

**La mise en réseaux des ports intérieurs européens.  
Stratégies de coopération et structures institutionnelle interportuaires en  
Europe du Nord-Ouest.**

Antoine Beyer (Paris –Est Ifsttar), Romuald Lacoste (ERA Fret), Matthieu Lécuyer (Paris –Est Ifsttar)

Ce quatre pages reprend en français les éléments d'une contribution présentée au Congrès de l'Union Internationale de Géographie (UGI) qui s'est tenue à Cologne du 26 à 30 août 2012, dans la session : *Port hinterlands and urban logistics*.

Le présent texte n'est que l'amorce d'une recherche en cours sur le thème de la coopération interportuaire.

Les rapprochements entre les ports fluviaux sont multiples et très variés dans leur portée et leur intensité. Engagées parfois depuis plusieurs années, les relations qu'ils entretiennent entre eux connaissent cependant un regain d'intérêt marqué et semble mettre en évidence l'émergence d'une échelle de gouvernance plus large et en liaison étroite avec les débouchés maritimes. Cette dynamique apparaît comme une réponse logique à la massification des trafics maritimes vers l'arrière-pays. Elle pousse en effet les acteurs privés et des pouvoirs publics à structurer leur action autour des relais de trafics que sont les ports intérieurs. Cette mise en réseau peut être initiée par différents acteurs : les ports maritimes qui cherchent à consolider des appuis continentaux en nouant des partenariats privilégiés, les autorités publiques de tutelle, à différentes échelles géographiques, qui entendent rationaliser les investissements nécessaires au report modal, les gestionnaires des ports fluviaux eux-mêmes pour répondre à l'attente des usagers et peser mieux dans leurs rapports à leurs interlocuteurs maritimes.

### **1. La composante institutionnelle de la régionalisation portuaire, une dimension minimisée dans le champ recherche portuaire**

Depuis une dizaine d'années, de nombreux travaux ont mis en évidence l'interdépendance croissante entre les ports à travers les flux et les services assurés par les entreprises de transport. Celles-ci sont alors d'abord envisagées par l'optimisation des chaînes de valeur (Robinson, 2006). Pour ce faire, les acteurs économiques les plus puissants déploient de véritables stratégies de pénétration et de contrôle des arrière-pays, utilisant alternativement la complémentarité ou la concurrence entre ports. Mais, de plus en plus, les autorités portuaires interviennent à leur côté comme éléments moteurs d'une coordination qui, sans eux, ne s'opèrerait pas toujours spontanément (van der Horst, de Langen, 2008). La fortune de la notion d'*Extended Gateway* lancée par l'Institut Flamand pour la Logistique en 2003 (Charlier, 2009) fait écho et approfondit les notions déjà envisagées de *Port System* (Robinson, 1976), *port networks* (Van Klink 1971) ou de *terminalization* (Slack, 2005).

Envisageant ce phénomène dans sa composante spatiale, Notteboom et Rodrigue (2005) ont mis en avant la notion de « régionalisation portuaire » (*Port Regionalization*). Si pour eux cette notion procède fondamentalement d'une logique économique, ils suggèrent aussi qu'elle élargit le rôle des autorités portuaires en tant que « facilitateurs » des opérations logistiques au sein d'un arrière-pays étendu<sup>1</sup>. Se dessinent alors des formes inédites d'interdépendances dont l'expression est la nécessité de dépasser l'émiettement institutionnel initial. C'est aussi dans cette perspective que s'inscrit la notion de « *cooperative gateway* » définie comme « la capacité des autorités portuaires à résoudre des problèmes complexes à l'échelle de la mégarégion par la voie de la coopération, entre-elles et avec les autorités régionales (Lacoste, 2012). Cet intérêt grandissant pour l'institutionnalisation des relations interportuaires s'explique par un phénomène qui gagne aujourd'hui de l'ampleur autant pour les ports fluviaux que pour les ports maritimes. Reste alors à comprendre pourquoi et comment des liens d'abord économiques tendent à déboucher sur des liens s'institutionnels. Quelles sont les différentes formes qu'adoptent entre eux les partenaires portuaires, selon leur taille et les modalités de leur gouvernance ?

---

<sup>1</sup> "The implementation of regional load centre networking strategies can vary from informal programs of coordination to advanced forms of strategic partnerships through strategic alliances, (cross-) participation, joint-ventures or even mergers and acquisitions. Notteboom et Rodrigue (2005), p. 15.

