

les rapports

N° 2001-0016-01

Avril 2002

Les chartes de place portuaire



CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES

Rapport n° 2001-0016-01

Les chartes de place portuaire

établi par

Agnès de FLEURIEU,
inspectrice générale de l'équipement,
présidente de la 2^{ème} section

André GRAILLOT,
ingénieur général des ponts et chaussées

Gérard de SENNEVILLE,
inspecteur général de l'équipement

Destinataires

Le Ministre de l'équipement, des transports et du logement
Le Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement

Avril 2002



la Défense, le 22 AVR. 2002

N O T E
à l'attention de

**Monsieur le Ministre de l'équipement,
des transports et du logement**

**Monsieur le Ministre de l'aménagement du territoire
et de l'environnement**

ministère
de l'Équipement
des Transports
et du Logement



Conseil Général des
Ponts et Chaussées

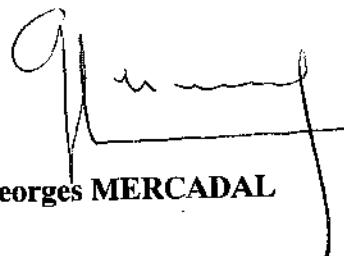
Le Vice-Président

Affaire n° 2001-0016-01

Par lettre du 15 janvier 2001, vous avez demandé au conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'évaluation des chartes de place portuaire**.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **Mme Agnès de FLEURIEU**, inspectrice générale de l'équipement, présidente de la 2^{ème} section, **M. André GRAILLOT**, ingénieur général des ponts et chaussées et **M. Gérard de SENNEVILLE**, inspecteur général de l'équipement.

Ce rapport d'évaluation sans caractère confidentiel me paraît communicable aux termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part et, avec votre accord, je me propose de le mettre en ligne sur internet dès le 1^{er} juillet 2002, en application de la circulaire du Premier ministre du 28 janvier 1999.


Georges MERCADAL

Diffusion du rapport n° 2001-0016-01 :

M. le délégué à l'aménagement du territoire et à l'aménagement régional	3 exemplaires
M. le directeur du transport maritime des ports et du littoral	3 exemplaires
M. le directeur général de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction	2 exemplaires
M. le préfet de la région Aquitaine	1 exemplaire
M. le préfet de la région Corse	1 exemplaire
M. le préfet de la région Haute-Normandie	1 exemplaire
M. le préfet de la région Nord-Pas-de-Calais	1 exemplaire
M. le préfet de la région des Pays de la Loire	1 exemplaire
M. le préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 exemplaire
M. le préfet de la Guadeloupe	1 exemplaire
M. le préfet des Alpes maritimes	1 exemplaire
M. le préfet de la Charente maritime	1 exemplaire
M. le préfet du Finistère	1 exemplaire
M. le préfet de la Manche	1 exemplaire
M. le préfet du Morbihan	1 exemplaire
M. le préfet des Pyrénées atlantiques	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement d'Aquitaine	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement de Corse	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement de Haute-Normandie	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement du Nord-Pas-de-Calais	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement des Pays de la Loire	1 exemplaire
M. le directeur régional de l'équipement de Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 exemplaire
M. le directeur départemental de l'équipement de la Guadeloupe	1 exemplaire
M. le directeur départemental de l'équipement des Alpes maritimes	1 exemplaire
M. le directeur départemental de l'équipement de la Charente maritime	2 exemplaires
M. le directeur départemental de l'équipement du Finistère	1 exemplaire
M. le directeur départemental de l'équipement de la Manche	1 exemplaire
M. le directeur départemental de l'équipement du Morbihan	2 exemplaires
M. le directeur départemental de l'équipement des Pyrénées atlantiques	2 exemplaires
M. le directeur général du port autonome de Bordeaux	1 exemplaire
M. le directeur général du port autonome de Dunkerque	1 exemplaire
M. le directeur général du port autonome du Havre	1 exemplaire
M. le directeur général du port autonome de Marseille	1 exemplaire
M. le directeur général du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire	1 exemplaire
M. le directeur général du port autonome de Rouen	1 exemplaire

Conseil général des ponts et chaussées :

