

Ports de Paris : un pilote du développement logistique de la métropole parisienne ?

Nicolas Raimbault, Université Paris Est ; IFSTTAR – SPLOTT ; Champs-sur-Marne ; nicolas.raimbault@ifsttar.fr

Ce « quatre pages » reprend des éléments d'une contribution à paraître dans les actes des 7^e *Rencontres de Mâcon*, « Fleuves et territoires », 13 et 14 septembre 2012, Institut de recherche du Val de Saône-Mâconnais.

Les activités logistiques participent de la dynamique de concentration métropolitaine. Leur développement se traduit par l'accumulation d'entrepôts, de terminaux, de flux d'informations et de marchandises au travers, vers et depuis les territoires métropolitains tels que celui de Paris. Cette accumulation, déroulée de manière largement silencieuse, commence peu à peu à poser problème à divers acteurs publics, très locaux, régionaux voire étatique. La demande de construction d'une capacité de pilotage à l'échelle métropolitaine du développement logistique, c'est-à-dire une gouvernabilité métropolitaine appliquée aux enjeux logistiques, est peu à peu formulée.

Notre hypothèse est que ce contexte problématique ouvre une « fenêtre d'opportunité » (Kingdon, 1995) pour l'affirmation de *Ports de Paris* comme un pilote public du développement logistique métropolitain, au-delà de ses missions purement portuaires. Cette fenêtre d'opportunité est non seulement économique, en lien avec le regain d'intérêt pour le mode de transport fluvial (Frémont, 2012), mais aussi institutionnelle.

1) La métropole logistique : accumulation et ingouvernabilité

La métropole parisienne constitue le plus grand marché logistique national. En 2006, les flux de marchandises générés s'élèvent ainsi à 296 millions de tonnes¹. 18 millions de m² d'entrepôts y ont été construits². Les entrepôts sont les principales origines et destinations de ces flux, ils sont l'ossature du développement logistique de la métropole. S'y trouvent aussi les grandes infrastructures de transbordement dédiées au fret : Roissy-Charles de Gaulle, les *Ports de Paris*, des chantiers combinés ferroviaires, ainsi qu'à seulement 120 et 200 km de Paris, les ports de Rouen et du Havre. Ce rapide recensement montre que les activités logistiques se développent particulièrement dans les espaces métropolitains sous la forme d'une accumulation à la fois de flux, d'infrastructures et d'immobilier spécifiques. Elles apparaissent peu à peu comme un secteur économique cohérent, identifié comme tel par les acteurs métropolitains. D'aucuns affirment que ce secteur économique représenterait environ 10% du PIB et de l'emploi francilien³.

Dans ce marché logistique métropolitain, les *Ports de Paris* ont un rôle modeste. Transitent par ces espaces 20 millions de tonnes de marchandises empruntant la voie d'eau, soit 7% des flux à l'échelle régionale. Cependant les trafics générés par les espaces portuaires vont au-delà de ceux de la voie d'eau. En effet, ces espaces accueillent, en plus des équipements de transbordements (quais et portiques), environ un million de m² d'entrepôts, dont une part non-négligeable ne fonctionne qu'avec la route. Les ports ont ainsi un rôle logistique plus général que celui des filières usant de la voie d'eau, notamment en ce qui concerne les activités de messagerie et, dans une moindre proportion, de la grande distribution. Enfin, la marginalité logistique des ports est aussi spatiale. Ces espaces sont principalement situées à l'ouest de la région quand le développement logistique se déploie à l'est. Si l'on additionne l'activité des trois ports de la vallée de la Seine, Le Havre, Rouen et Paris, réunis depuis peu sous le nom

¹ Données : SITRAM, 2006.

² Données : DREIF, 2009.

³ Données : DRIEA, 2012.

d' « Haropa », leur importance relative s'accroît. Ils traitent annuellement 130 millions de tonnes et accueillent 2,6 millions m² d'entrepôts.

