

Ports de Paris, aménageur foncier métropolitain **au service du transport fluvial**

Elsa Paffoni
Université Paris Est
Unité Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail (SPLOTT)
IFSTTAR
elsa.paffoni@ifsttar.fr

Ce quatre pages est issu d'une communication rédigée pour le 13^{ème} colloque international ville-port de l'AIVP (Association Internationale Ville et Ports) – Saint-Nazaire, 18-21 juin 2012.

Pour citer cet article, merci d'indiquer :

PAFFONI E., (2012). *Ports de Paris, aménageur foncier métropolitain au service du transport fluvial*, 4 pages, Programme de recherche FLUIDE, Agence Nationale de la Recherche, Université Paris Est, Unité Systèmes Productifs, Logistique, Organisation des Transports, Travail.

Ce document n'engage que la responsabilité de son auteur

Ports de Paris, aménageur foncier métropolitain au service du transport fluvial

En Ile-de-France, l'offre logistique repose en grande majorité sur des entreprises privées, qui s'appuient sur un ensemble de plateformes logistiques et d'entrepôts. Les logiques de flux tendus et de juste-à-temps régissent de plus en plus les chaînes de distribution et ont contribué à un recours quasi exclusif au mode routier. D'autre part, on assiste à un éloignement spatial des implantations logistiques, en réponse à la pression foncière croissante au centre des agglomérations au profit d'activités urbaines à plus forte valeur ajoutée (Dablanc, 2011). Avec des superficies moyennes qui ne cessent de croître, les espaces dédiés à la logistique sont repoussés en périphérie. De telles transformations métropolitaines sont d'autant plus contraignantes pour les ports fluviaux qu'elles relèvent de logiques d'aménagement public (Raimbault, Andriankaja, Paffoni, 2011), et qui sont bien moins mobiles que les entrepôts. Malgré leur statut public, les sites portuaires sont ainsi, eux aussi, aujourd'hui soumis aux questions de disponibilités et de prix du foncier. Parallèlement à ce contexte métropolitain, le transport de marchandises est de plus en plus étroitement sollicité par la volonté d'intégration urbaine et le souci des contraintes environnementales. Outre les enjeux globaux évoqués par le Grenelle de l'environnement, des mesures locales ont ainsi été définies en faveur d'un transport de fret durable.

Pour répondre à cette double évolution, il convient de comprendre comment *Ports de Paris* a su adapter la gestion des sites portuaires dont il a la charge. Dans cette perspective, il semble nécessaire que l'autorité portuaire a préparé de longue date le développement d'une véritable stratégie foncière pour anticiper la pression foncière et la présence urbaine à proximité des sites d'exploitation. Cela lui a permis de structurer un réseau portuaire métropolitain efficace en mesure d'offrir à ses sites portuaires et d'assurer un rôle plus large dans la logistique métropolitaine.

1. Ports de Paris, un gestionnaire foncier particulier

Ports de Paris est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Créé en 1968 sous le nom de *Port Autonome de Paris*, il est placé sous la tutelle du ministre de l'Équipement et du Logement. La création d'une entité unique a été rendue nécessaire pour répondre à la mise en cohérence des trafics fluviaux dont on envisageait alors encore la croissance. Elle a été réalisée pour unifier la gestion d'un patrimoine portuaire jusqu'alors éclaté entre les différentes collectivités territoriales et chambres de commerce et d'industrie. Les missions confiées à *Ports de Paris* découlent du cadre juridique du Code des transports (Article L4322-1) et sont rappelés au sein du projet stratégique de *Ports de Paris* avec une double mission qui confère à l'autorité portuaire à la fois le développement du transport fluvial et l'aménagement de son patrimoine foncier (Plan stratégique *Ports de Paris*, 2010-2015).

Encourager le transport fluvial apparaît comme logique dans les missions de l'autorité portuaire. Quant à la mission de gestion foncière, elle est plus originale dans un contexte français permettant la constitution d'importantes réserves foncières en Île-de-France. *Ports de Paris* est un des principaux propriétaires fonciers, au même titre que d'autres établissements publics gestionnaires d'infrastructures de transport, tels que *Réseau Ferré de France* qui compte 1600 ha de fonciers en Île-de-France (RFF, 2008).