## 2. Les composantes structurelle de la coopération institutionnelle interportuaire

Le terme de « coopération » tel que nous l'avons envisagé ici recouvre en fait une large panoplie d'accords formalisés entre les autorités portuaires. Pour tenter de mettre un peu d'ordre dans le foisonnement des appellations retenues, nous nous proposons de construire une grille interprétative. Nous nous sommes attachés à exposer d'une part **la nature des accords** de coopération et d'autre part **l'intensité des engagements** pris.

### Objets et motifs de la coopération

Les documents officiels ainsi que les articles de presse présentant les coopérations portuaires mettent en avant, mais souvent de manière souvent fort allusive les éléments concernés par l'accord et la nature du lien entre les deux parties. Ce faisant, ils dévoilent pour partie la finalité de l'accord. Différentes familles d'arguments sont généralement mobilisées qui le plus souvent se combinent :

- Un objectif de marketing. La base de l'accord de coopération porte avant tout sur une démarche commune de promotion. Elle induit un effet commercial d'affichage de site qui rend plus attractif le territoire d'accueil en le rendant plus visible et plus crédible auprès des investisseurs et des partenaires potentiels.
- Un positionnement économique  
Le rapprochement entre institution favoriserait les ententes entre opérateurs portuaires privés. La coopération joue donc ici le rôle de facilitation ou d'accompagnement pour structurer la chaîne logistique.
- L'échange de savoir-faire dans les opérations portuaires, la gestion du foncier.
- Une optique d'aménagement du territoire. L'institutionnalisation d'une coopération s'inscrit dans le long terme et doit permettre de rationaliser et de coordonner les investissements des différentes entités portuaires (dans le sens d'une spécialisation ou d'une complémentarité fonctionnelle). Comme l'accueil d'équipements lourds dépasse souvent les capacités des seules autorités portuaires, il requiert des coalitions durables et structurées et des engagements de long terme.
- Le poids des unités politico-administratives. Ici joue l'argument de l'appartenance à une même entité politique, à un même territoire de gestion administrative. L'autorité de tutelle peut pousser les entités sous sa responsabilité à coopérer. Pour ce faire, il dispose de moyens directs, à travers son pouvoir de décision au sein même de l'organe d'administration du port, via l'attribution budgétaire, à travers la planification territoriale ou le financement des infrastructures aptes à favoriser ses orientations.

### La mesure de l'intensité coopérative

Si l'on retient le terme de coopération pour rendre compte des liens institués entre deux autorités portuaires, leur intensité peut être variable. A la suite de certains auteurs qui ont tenté de distinguer une gradation dans les systèmes coopératifs (Notteboom, Winkelmanns, 2001), nous proposons la hiérarchie qui nous permettra d'évaluer l'intensité des liens entre deux ou plusieurs autorités portuaires<sup>2</sup> :

<sup>2</sup> Cette hiérarchie est toutefois loin d'épuiser les critères que l'on peut retenir pour qualifier le système de coopération interportuaire pour éclairer les dynamiques régionales effectives et suppose qu'on s'intéresse aussi :

- Le partenariat : base de déclaration d'un rapprochement
- L'alliance : définition de stratégies commerciales partagées, promotion commune
- L'association : accords partiels, mise en commun de certaines ressources
- L'intégration partielle : participation croisée – contrôle partiel du capital, filiales communes
- La fusion : une gestion unifiée de l'ensemble des activités, une marque commerciale unique

### 3. L'émergence de nouvelles instances de coopérations institutionnelles

Notre analyse porte sur les coopérations désignées comme telle et issus d'informations disponibles dans la presse ou les sites officiels des ports<sup>3</sup>. Il ressort d'abord que le nombre de coopérations entre autorités portuaires reste peu élevé et que le processus s'établit surtout entre des ports proches, à l'intérieur des limites nationales et même surtout régionales qui mettent en évidence les effets de discontinuités géographiques le long de la chaîne de transport. Seuls les ports du Rhin supérieur semblent avoir engagé une politique de rapprochement transfrontalier.