Si les entrepôts sont au cœur du développement logistique métropolitain, la planification spatiale pesant sur ces implantations est minimale. En effet le développement d'activités logistiques a essentiellement lieu au sein de simples zones d'activités aménagées à l'échelle des communes. Le mécanisme d'implantation est celui d'un marché immobilier, avec ses promoteurs, ses investisseurs (Raimbault, 2013a), en système avec des politiques communales et intercommunales de développement économique (l'aménagement de zones d'activités) et d'urbanisme (les permis de construire et les plans locaux d'urbanisme). La planification spatiale se résume au mieux à la programmation des zones d'activités à l'échelle (inter)communale. L'offre immobilière prend de plus en plus massivement la forme de parcs logistiques, un complexe de plusieurs entrepôts. Un même acteur aménage, bâtit, possède, et gère ces parcs. Les entrepôts en tant que tels sont loués par cet acteur à des logisticiens (Raimbault, 2013b). Ces parcs maillent peu à peu la périphérie parisienne.

Cette géographie logistique est peu à peu dénoncée, notamment par le Conseil Régional. Ce dernier est chargé de l'aménagement régional, c'est-à-dire de l'écriture du Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF). Le principal problème qui est pointé est celui d'une mauvaise allocation des espaces logistiques dans la région. Or cette dernière est aujourd'hui le fait d'un système entre des promoteurs-investisseurs et des communes. Elle conduirait au desserrement de l'immobilier logistique à l'intérieur de la région, augmentant les distances parcourues par les poids lourds, voire à l'éviction de certaines fonctions logistiques hors de la région ainsi qu'à un déséquilibre entre un ouest a-logistique et un est logistique, en contradiction avec les objectifs régionaux de durabilité et de mixité fonctionnelle. La géographie logistique ne serait donc pas suffisamment gouvernée à l'échelle régionale. Pour faire face à cette « ingouvernabilité métropolitaine » (Jouve, Lefèvre, 2002), l'idée d'une planification des espaces logistiques s'impose. Dans le projet de SDRIF, figure une carte de l'« armature logistique régionale ». Cependant, les compétences de la région Île-de-France ne permettent ni d'imposer (aux communes) certains espaces pour les activités logistiques ni de développer les zones logistiques structurantes qu'elle préconise. Elle n'en a pas moins ouvert un chantier métropolitain en construisant un nouveau problème métropolitain, et en dessinant des solutions centrées autour de la planification et de l'aménagement.

2) Ports de Paris : aménageur logistique au service de la planification régionale

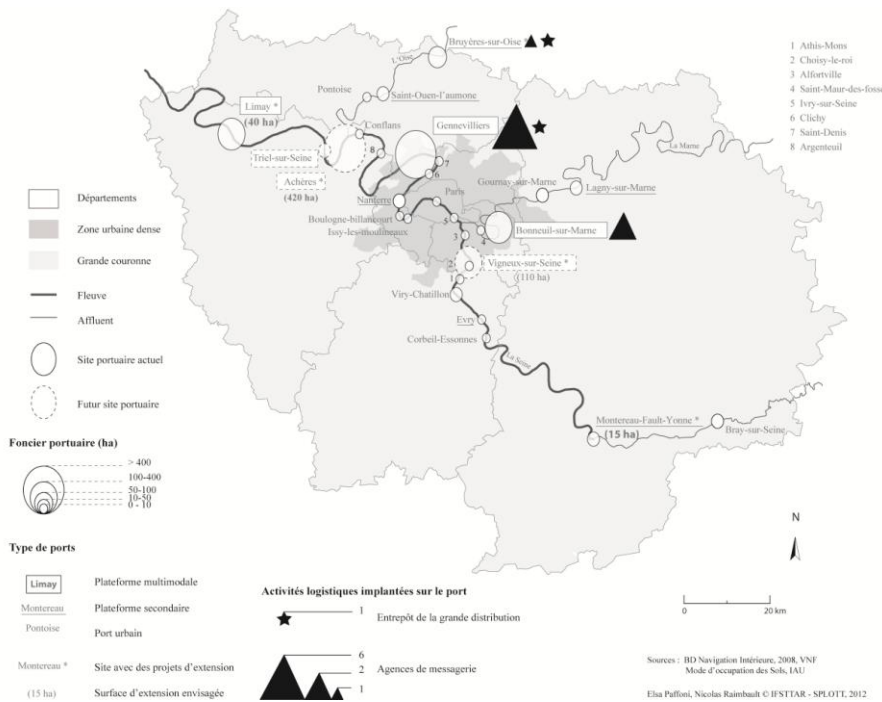
Ports de Paris est un établissement public (à caractère industriel et commercial) d'Etat (tutelle du ministère de l'équipement), créé en 1968 pour gérer les 1000 hectares portuaires d'Île-de-France. Sa mission de service public consiste à « exploiter et gérer les territoires qui lui sont confiés ou qu'il a acquis, pour permettre le développement du transport fluvial »⁴. Concrètement cela consiste d'un côté à louer ses terrains, nus ou avec un bâtiment, à des entreprises et de l'autre côté à aménager des quais, par exemple pour accueillir des équipements de manutention de conteneurs. Sa fonction est donc fondamentalement celle d'un aménageur et gestionnaire de zones d'activités dont la particularité est d'avoir un accès fluvial. Il a la particularité de ne pas vendre les terrains qu'il possède : les occupants privés des parcelles signent des contrats d'amodiation, c'est-à-dire des autorisations d'occupation du domaine public pendant une durée donnée. La maîtrise du foncier portuaire reste toujours publique. Dans la mesure où la fonction portuaire de ces terrains est durablement définie comme d'intérêt général (par la loi), les espaces que gère *Ports de Paris* peuvent être appréhendés comme une infrastructure. *Ports de Paris* est donc un gestionnaire