M. le vice-président	1 exemplaire
Mme la présidente de la 2 ^e section	1 exemplaire
M. Aubert	1 exemplaire

M. le président de la 4 ^e section	1 exemplaire
M. Graillot	1 exemplaire
M. Smagghe	1 exemplaire
M. le président de la 5 ^e section	1 exemplaire
Mme Bersani	1 exemplaire
M. Chavarot	1 exemplaire
M. de Senneville	1 exemplaire
M. le président de la 6 ^e section	1 exemplaire
MIGT n°1 (Nord-Pas-de-Calais, Picardie)	2 exemplaires
MIGT n° 3/4 (Centre, Haute-Normandie, Basse-Normandie)	2 exemplaires
MIGT n° 5 (Bretagne, Pays-de-Loire)	2 exemplaires
MIGT n° 6 (Poitou-Charentes, Aquitaine)	2 exemplaires
MIGT n° 11 (Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur)	2 exemplaires
MIGT n° 12 (départements d'Outre-mer)	2 exemplaires
Archives	1 exemplaire
Documentation	1 exemplaire

INTRODUCTION

Six ans après que le Premier Ministre, par sa circulaire du 19 avril 1995, ait proposé aux collectivités publiques et aux acteurs socio-professionnels des principales places portuaires de s'associer pour élaborer des « chartes », les ministres de l'Equipement et de l'Environnement ont demandé au Conseil général des Ponts et Chaussées d'évaluer les résultats de cette politique.

Les chartes de place portuaire ont-elles répondu aux objectifs qui avaient motivé cette proposition : le développement des villes portuaires, le resserrement des liens entre les ports et leur ville, la modernisation des fonctions portuaires ? Se sont-elles révélées des outils efficaces de dialogue et de coordination entre les acteurs locaux, mais aussi entre ces derniers et l'Etat ? De quelle manière se sont-elles articulées avec d'autres instruments de planification, d'autres contrats conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales, d'autres instruments de coordination comme les Comités de Pilotage stratégique institués par le décret du 9 mars 1999 ? Des blocages sont-ils apparus ? Telles étaient les principales questions posées.

Pour y répondre nous avons interrogé les protagonistes de onze des quinze chartes approuvées à ce jour, le plus souvent en nous rendant sur place, et de deux projets de charte qui n'ont pas encore été approuvés. Nous avons également effectué une visite à Dunkerque, où l'élaboration d'une charte a semblé inutile aux responsables locaux, qui avaient déjà mis en œuvre une politique répondant aux objectifs poursuivis.

Une très grande diversité de situations est apparue au cours de ces visites. Le présent rapport s'efforce de la refléter pour répondre aux questions posées. Après avoir rappelé les objectifs poursuivis, la diversité des situations de départ et la procédure choisie, il analyse l'élaboration des chartes, leur contenu et leurs moyens de réalisation. Il émet quelques critiques, s'efforce de distinguer les places portuaires où les chartes sont restées vivantes de celles où elles sont oubliées et tente de dresser le bilan de cette politique. Enfin, il présente quelques suggestions pour l'avenir.

Chapitre 1

LES OBJECTIFS DE DEPART

Evaluer la pertinence de l'outil que constituaient les chartes de place portuaire impliquait de savoir ce que leurs promoteurs en attendaient. Notre première démarche a donc été de les interroger. Parmi eux, se trouvaient aussi bien des élus locaux que les responsables des deux administrations qui ont lancé cette politique : la délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action régionale (DATAR) et la direction des Ports et de la Navigation maritimes, appelée à devenir la direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral, mais que nous nommerons plus simplement « direction des Ports » dans la suite de ce rapport. Il était clair, aux yeux de tous, que l'absence de dialogue entre villes, ports et pouvoirs économiques ne permettait pas de répondre aux problèmes auxquels les ports français étaient confrontés dans le contexte économique radicalement nouveau qui était le leur dans les années 1994-1995. Il n'est pas inutile de commencer par rappeler celui-ci, quitte à effectuer un bref retour en arrière.

Une nouvelle économie portuaire

Après avoir connu une sorte d'âge d'or au cours des « trente glorieuses », les ports français se trouvaient en pleine mutation dans les années 1994-1995.

