulière de navires feeder dont les capacités de transport ont augmenté avec celles des navires-mères.

L'importance des ports dans l'Union européenne est révélée par la part modale du transport maritime pour le trafic domestique et intra-européen. Elle s'élève à 28% en tonnes-kilomètres, largement devant le rail (12%) et la voie d'eau (3,5%), devancée seulement par la route (54%)². Elle s'explique par l'ensemble des flux entre les ports européens, non seulement entre les plus grands, mais aussi entre ces derniers et les ports territoriaux via les trafics de cabotage.

A ce trafic territorial des marchandises s'ajoutent les trafics passagers, principalement de deux types. Les trafics des ferries permettent de relier les îles, plus ou moins lointaines, plus ou moins attractives économiquement et touristiquement, expliquant par exemple les trafics impressionnants et diversifiés (marchandises et passagers) du port de Calais, cordon ombilical entre le continent et le Royaume-Uni, ou à l'inverse des trafics beaucoup plus saisonniers vers l'île de Beauté depuis Nice ou Toulon, ou depuis les ports bretons vers les myriades d'îles de ce Finistère. S'ajoutent les trafics de la croisière qui prennent parfois une ampleur inédite si l'attractivité touristique des lieux les rend incontournable dans l'offre proposée par les compagnies de croisière. 80% des trafics portuaires passagers en France sont issus des ports territoriaux.

En mettant le focus sur ces ports territoriaux, ce nouveau volume de la collection Océanides de la fondation Sefacil permet de montrer toute l'importance de ces ports et des enjeux auxquels ils font face en s'appuyant systématiquement sur des exemples précis. La première partie « Ambition » insiste sur leur définition, leur rôle et leurs activités ; la seconde « Action » dévoile les opportunités de développement pour ces ports alors que la dernière partie « Anticipation » met en lumière les nombreux défis qu'ils

²EU transport in figures: Statistical Pocketbook 2024.

doivent anticiper. A la lecture de l'ouvrage, le lecteur prend conscience que ces ports « territoriaux » présentent finalement des problématiques et des enjeux très similaires à ceux des « grands » ports. Ils concernent la transition énergétique, la transition écologique, la transition numérique et la sûreté, l'aménagement de l'espace et in fine la question de leur gouvernance.

Comme les plus grands ports, les ports territoriaux sont confrontés à la question de la transition énergétique. La baisse progressive de l'utilisation des énergies fossiles devrait remettre en cause des rentes de situation et leur modèle économique. Ils peuvent constituer des bases-arrières de maintenance des parcs éoliens offshore si le développement de ces derniers se confirme. Ils seront sans doute amenés à être impliqués dans l'approvisionnement des territoires dans les nouvelles énergies issues de l'hydrogène vert comme le méthanol ou l'ammoniac même si les unités de production, pour atteindre une dimension industrielle favorable aux économies d'échelle, devraient se situer dans les plus grands ports.

La transition écologique pose la question de la décarbonation des activités portuaires, par exemple celle de la manutention, mais plus largement du rôle que ces ports peuvent jouer pour favoriser le report modal via par exemple les autoroutes de la mer dont la viabilité économique et financières reste à prouver une fois les subventions publiques, le plus souvent européennes, tariées. Les cargos à voile, aux capacités de transport limitées, promus par quelques start-up françaises, peuvent trouver un débouché intéressant dans ces ports qui par définition diffusent les trafics au plus près des territoires.

La transition numérique constitue une condition fondamentale pour que ces ports maîtrisent les chaînes logistiques en interdépendance, le cas échéant, avec les plus grands ports. Il en va aussi d'un enjeu de sûreté tant ils peuvent être des portes d'entrée intéressantes pour des trafics illicites ou des investissements étrangers à visée géopolitique. Les ports territoriaux n'échappent pas à la question de la souveraineté, via cet enjeu de la transition numérique.

Ces transitions s'inscrivent dans l'espace portuaire qui lui-même est en interface avec la ville portuaire. A l'inverse des « grands ports » qui ont vu leurs installations s'éloigner de la ville avec le gigantisme des navires, les ports territoriaux reposent le plus souvent sur des bassins et des quais situés à proximité immédiate de la ville. Le port peut presque faire symbiose avec la ville, un facteur d'attractivité certes, mais aussi de nuisances lorsque les trafics routiers portuaires participent à l'embolie urbaine, sans compter les masses de croisiéristes qui suscitent des réactions de plus en plus ouvertement hostiles des populations riveraines.