⁴ Ports de Paris, 2010, *Au service du Grand Paris Portuaire, Projet Stratégique 2010-2015*, Paris, p. 15

d’infrastructures comprenant à la fois des outils intermodaux et des parcelles pour les implantations d’entreprise.

Dans ce cadre, les activités logistiques sont apparues comme un secteur d’activité cible pour l’établissement. Un million de m² d’entrepôts a ainsi été érigé, essentiellement au sein des emprises portuaires les plus vastes, nommées aujourd’hui « plateformes multimodales ». Il accueille avant tout des activités de messagerie, et quelques activités logistiques de la grande distribution, n’utilisant que rarement le transport fluvial mais appréhendant les parcelles portuaires comme des opportunités foncières en première couronne francilienne. Dans un premier temps, ce développement immobilier opportuniste n’a pas été questionné par les collectivités locales concernées par l’aménagement francilien.

Domaine foncier de Ports de Paris



Ce rôle de pôle immobilier logistique est aujourd’hui intégré à la stratégie générale. Il est présenté comme un élément à la fois favorable au report modal vers la voie d’eau et permettant de conserver des activités logistiques en première couronne. De ce fait, il rencontre potentiellement les objectifs régionaux énoncés ci-dessus.

Pour réguler la métropole logistique de façon à limiter la consommation de foncier et à favoriser le report modal, un paradigme d’aménagement a émergé depuis les années 1990 : celui de la plate-forme multimodale gérée par des autorités publiques ou parapubliques. Son principe consiste à juxtaposer un terminal à conteneurs, si possible tri-modal, avec une zone d’implantation d’entrepôts. Les flux générés par ces derniers sont censés se reporter vers le rail ou la voie d’eau. La plate-forme *Delta 3* de Dourges concrétise cette idée en France. La région Île-de-France a repris à son compte cette idée : mailler le territoire métropolitain de quelques-unes de ces plates-formes. Or le pouvoir régional n’a ni les compétences ni les capacités de mettre en œuvre un schéma logistique. Inversement, par sa mission d’aménageur portuaire, *Ports de Paris* est en Île-de-France le seul établissement public gestionnaire et éventuellement développeur de plates-formes multimodales. Avec le concours de l’établissement portuaire, le paradigme d’aménagement de la métropole logistique devient réalisable.