Les ports ont joué un rôle considérable dans le développement économique des années cinquante à soixante-dix, marquées à la fois par l'ouverture des frontières et la poussée des industries transformatrices de matières premières importées : raffinage du pétrole, pétrochimie, chimie minérale, sidérurgie et constructions mécaniques, au rang desquelles l'industrie automobile vint prendre une place nouvelle. Ces industries, dont la croissance tirait fortement le développement économique général, s'implantèrent tout naturellement dans les ports pour bénéficier plus commodément des matières premières importées, moins coûteuses que les matières premières nationales, et d'une possibilité de redistribution à l'exportation. Cette évolution concernait tous les ports quelle que soit leur taille : ainsi La Rochelle se développa grâce à la transformation du bois importé et les ports bretons importèrent du soja et des farines animales américaines pour alimenter l'élevage régional. Pour accueillir toutes ces industries, les principaux ports français se dotèrent de 1965 à 1975 d'immenses zones industrielles, créées le plus souvent sur des zones basses, des prairies humides, voire dans des espaces maritimes de faible profondeur exondés par remblaiement. Ainsi naquirent les gigantesques zones industrielles portuaires de Dunkerque, Le Havre et Fos, et celles, plus petites, de Calais, Montoir, La Rochelle, Le Verdon, Bayonne et Sète.

Mais, à partir du premier choc pétrolier, en 1973, la crise vint frapper durement les industries portuaires. Les nouvelles activités industrielles dominantes – microélectronique, biotechnologies... -, n'utilisant pas de matières premières pondéreuses et marquées par le poids croissant des services, n'avaient plus de raison de s'implanter dans les ports. Les industries portuaires traditionnelles virent chuter leurs effectifs sous l'effet des restructurations et de la concurrence des ex-pays producteurs de matières premières brutes. Parallèlement l'usage d'unités de charge massives, tel le conteneur, eut pour effet de contracter le besoin de main d'œuvre : les emplois de dockers furent réduits des deux tiers durant cette période. Chez les transitaires l'échange de données informatisées se substitua aux centaines de coursiers à bicyclette. Cette crise très profonde entraîna parfois une forte émigration locale : ainsi Le Havre perdit un dixième de sa population en vingt ans.

Simultanément, une nouvelle économie portuaire se mit en place avec le poids croissant des échanges maritimes de produits finis, portés par l'usage des conteneurs, qui ramena le coût des transports intercontinentaux au prix des transports à l'intérieur d'un pays européen. Désormais, la distance n'était plus une protection pour l'industrie et la voie s'ouvrit pour la « mondialisation ». Au plan portuaire, l'usage du conteneur entraîna un phénomène de concentration des armements et de réduction du nombre des escales ; il donna une importance nouvelle à la fonction de « logistique » ; il exigea l'aménagement de plus grands espaces à proximité des quais. Les ports du Bénélux, s'appuyant sur un remarquable réseau de transports, devinrent une gigantesque base de distribution dans toute l'Europe. Seuls les plus grands ports français purent prétendre lutter sur ce terrain. Les ports plus petits, sinistrés, durent imaginer un autre avenir.

Les problèmes à aborder

Pour tirer leur épingle de ce jeu redoutable, les ports français se devaient de résoudre un certain nombre de problèmes ou de contradictions.

I - Développement portuaire et préservation de l'environnement

Au moment où une nouvelle croissance entraîne une reprise de la demande de terrains portuaires après vingt ans de stagnation, celle-ci se heurte à de nouvelles préoccupations. Préoccupation de sauvegarde de l'environnement naturel, car les espaces prévus pour l'extension des ports et de leurs zones industrielles sont également, dans bien des cas, des zones humides jugées intéressantes pour la préservation d'espèces végétales et animales. Préoccupation de qualité de vie pour les habitants voisins, de plus en plus sensibles au bouleversement des paysages, aux pollutions olfactives, aux bruits et aux dangers qu'entraînent les norias de camions sur certaines routes... Préoccupation de sécurité, car certaines industries portuaires, notamment chimiques, sont dangereuses ; aussi les directives dites « Seveso » conduisent-elles à prévoir des distances croissantes entre ces dernières et les quartiers d'habitation.