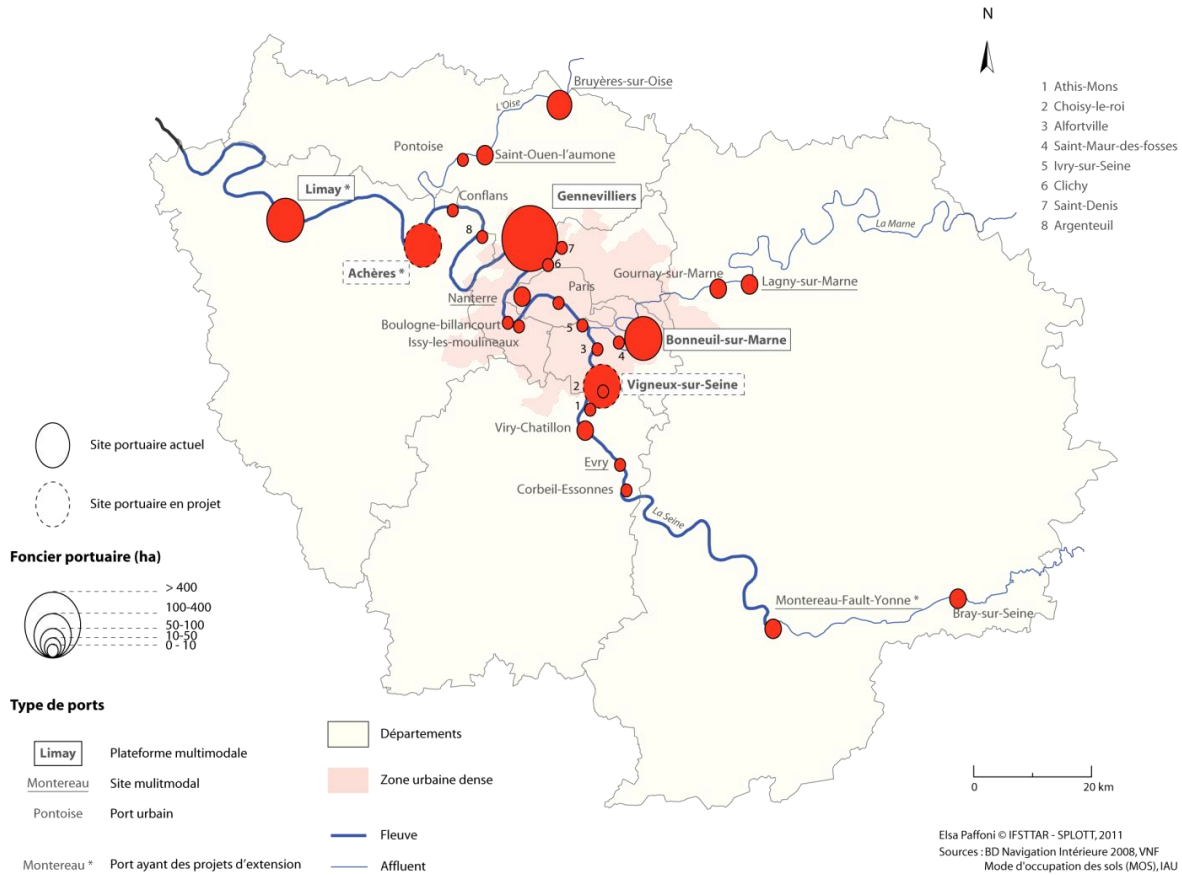
2. La dotation foncière

Lors de sa création en 1968, *Ports de Paris* a reçu en propriété une partie du domaine public fluvial de l'État. L'établissement comptait alors seulement 400 hectares, parmi lesquels les grands ports (Gennevilliers, Bonneuil-sur-Marne). Aujourd'hui, *Ports de Paris* est propriétaire de 1000 hectares de terrains en Île-de-France. Les revenus tirés des redevances des terrains de la dotation initiale ont permis à l'autorité portuaire d'acquérir sur ses fonds propres les nouvelles parcelles. S'il ne dispose d'aucune dotation de l'État, *Ports de Paris* lui paie en revanche des dividendes annuelles.