Ainsi, dans le projet d’aménager la métropole, un partage des rôles entre le Conseil régional et *Ports de Paris* apparaît. La région Île-de-France propose une vision, accompagne l’activité du port, plus qu’il ne le dirige, rôle essentiel que Lorrain qualifie de « mou » (2003 : 453-454). Le port, quand à lui, aménage des plates-formes, c’est-à-dire produit la politique

publique, rôle structurant que Lorrain qualifie de « dur » (2003 : 454). La fonction de la planification régionale se limite pour l'instant à formaliser l'existant dans un plan. Les plates-formes multimodales y figurant sont donc celles de *Ports de Paris*. La planification au sens de programmation échoit plutôt à l'établissement portuaire qui anticipe ses projets d'acquisitions foncières. Ensembles, la région Île-de-France et les *Ports de Paris* constituent ainsi un « gouvernement dur-mou » (Lorrain, 2003) de la métropole logistique.

Les capacités d'action de Ports de Paris restent cependant limitées. En dehors de nouveaux développements portuaires, le pilotage du développement logistique par les Ports de Paris est, dans les faits, encore marginal, il ne porte que sur un vingtième des surfaces d'entreposage.

3) Le Grand Paris portuaire : *Ports de Paris* comme acteur métropolitain ?

La déclinaison portuaire du « Grand Pari(s) », projet consistant à faire de Paris un hub logistique global en l'étendant jusqu'au Havre pourrait dessiner un contexte politique favorable au renforcement du rôle de *Ports de Paris*. Par le discours qu'il déploie, il contient en germe une explicitation de l'institution portuaire comme pilote public du développement logistique. Cependant, cet épisode ayant été hautement politique, principalement porté par le précédent Président de la République, il semble se refermer avec le nouveau gouvernement. Pour autant, la séquence politique a produit des institutions qui sont maintenant à l'œuvre.

Faire du « Havre, (...) le port du Grand Paris et la Seine (...) l'axe nourricier autour duquel la métropole a vocation à s'ordonner »⁵ est l'un des deux thèmes retenus par le précédent chef de l'Etat à l'issue de la consultation internationale « Grand Pari(s) » lancée en 2008 pour renforcer la position de la capitale française comme « Ville Monde ». Cette idée a bénéficié d'un contexte cognitif favorable à l'économie portuaire (Attali, 2008). Le rôle de « gateway » des corridors portuaires et métropolitains devient un élément de la ville globale. Ce discours s'est rapidement traduit par le développement de nouvelles institutions en charge de promouvoir le développement portuaire. Tout d'abord, en mettant en correspondance fonction logistique de la métropole et économie portuaire, il donne une légitimité métropolitaine renforcée aux ports maritimes et fluviaux de la vallée de la Seine. Le rôle de ces ports étant assimilé, leur coopération devient inévitable. Un Groupement d'Intérêt Economique (GIE) les réunit dès mai 2009 et prend en janvier 2012 le nom d'*Haropa*⁶. Parallèlement, les agglomérations du Havre, de Rouen et de Paris publicisent le projet par un cycle de conférences et de publications liées, dont la dernière s'est déroulée le 22 novembre 2012. Celles-ci insistent sur le concept de « gateway ». Sous cet angle, la coopération des trois villes et de leurs agences d'urbanisme respectives s'institutionnalise. Enfin, le gouvernement Fillon établit le 24 mai 2011 un Commissariat Général pour le Développement de la Vallée de la Seine à la feuille de route ambitieuse. Cependant, avec le nouveau gouvernement, cette mission est annulée le 13 novembre 2012. Elle est remplacée par un délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine coordonnant l'élaboration d'un schéma stratégique pour l'aménagement et le développement de la vallée de la Seine en collaboration avec les exécutifs régionaux concernés⁷.