#### **Aux Pays-Bas, une volonté de coordination nationale qui peine à se mettre en œuvre**

A travers le Conseil national portuaire (*National Port Council*)<sup>4</sup>, le gouvernement néerlandais soutient la coordination des politiques d'aménagement des ports maritimes. Le Port de Rotterdam joue évidemment un rôle pivot dans le système avec les ports de Dordrecht, de Moerdijk, d'Amsterdam et de Zeeland (Vlissingen et Terneuzen). Elle se traduit notamment par la construction de pipe-lines interportuaire pour favoriser l'émergence d'un important cluster chimique et la gestion des trafics de la Betuwe Line (joint venture Amsterdam-Rotterdam). Certains groupements de ports intérieurs régionaux, soutenus par une volonté nationale peine toutefois à se mettre en œuvre au niveau local où domine encore trop souvent l'émiettement d'une gestion communale des ports.

#### **En Allemagne, des intégrations inégales**

Entre 2000 et 2010, l'Allemagne engage une politique concertée de grande ampleur autour de sept «clusters portuaires» pour structurer une nouvelle offre fluviale (*Nationales Hafenkonzepit Für See- und Binnenhäfen*). Dans les faits, la politique portuaire est menée par des sociétés que contrôlent nominativement les collectivités territoriales mais qui mènent des stratégies très indépendantes.

- Des regroupements stratégiques sur le Rhin Inférieur. La coopération y est particulièrement intense et fondée sur des rapprochements économiques et commerciaux étroits. Deux pôles majeurs se dégagent. Le premier autour de Duisbourg (Duisport AG) qui polarise les ports secondaires de la Ruhr. Pour lui faire contrepoids, l'ensemble du couloir rhénan autour de *Rheincargo* regroupe les ports de Düsseldorf, Neuss, rejoints par Krefeld et Cologne. Un

- 
- Au nombre de partenariats et de conventions signées, de GIE montés avec la mise en exergue possible de multi-appartenance à des systèmes et tension éventuelles qui en résultent ;
  - A la nature régulière/ épisodiques des relations entre partenaires ;
  - Au caractère obligatoire/ volontaire de la coopération qui répond à des structures coopératives *top down / bottom up* ;
  - A l'organisation symétrique ou asymétrique de la relation instituée permettant de mesure des phénomènes de hiérarchie.

<sup>3</sup> Nous en avons exclus les liens privilégiés avec les ports des avants pays, hors de notre champ d'analyse (dans le cadre d'aide au développement ou de conseil, comme de relations commerciales privilégiées).

<sup>4</sup> Le financement gouvernemental de la structure a pris fin en janvier 2012.

troisième pôle moins puissant et moins structuré se dégage plus en aval autour des Kreis-Weseler-Häfen<sup>5</sup> mais avec d'importantes réserves foncières qui font défaut aujourd'hui aux deux groupes précédents.

- Des ports jaloux de leur indépendance sur le Rhin moyen, où par contraste, la coopération est quasiment inexistante dans la section moyenne du Rhin.
- Un rapprochement très politique sur le Rhin Supérieur. Les nombreux accords sont ici plus lâches et s'appuient sur des volontés politiques de dépassement des frontières nationales ou régionales ou dans le cadre des projets territoriaux transfrontaliers qui ne sont pas d'abord portés par les acteurs portuaires et dont les effets sont peu visibles.
- Une forte composante régionale en périphérie. Pour des raisons historiques, les régions allemandes périphériques (Sarre, Elbe, Bavière) ont développé une administration régionalisée des ports qui ne correspond pas pour autant à une gestion intégrée.

### **En Belgique, la polarisation de nébuleuses portuaires**

Comme entité fédérale, la Belgique est structurée en deux unités distinctes animées par une volonté forte d'articuler l'activité portuaire avec le développement logistique maritime.

- Le réseau wallon est animé par quatre Ports Autonomes<sup>6</sup> qui recouvrent chacun sous leurs autorités respectives une kyrielle de ports, quais et darses au sein de zones géographiques distinctes selon le découpage administratif provincial. Le Port Autonome de Liège est le seul des quatre ports à avoir développé une véritable stratégie de coopération avec son projet Triligiport.
- La région flamande met en avant le concept « d'extended gateway », qui vise à renforcer le potentiel de hub logistique de la Flandre. Deux autorités de droit public ont été créées par la région pour l'animation et le management des voies navigables : à l'ouest *Waterwegen en Zeekanaal (W&Z)*, à l'est, le long du Canal Albert, *De Scheepvaart NV (NVS)*. La grande liberté d'installation accordée aux acteurs privés favorise une « constellation » de quais portuaires, ce qui n'est forcément antinomique d'un centre massifié, mais qui néanmoins pose problème pour certains trafics comme les conteneurs, pour lesquels les économies d'échelles sont recherchées. Le port d'Anvers a défini une stratégie de points d'appui dans la structuration de son hinterland, qui ne passe pas nécessairement par une politique de coopération entre autorités exploitantes.