2 – Nouvelles formes d'économie portuaire

Au début du XXe siècle, les villes portuaires vivaient encore au rythme de leur port. Lors des « trente glorieuses » les activités portuaires s'étaient éloignées physiquement de la ville, distendant les liens avec celle-ci. Le port était devenu une activité industrielle comme les autres, un peu lointaine. Mais au début des années 1990 les métiers liés à l'activité portuaire sont en pleine évolution, les services y prennent une part de plus en plus importantes, et, de leur côté, les villes portuaires reprennent conscience de l'avantage que constitue leur vocation maritime : un port génère des métiers, des services, des technologies de pointe, des besoins de formation, une histoire, une culture... autant de points de rencontre avec la ville, autant d'éléments à utiliser pour sa notoriété et son développement économique.

3 – L'utilisation du domaine portuaire pour des projets urbains

Ce souci de la ville de retrouver sa vocation maritime s'exprime aussi dans des projets d'urbanisme, qui partout naissent à peu près de la même manière : au cours de la seconde moitié du siècle les activités portuaires, à la recherche de vastes espaces, s'étaient éloignées de la ville ; de nouvelles darses avaient été aménagées en aval sur l'estuaire ou plus loin sur la côte ; l'activité des bassins les plus anciens, construits au XIXe siècle ou parfois même bien avant, s'en était trouvé fort réduite, donnant naissance à des « friches portuaires » ; pourtant ces vieux bassins, placés au cœur même de la ville, au contact direct du centre ancien, étaient un élément important du paysage urbain et une composante essentielle de l'image de la ville, d'où la volonté bien compréhensible chez les responsables municipaux d'utiliser ces espaces désertés pour lancer des opérations d'urbanisme destinées à donner un nouvel attrait à la ville. Mais, il se révélait impossible d'établir un véritable dialogue pour agir : la ville et le port étaient deux territoires étanches, aux frontières immuables.

4- Transports urbains et desserte du port

Dans bien des villes portuaires des conflits existent entre deux types de trafics routiers de natures différentes qui coexistent tant bien que mal sur les mêmes voies : l'un est engendré par le fonctionnement de l'agglomération urbaine et les besoins de déplacement de ses habitants, l'autre est constitué par le va-et-vient des camions qui desservent le port. Cette coexistence est de plus en plus difficile .

Par leur essence même, tous ces problèmes ne peuvent être traités dans l'isolement. Or bien souvent, au début des années 1990, la ville et le port vivaient en s'ignorant mutuellement.

La fin des territoires étanches ?

Qu'il s'agisse de maires ou de fonctionnaires, les promoteurs de la politique des chartes de place portuaire, que nous avons interrogés, étaient unanimes à déplorer à cette époque l'étanchéité du monde urbain et du monde portuaire. Partout la même constatation : de part et d'autre d'une barrière morale et parfois physique, on ne se parlait pas. Certes, on pouvait se

rencontrer avec courtoisie au hasard des cérémonies de la vie locale, mais il n'y avait pas de relations de travail opérationnelles entre les institutions.

Lors du premier congrès de l'Association internationale Ville-Ports, qui se tint au Havre en 1988, une critique s'exprima fortement : les maires des villes portuaires françaises, qui participaient à l'association, déplorèrent unanimement l'absence de relations entre leur commune et les autorités portuaires. La plupart d'entre eux nourrissaient des projets d'aménagement urbain sur des terrains délaissés par les ports, mais se heurtaient à l'impossibilité d'établir un véritable dialogue. Il est vrai qu'en demandant la cession gratuite de terrains, sans vouloir supporter les coûts de libération, les élus n'incitaient pas les responsables des ports à se montrer compréhensifs.

Nos entretiens et nos visites nous ont livré quantité d'exemples de ces situations d'isolement. Elles concernaient aussi bien des petits ports que des grands. A Saint-Malo, dans les années soixante-dix, on pouvait constater une absence totale de relations entre la commune et la chambre de commerce, concessionnaire du port : la municipalité ignorait cette dernière et les élus consulaires entendaient bien qu'il en fût ainsi. Ces deux mondes ne se fréquentaient pas. Un voyage effectué en commun à La Rochelle permit cependant de faire évoluer les mentalités et d'entreprendre des actions en commun : d'abord l'organisation de la course Saint-Malo – Saint-Barth, puis la construction par la commune, responsable alors de la lutte contre le feu, d'une caserne de pompiers sur le port, dotée du matériel nécessaire pour intervenir contre les incendies portuaires. Peu à peu les relations évoluèrent.