Le principal projet du Grand Paris portuaire consiste en la construction d'un nouveau port fluvial, à Achères, à la confluence de la Seine et de l'Oise, au débouché du canal Seine-Nord-Europe censé, s'il est réalisé, relier la région parisienne au réseau fluvial de l'Europe du Nord. Le projet est ambitieux : 420 ha estimé à 400 M€ d'investissement. Il prend le nom de Port Seine métropole et renforce tout particulièrement la position des *Ports de Paris*. Le projet tel qu'il se dessine correspond aux normes de la plate-forme multimodale : un terminal à

⁵ Discours de Nicolas Sarkozy, Cité de l'architecture et du patrimoine, 29 avril 2009

⁶ Signifiant à la fois « Le Havre-Rouen-Paris » et « *Harbour of Paris* »

⁷ Décret n° 2013-336 du 22 avril 2013

conteneurs trimodal et une vaste zone d'entrepôts ou plus précisément de centres de distribution pour des produits de grand import. Le port constituerait ainsi un pôle logistique structurant, rencontrant la stratégie d'aménagement régionale à la fois en termes de report modal et de rééquilibrage des activités logistiques à l'ouest. Cependant, si les préconisations régionales se réalisaient, le pilotage est de moins en moins régional. La légitimation du projet ainsi que le travail d'ordre politique et de négociation avec les collectivités locales sont en effet pris en charge avant tout par l'Etat et ses instances régionales.

Finalement, le principal résultat institutionnel est moins le lancement d'un grand projet métropolitain d'Etat, incertain, que le renforcement d'une double agence d'Etat (mais relativement autonome par rapport à lui) : *Haropa* et les *Ports de Paris*. De ce fait, le seul pilote étatique, bien qu'encore incomplètement constitué en tant que tel, déjà à l'œuvre à l'échelle de l'axe Seine devient *Haropa*. Si le Grand Paris portuaire est une tentative de développement des capacités étatiques à gouverner un type de développement logistique, ces dernières risquent de se limiter à celles des *Ports de Paris* prolongés par *Haropa*. Le contexte, changeant et incertain, du « Grand Paris jusqu'au Havre » se traduit aussi par un changement d'échelle du discours légitimant le développement portuaire, depuis l'Île-de-France vers la Normandie, ainsi que par un changement d'échelon du « gouvernement mou », la production d'une vision, depuis le Conseil régional vers l'Etat et vers la conférence des trois agglomérations de la vallée séquanienne. *Ports de Paris*, prolongé par *Haropa*, sort ainsi de l'espace régional et du seul binôme avec le conseil régional d'Île-de-France. En matière de développement logistique, l'autorité portuaire semble rester l'institution la plus « dure » parmi les acteurs publics concernés.

Ports de Paris émerge ainsi, bien qu'incomplètement, comme un pilote public du développement logistique de la métropole en trois temps : la reconnaissance d'un besoin de régulation, mise en parallèle avec les missions d'aménagement de *Ports de Paris*, dont le champ d'action pourrait se renforcer par l'ouverture du chantier de l'axe Seine. Qu'est-ce que ces capacités d'action permettent-elles alors de gouverner effectivement ? Sans la réalisation d'un nouveau port, *Ports de Paris* reste condamné à régulation d'une infime portion du développement logistique. Si le nouveau port est réalisé, l'établissement portuaire pourrait éventuellement attirer à terme une logistique d'échelle européenne qui n'existe pas encore dans la métropole parisienne. Dans les deux cas, la logistique plus banale et massive, qui se déploie avant tout dans l'est de la métropole, reste hors de son spectre.

Bibliographie

- Attali J. (dir.), 2008, *Paris et la mer. La Seine est capitale*, Paris, Fayard, 193 p
- Frémont A., 2012, « Quel rôle pour le fleuve dans le Grand Paris des marchandises ? », *L'Espace géographique*, vol. 41, n° 3, p. 236-251.
- Jouve B., Lefèvre C. (dir.), 2002, *Des métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 203 p.
- Kingdon J. W., 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins Publishers, 254 p.
- Lorrain D., 2003, « Gouverner « dur-mou » : neuf très grandes métropoles », *Revue française d'administration publique*, n°107, p. 447-454.
- Raimbault N., 2013a, « Les firmes de l'immobilier logistique », Portrait d'entreprise, *Flux*, n°92, à paraître.
- Raimbault N., 2013b « Prologis : « Local partner to global trade ». Une firme intégrée et globale dans l'immobilier logistique (2) », Portrait d'entreprise, *Flux*, n°93/94, à paraître.

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>