### **En France, le prima du politique dans une logique *top-down***

En France, les réformes des ports maritimes conduisent au désengagement des autorités portuaires des activités opérationnelles au profit d'une stratégie d'aménagement territorial et du développement de l'intermodalité. Le dispositif législatif impose la constitution de conseils de coordination interportuaire.

- Les ports de la Seine : un rapprochement coopératif poussé par le *Grand Paris*

Dans le cadre de la Seine, cette injonction est renforcée par le débat du Grand Paris qui a poussé les ports du Havre, Rouen et Paris à mettre sur pied une politique volontariste de

<sup>5</sup> Emmerich, Emmelsum, Orsoy, Rhein-Lippe-Hafen, Wesel

<sup>6</sup>

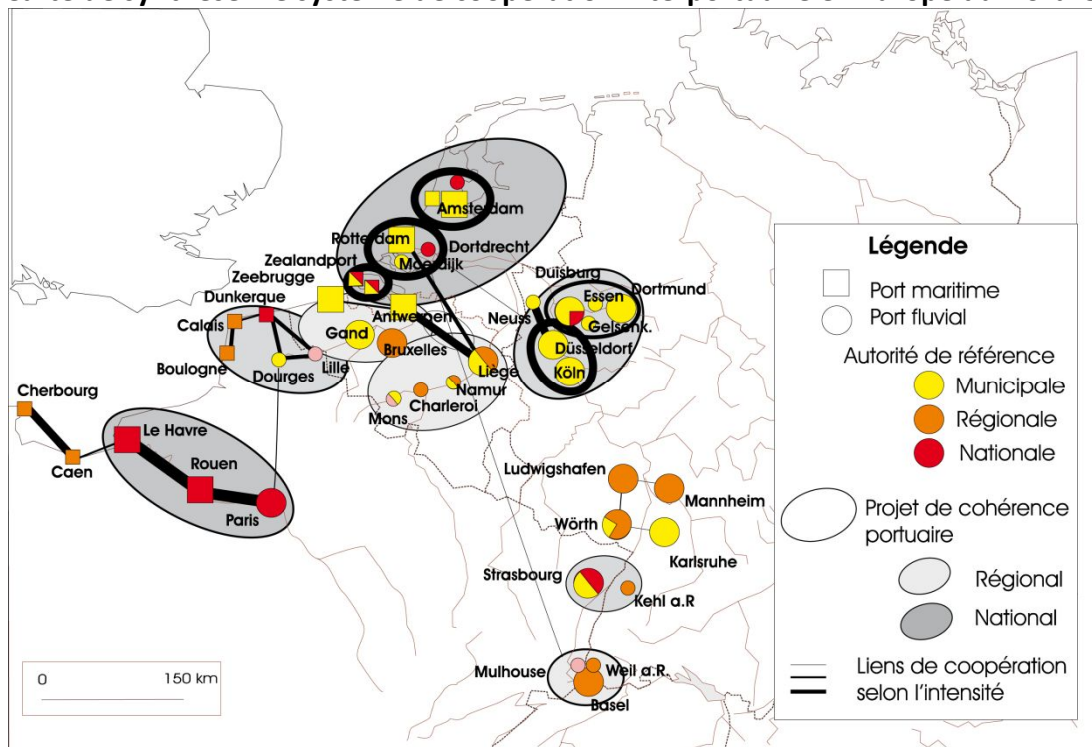
- le **PAL** – Port Autonome de Liège - (créé en 1937) ;
- le **PAC** – Port Autonome de Charleroi - (créé en 1971) ;
- le **PAN** – Port Autonome de Namur - (créé en 1978) ;
- le **PACO** – Port Autonome du Centre et de l'Ouest - (créé en 1999).

rapprochement qui s’est traduite par la constitution du groupement d’intérêt économique Haropa. Les ports de l’axe de la Seine se sont saisi de l’opportunité des débats publics pour définir une stratégie commune à la fois dans la promotion de la porte maritime naturelle de l’agglomération parisienne et se constituer à puissant lobbying pour l’amélioration des dessertes terrestres et fluviales depuis Le Havre.

- Le système portuaire du Nord-Pas de Calais. De l’émiettement à la gouvernance régionale ?