Aujourd'hui, *Ports de Paris* compte soixante-dix sites, dont trente ports en activité. Ces sites sont dispersés à l'échelle régionale mais restent proches de la zone urbaine la plus dense et ont en commun d'être desservis par la voie d'eau (cf. Figure 1). Les plus grandes zones foncières sont les ports de Limay, Gennevilliers et Bonneuil-

sur-Marne, tous situés à la limite de la première couronne, ou plus en périphérie. D'autres ports de petite surface se distribuent le long de la Seine à la fois dans Paris *intramuros*, ainsi qu'en en amont et en aval de la capitale.

Figure 1. Les emprises foncières de Ports de Paris en 2010



La loi Grenelle II a renforcé le statut juridique des terrains par le Port. Depuis le 1^{er} janvier 2011, Ports de Paris est devenu propriétaire exclusif du domaine public artificiel fluvial de l'Île-de-France. Il existe cependant une différence de statut entre terrains portuaires. Les espaces acquis qui restent nus sont du domaine privé de Ports de Paris, alors que les espaces équipés pour la navigation (avec des quais, des estacades) relèvent du domaine public de Ports de Paris. Les premiers peuvent donc être cédés, ce qui n'est pas le cas des terrains aménagés.

3. L'émergence d'une stratégie foncière à long terme

Des entretiens avec les responsables du service Urbanisme et Foncier de Ports de Paris nous ont permis de mieux comprendre les choix des acquisitions foncières, les méthodes d'achat des terrains et les choix d'aménagement des sites portuaires. L'objectif fixé en 1980 était l'acquisition annuelle moyenne de 20 hectares de terrain sur 20 ans. Acheté d'abord de manière très opportune à l'échelle du bief portuaire parisien, les acteurs ont par la suite développé une véritable stratégie d'acquisition en vue de consolider les réserves foncières déjà acquises.

Actuellement, les acquisitions foncières s'inscrivent dans un schéma des infrastructures portuaires mis en place en 2008, sans toutefois interdire les achats ponctuels de parcelles bord à voie d'eau, quitte à chercher dans un second temps des fonctions. Les terrains portuaires peuvent donc rester en jachère durant des années, avant de répondre précisément aux attentes d'un chargeur.

L'outil d'aménagement s'est notamment révélé nécessaire pour justifier ses ambitions auprès des municipalités concernées qui ne voyaient pas toujours d'un bon œil l'arrivée d'un puissant acteur. Le projet stratégique global de Ports de Paris se décline donc en schémas territoriaux auprès des services portuaires, le seul acté étant pour l'instant celui à Paris. Ces schémas mettent en lumière les carences et les espaces à développer, dans le cadre de l'ensemble du réseau portuaire existant. L'autorité portuaire semble donc réfléchir de façon plus globale à

l'armature de ses ports par rapport aux territoires, et a donc élargi sa réflexion à une échelle non plus locale, mais régionale.

Dans le cadre de l'élaboration de ce projet stratégique, l'autorité portuaire participe à la révision des PLU (Plan Local d'Urbanisme), pour réserver des emplacements fonciers spécifiques. *Ports de Paris* n'est pas une personne publique au sens propre du code de l'urbanisme, mais possède une compétence en aménagement du territoire. L'autorité portuaire possède par ailleurs d'assez bons relais auprès des services de l'État, des Directions Départementales du Territoire (DDT) et des unités territoriales, grâce aux attentes engagées par le Grenelle de l'environnement. On peut donc se demander quelle est la position de *Ports de Paris* dans une vision régionale face aux autres acteurs.