A Marseille, les problèmes avaient une toute autre ampleur et la séparation des territoires était encore plus étanche : elle était marquée par la grille dont s'était entouré le port. Le maire ne la franchissait jamais. Et le syndicat des dockers tenait à cette séparation pour marquer son territoire, car il établissait un lien très fort entre le statut spécifique des dockers et le statut spécifique du domaine portuaire. A Dunkerque, en 1988, la salle du conseil d'administration du port autonome fut envahie par les dockers qui entendaient protester contre un projet de cession à la ville des terrains des chantiers navals qui venaient de fermer.

Mais, à partir du début des années quatre-vingt-dix, une prise de conscience s'opère chez les uns et chez les autres. Les élus locaux, qui ne s'étaient guère investis jusque là dans le développement des ports, prennent conscience de l'avantage qu'ils représentent pour l'avenir de leurs villes. Ils guignent aussi des terrains qui font partie du domaine portuaire. De leur côté les ports autonomes ou nationaux, fiers jusqu'ici de leur tutelle nationale ou de leur héritage d'indépendance consulaire, sentent qu'ils ne peuvent plus vivre dans ce superbe isolement : leur avenir est lié à des projets de desserte, d'équipement ou d'aménagement où les communes, les conseils généraux, les conseils régionaux ont leur mot à dire et également des financements à apporter. Bref, tous sont poussés à chercher le dialogue.

Chapitre 2

LA DIVERSITE DES SITUATIONS

Mais tous ne cheminent pas au même rythme. Si bien qu'en 1995, à la veille du lancement de la politique des chartes de place portuaire, les villes et les ports connaissaient des situations très contrastées au regard de cet impératif de dialogue. Ici les partenaires potentiels continuaient à s'ignorer. Là, au contraire, ils avaient commencé à se rencontrer pour échanger des informations sur leurs stratégies ou même pour s'attaquer ensemble à des problèmes communs.

Les programmes d'équipement portuaire

Qu'ils soient autonomes ou nationaux, tous les ports avaient établis depuis longtemps des programmes d'équipements portuaires à plus ou moins long terme. Mais, au début des années quatre-vingt-dix, deux d'entre eux, au lieu de poursuivre cette démarche isolément, associerent des collectivités locales à leur réflexion prospective pour élaborer avec elles ce type de programme. L'intérêt de cette démarche était l'engagement implicite des partenaires de participer ensuite à la réalisation du programme ainsi mis au point, en particulier à travers les contrats de plan régionaux.

Tel fut le cas, à Brest, de la direction départementale de l'Equipement (DDE), dont le service maritime et le service d'aménagement avaient de longue date l'habitude de travailler avec la communauté d'agglomération et la chambre de commerce. Ce fut ainsi que ces trois partenaires élaborèrent en 1994 un "schéma de référence du port de Brest", qui leur permit de traiter en commun accord les principaux problèmes dont dépendaient l'avenir du port et celui des quartiers les plus proches, au bas de la ville. Le domaine public maritime était une véritable "dentelle", qui rendait difficile bien des projets : un plan d'échanges fonciers fut mis au point entre la DDE et la communauté urbaine pour parvenir à une situation foncière plus simple, compatible avec la réalisation des projets envisagés. Les premiers bassins furent voués à des activités (bateaux de servitude, passagers, plaisance) propices à l'animation et à l'agrément du quartier qui les jouxte. Un effort d'équipement fut prévu pour rendre plus efficaces les services au trafic de marchandises sur les autres bassins: rapprochement de la gare SNCF de marchandises, aménagement d'un quai de déchargement de conteneurs, amélioration de la desserte routière... Ainsi exprimée dans ce « schéma de référence », la volonté commune des trois partenaires n'allait pas tarder à trouver au fil des années les moyens financiers de passer des intentions aux réalisations.