Les ports nordistes sont engagés dans une logique de rapprochement encore inachevée. Leur collaboration n’est que très partielle (GIE ports de Lille – Dunkerque) et se heurte à de traditionnelles relations de concurrence. Le Schéma Régional des Transports de 2006 entend renforcer l’échelon régional dans la stratégie et la planification et évoque le développement d’une gouvernance unifiée qui a pour objectif d’atténuer les rivalités locales. Le Nord-Pas de Calais est la première Région française à souhaiter devenir l’autorité concédante des ports intérieurs, notamment du principal d’entre eux, Ports de Lille. L’évolution qui se dessine dans le Nord-Pas de Calais trouve des échos dans une autre région française plus dynamique sur le plan portuaire, l’Alsace, où l’instance régionale entend jouer un rôle central.

**Carte de synthèse : le système de coopération interportuaire en Europe du Nord-Ouest**



L’intensité des relations portée sur la carte repose sur l’évaluation qualitative des accords liant les autorités portuaires mi-2012 tels qu’ils apparaissent dans les documents officiels des ports. Conception et réalisation des auteurs.

**Conclusion. La diversité des coopérations interportuaires et de leurs trajectoires territoriales**

Les économistes et les géographes des transports ont largement étudié le phénomène des couloirs de transports au départ des ports maritimes. Mais pour ce faire, ils se sont surtout attachés à montrer les mécanismes économiques de massification et le poids des économies d’échelle qu’elles impliquent du point de vue des opérateurs et de l’adaptation des moyens à mettre en œuvre. La régionalisation qui en découle est alors largement réduite à une composante plus fonctionnelle

qu'institutionnelle. Dans cette optique, rares ont été ceux qui ont cherché à rendre compte des effets de territorialisation qui conduisent à des adaptations des acteurs économiques aux diversités géographiques. Il est à ce titre intéressant de voir que face au défi commun de la massification auquel doivent faire face les ports et les acteurs maritimes, les réponses institutionnelles commencent à redessiner les contours d'action de nouveaux ensembles portuaires.

Deux points méritent enfin d'être soulignés. D'abord, les systèmes coopératifs entre autorités portuaires restent assez rares, même si leur nombre et la publicité qui en est faite a crû ces deux dernières années. Second point, la coopération concerne essentiellement des ports proches, et hormis le cas de la Seine mettent finalement assez peu en relation les ports maritimes avec leurs relais intérieurs, en contradiction peut être avec l'ambition de structuration de couloirs logistiques. Cet aspect s'explique d'une part du fait des limites juridiques imposées aux autorités par leur statut.

La diversité des systèmes encore lâche se structure largement sur des bases régionales. Elle permet de mettre en avant l'hétérogénéité des territoires de l'arrière-pays et l'importance de l'influence politique minimisée jusque-là dans les analyses.

### Bibliographie

- Comtois C., Slack S., Sletmo G., "Political issues in inland waterways port development: prospects for regionalization", *Transport Policy*, 1997, Vol. 4, N° 4, pp. 251-265,
- de Langen, 2008, P. "Ensuring Hinterland Access The Role of Port Authorities," OECD/ITF *Joint Transport Research Centre Discussion Papers*, 2008/11, OECD Publishing, 18 p.
- Hall, PV, McCalla, RJ, Comtois, C. and Slack B. *Integrating Seaports and Trade Corridors*. (eds). Aldershot: Ashgate, 2011.
- Merk, O., et al. (2011), "The Competitiveness of Global Port-Cities: the Case of the Seine Axis (Le Havre, Rouen, Paris, Caen) - France", OECD Regional Development Working Papers, 2011/07, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5kg58xppgc0n-en>
- Notteboom T., Rodrigue J.-P., "Port Regionalization : Towards a new Phase in Port Development", in *Maritime Policy and Management*, Vol. 32, n°3, pp. 297 – 313.
- Notteboom T., Vonck I., *Economic Analysis of the Rhine-Scheldt Delta port Region*, ING, Septembre 2011, ITMMA – University of Antwerp, p. 95.
- Notteboom T., Winkelmann W., (2001), « Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? », *Maritime Policy and management*, vol.28, No.1, p.71-89.** OECD, *Port Competition and Hinterland Connections*, ITF Round Tables, OECD, International Transport Forum, OECD Publishing, juin 2009, 176 p.
- Van Der Horst M., W De Langen P., "Coordination in Hinterland Transport Chains: A Major Challenge for the Seaport Community", in *Maritime Economics & Logistics*, 2008, Vol.10, 108–129.

**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>