4. L'action publique portuaire en concurrence avec l'action publique locale

Face au patrimoine de *Ports de Paris* constitué d'un million de m² d'entrepôts et aux 1000 ha d'espace portuaire, l'Île-de-France recense 17 millions de m² d'entrepôts situés dans des zones d'activités (Grecam, 2009). Chaque année ce sont entre 250 et 280 ha de zones d'activités qui ont été aménagés, dont 60% utilisés par des activités logistiques (IAU, 2006). Ainsi, entre 2005 et 2008, 800 000 m² d'entrepôts ont été construits en Île-de-France (IAU, 2006), soit presque l'équivalent des 4/5èmes du patrimoine disponible de *Ports de Paris*. En matière d'offres de foncier et d'immobilier logistique, l'établissement portuaire, aménageur public spécialisé, n'est pas en mesure de répondre à la demande. Qu'il s'agisse de parcs d'activités ou d'immobiliers indépendants, le marché ne peut exister sans l'action publique des collectivités locales. Mais il s'agit avant tout d'une régulation municipale découlant des compétences communales en urbanisme réglementaire et opérationnel, logique qui échappe à une concertation plus régionale. Les politiques de zones d'activités s'inscrivent dans des schémas de territoires, souvent intercommunaux, et sont donc le fruit de la vie politique locale qui échappe à des dispositifs plus en rapport avec des modes alternatifs.

Inversement, l'action des *Ports de Paris* n'est formellement que peu en lien avec les politiques locales, à l'exception des projets de création de nouveaux ports. Les choix de développement et les politiques menées à partir du patrimoine déjà constitué de l'établissement public sont du ressort de sa seule direction. La coopération entre l'institution nationale et les territoires qui accueillent ses installations logistiques n'est que balbutiante. Cependant, les territoires portuaires peuvent aussi être des territoires développant des zones logistiques, ce qui se place en concurrence directe avec les offres plus conventionnelles.

De cette dichotomie, découle une autre entrave importante au développement portuaire. Les projets du Port sont assimilés à des opérations d'aménagement technocratique, implantées dans des zones paysagères sensibles et donc *a priori* mal acceptées par les collectivités et les riverains (Jobert, 1998). La visibilité de projets portuaires publics en font des proies faciles pour les oppositions de type NIMBY (*not in my backyard*). Au contraire, les projets logistiques en zones d'activités apparaissent plutôt comme une dimension du projet de développement économique choisi localement. Parallèlement, les implantations privées sont beaucoup moins visibles et publicisées qu'un projet portuaire. Ils ne sont donc pas nécessairement connus des potentiels opposants locaux. Une zone logistique sur de grandes parcelles des plateaux agricoles se développera donc plus aisément qu'une zone portuaire. Cette tendance témoigne de l'entrave faite à la vocation logistique, et encourage l'éloignement de la voie d'eau des nouveaux espaces logistiques.

5. Les outils juridiques de gestion foncière, l'exemple du contrat d'amodiation

Mais de plus en plus, *Ports de Paris* cherche à s'adapter aux besoins immobiliers des activités logistiques, car « [...] la capacité immobilière des plates-formes multimodales portuaires joue un rôle capital pour amener les marchandises vers la voie d'eau en favorisant l'implantation des activités de production et de transformation, logistiques » (Schaeffer, 2003). Les ports fluviaux doivent être conçus comme des outils potentiels pour répondre aux attentes des chargeurs métropolitains. Cependant, s'ils sont des sources de foncier pour la logistique, les ports ne sont bien souvent qu'en théorie des lieux de report modal, car les infrastructures ferroviaires et routières n'y sont pas coordonnées. L'usage de la voie d'eau pour une logistique urbaine fluviale reste donc à conforter.

Dans ce contexte, *Ports de Paris* désire faire jouer un rôle plus important à ses sites portuaires, en tant que plateformes logistiques. À cette fin, l'autorité portuaire dispose d'un outil juridique, le contrat d'amodiation, qui lui permet de gérer ses possessions foncières. L'amodiation portuaire se définit comme une occupation du domaine public du port par une entreprise privée, pour une longue durée pouvant aller jusqu'à 30 ans, en contrepartie d'une redevance versée par l'occupant des lieux. Ce type de contrat a deux avantages pour l'autorité portuaire. Dans les conditions du contrat d'amodiation, si l'entreprise réalise un certain volume de transport fluvial, elle obtient une ristourne sur le loyer à payer. Ce contrat d'amodiation permet donc à *Port de Paris* d'encourager le recours au transport fluvial, alors que jusqu'à maintenant, rien ne contraignait les entreprises s'installant sur les sites portuaires à utiliser la voie d'eau. Second point important, *Ports de Paris* reste toujours propriétaire du foncier portuaire lors de l'amodiation avec une entreprise privée. À la fin du contrat d'amodiation, l'entreprise doit de nouveau louer le terrain, mais elle doit aussi payer à l'autorité portuaire les constructions qu'elle a pu réaliser sur la parcelle louée.