L'acceptabilité du port et in fine sa pérennité restent un chantier au quotidien. Il pollue alors qu'il jouxte souvent des zones naturelles sensibles. Il fait face à la concurrence d'autres activités sur un littoral de plus en plus attractif, dont chaque mètre carré est disputé pour développer des activités lucratives alors même que le zéro artificialisation net devrait devenir la règle. Comme dans les plus grands ports se posent de redoutables questions d'aménagement. Elles prennent une ampleur nouvelle et inédite avec le réchauffement climatique et la montée du niveau de la mer qui mettent en péril l'ensemble des activités littorales.

Comment faire face à ces multiples enjeux, parfois à ces menaces qui peuvent aussi se transformer en opportunité ? Bien-sûr, l'autorité portuaire, au-delà de ces fonctions régaliennes de police et d'organisation de l'exploitation portuaire, doit jouer un rôle de premier plan pour y répondre puisqu'elle est de par les textes de loi en France, « l'exécutif de la collectivité territoriale ou du groupement compétent » (Code des transports, Article L5331-5).

Mais comme dans les plus grands ports, l'autorité portuaire ne peut répondre à ces enjeux très variés qu'en mobilisant collectivement l'ensemble des parties prenantes, qui forment des cercles successifs, animés par des intérêts différents. Le cercle de la communauté portuaire est en première ligne, tout en n'étant lui-même souvent a priori que la somme d'intérêts particuliers. Elles regroupent des entreprises qui agissent sur des segments différents, parfois concurrentes et à travers ces entreprises, toutes celles et tous ceux, patrons, salariés cadres, employés ou ouvriers qui font « tourner » le port au quotidien. Un second cercle est formé par des secteurs directement intéressés par les évolutions économiques du littoral : la pêche, la plaisance, la construction ou la réparation navale, l'immobilier touristique mais aussi la Défense ou l'industrie de défense. Un troisième cercle, aux contours très flous, représente la « société civile », plus simplement les habitants, mobilisés de plus en plus efficacement, via des associations de promotion ou de défense de tel ou tel aménagement ou activité. Le quatrième cercle est celui de la représentation citoyenne à travers les élus des différents échelons territoriaux, de la commune à l'Etat.

Mobiliser ces différents cercles sur les enjeux portuaires relève bien d'une question de gouvernance territoriale, c'est-à-dire la capacité à trouver les modalités pertinentes de discussion puis de décision sur ces enjeux. L'autorité portuaire est amenée à jouer d'une façon presque naturelle un rôle majeur dans cette gouvernance. Son autorité émane directement des Collectivités et donc du quatrième cercle. De plus, le législateur a été habile pour apporter de la souplesse dans la gestion de ces ports en permettant à différentes collectivités, principalement le Département ou la Région, d'avoir la tutelle de ces ports ou de s'associer entre elles via des syndicats

mixtes. Le schéma n'est pas donc pas unique mais différencié d'un territoire à l'autre.

Il revient donc à l'autorité portuaire de mettre « autour de la table » les différentes parties prenantes pour faire face à ces différents enjeux. Elle joue alors son rôle en s'appuyant sur la légitimité que lui a conféré le législateur. Elle peut s'appuyer sur des tiers plus neutres comme l'agence d'urbanisme du territoire afin de préparer et enrichir les discussions. L'objectif consiste pour les différentes partie-prenantes ou « cercles » à discuter de leurs intérêts divergents ou non sur les différents enjeux pour au final converger par le compromis autour d'une vision prospective et partagée sur une ambition portuaire : quels trafics et quelles activités pour le port maritime au service du territoire et de son hinterland ? ; quel rôle, quelle place et quelle insertion du port dans la ville, sur son littoral et plus largement dans son territoire ? Les ports « territoriaux » pourraient devenir alors des laboratoires d'un dialogue territorial au service d'un avenir commun et partagé. De ce point de vue, ils auraient sans doute beaucoup à apprendre aux « grands ports ».