Conclusion

L'autorité portuaire réoriente peu à peu les entreprises présentes sur les sites portuaires, en favorisant le maintien d'entreprises ayant le plus recours aux modes lourds (fleuve, fer) ou en offrant une opportunité foncière aux entreprises dédiées à la logistique urbaine. Mais elle n'a pas une politique d'acquisition foncière suffisamment dynamique. L'autorité portuaire doit donc s'adapter à ces nouveaux clients, à leurs demandes, que ce soit en termes de modalité (embranchement fer, emplacement bord à voie d'eau) ou à leurs besoins d'entreposage (plus grande surface, aménagements spécifiques). L'usage des contrats d'amodiation apparaît comme une stratégie de l'autorité pour réorganiser les activités présentes sur les sites portuaires.

Ports de Paris est juridiquement l'acteur de référence pour l'aménagement du foncier portuaire en Ile-de-France. Fort de cette mission, l'autorité portuaire a développé des outils pour gérer au mieux le foncier dont elle dispose. Son principal atout est de faire évoluer son offre pour attirer les promoteurs logistiques grâce aux prérogatives qui lui sont accordées. Ces actions lui permettent d'adapter davantage le rôle du transport fluvial, au travers de l'établissement de sites portuaires. Mais l'usage logistique de la voie d'eau est pour l'instant encore au stade expérimental, notamment pour ce qui est de la logistique urbaine, même si quelques grands chargeurs s'y engagent peu à peu, comme Franprix ou cherchent à le faire comme les Galeries Lafayette en 2012)¹.

Bibliographie

- GRECAM, (2009). *Étude sur l'estimation et la caractérisation du parc d'entrepôts en Ile-de-France*, Rapport, DREIF : Paris.
- IAU, (2006). *Les portes d'entrée marchandises de l'Île-de-France La plate-forme portuaire de Zeebrugge*. Rapport, 22p.
- IAU, (2006). « Immobilier d'entreprise, nouvelle géographie, nouvelles stratégies ». *Les Cahiers de l'IAU* n°145.
- JOBERT A., (1998). « L'aménagement en politique. Ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général ». *Politix*. vol. 11. n° 42. p. 67-92
- PORTS DE PARIS, (2010), *Plan stratégique Ports de Paris 2010-2015*.
- RAIMBAULT N., ANDRIANKAJA D., PAFFONI E., (2011). Understanding the diversity of logistics facilities in the Paris Region, 7th International Conference on city logistics, Mallorca, Spain, 7th-9th June
- RFF (2008). *Le journal RFF Région Île-de-France*, n°8, mai 2008
- SCHAEFFER J.-M., (2003). *Voie d'eau et infrastructures portuaires en Île-de-France*. Rapport de la commission des transports. CESR Île-de-France.

¹ <http://www.franprix-entre-en-seine.fr/le-transport-fluvial.html>

Projet FLUIDE (Fleuve, Urbain, Intermodal, DurABLE)

Au service d'une mobilité durable : les grandes villes fluviales françaises et leur port.

Etude comparée Paris-Lyon-Lille-Strasbourg et comparaisons internationales (2010/2013)



Paris, Lyon, Lille et Strasbourg disposent chacune d'un ou plusieurs ports fluviaux situés au cœur de leur aire urbaine. Ces derniers peuvent-ils être au service d'une mobilité durable pour approvisionner en marchandises leur aire urbaine, depuis les grands flux internationaux jusqu'à la distribution en ville ?

<http://www.inrets.fr/les-partenariats/sites-web-projets-de-recherche/fluide.html>