A Bordeaux, le port autonome avait entrepris dès 1990 une démarche prospective à laquelle avaient été associés services de l'Etat, collectivités locales, chambres de commerce et Fédération maritime. Elle avait abouti à une charte de développement, baptisée " Port Avenir 2000 ", dont les objectifs, purement portuaires, étaient déclinés en des programmes d'actions datés et chiffrés:

- intégrer le port de Bordeaux dans le concept de transport multimodal " rail-route-mer-fleuve " et de plate-forme logistique,
- développer des pôles spécialisés,
- conforter le site portuaire du Verdon,
- répondre aux besoins de la clientèle par une politique d'excellence en termes de prix et de prestations offertes,
- donner une nouvelle dynamique aux installations industrielles et à la valorisation du patrimoine foncier,
- développer un savoir faire technique et participer au rayonnement international de Bordeaux dans le domaine maritime.

Cette " charte de développement du port " fut signée le 19 septembre 1994 par le préfet de région, le président de la communauté urbaine, le président du conseil régional, le président du conseil général, les présidents des chambres de commerce d'Aquitaine et de Bordeaux, le président de la Fédération maritime et le président du port autonome.

Au Havre, la démarche était quelque peu différente. Il ne s'agissait pas d'établir un programme pluriannuel d'équipement portuaire, mais de se prononcer sur un vaste projet d'extension du port, mis au point par le port autonome. Un débat public permit aux collectivités locales de manifester sans ambages leur soutien à ce projet considérable, baptisé Port 2000. Le conseil régional et le conseil général s'impliquèrent même dans son financement.

Développement industriel, sécurité et préservation de l'environnement

Dunkerque donna un remarquable exemple de la manière de traiter un des principaux problème dont la solution conditionnait la poursuite du développement portuaire : comment concilier cet objectif avec les exigences de sécurité et d'environnement ? Cette démarche fut rendue possible par le nouveau climat qui s'instaura au début des années quatre vingt-dix parmi les principaux partenaires de la place portuaire.

Il convient de rappeler que, vers la fin des années quatre-vingt, le port de Dunkerque allait à la ruine. Les navires semblaient s'en détourner, le trafic baissait. Le manque de fiabilité de l'escale en était une des causes. En lançant des grèves pour protester contre la baisse de trafic, les dockers ne faisaient qu'accélérer celle-ci : le port était ainsi prisonnier d'un redoutable cercle vicieux. La réforme de la manutention portuaire et l'arrivée à la tête du syndicat des dockers d'un nouveau délégué plus sensible aux mécanismes économiques lui permit de s'en sortir, si bien que la situation du port s'inversa : il était en déclin en 1990, il semble avoir l'avenir pour lui en 2001. Durant la même période, un souci partagé de dialogue permit d'établir de véritables relations de coopération entre la communauté urbaine et le port autonome. Elles contribuèrent, elles aussi, à l'heureuse évolution de la situation.

Un nouveau climat s'étant ainsi établi, il devint possible d'aborder les principaux problèmes dont dépendait l'avenir. Le premier d'entre eux était la manière de concilier le développement futur du port et des industries qui lui sont liées avec l'amélioration de

l'environnement. En effet, sur la plaine, au bord de la mer, la centrale nucléaire de Gravelines, la raffinerie, les hauts fourneaux se dessinent sur l'horizon et la confrontation peut être rude entre les quartiers d'habitation et les usines de toutes sortes. Les élus locaux étaient prêts à jouer la carte du développement industriel et portuaire, mais à condition qu'on prît les précautions nécessaires pour préserver des conditions de vie agréables pour les habitants. L'Etat, la communauté urbaine, les communes, le port autonome et la chambre de commerce entreprirent donc ensemble un vaste travail d'étude et de concertation pour établir un " schéma d'environnement industriel ". Les terrains nécessaires à l'extension du port et aux nouvelles implantations industrielles y sont définis, mais aussi les coupures vertes, les " zones de vigilance " à proximité des quartiers d'habitation d'où sont bannis les établissements industriels dangereux, les principes d'aménagement, les dessertes... Une fois établi, ce document devint la " bible " commune , respectée par tous, mais la possibilité est préservée de l'ajuster si de nouvelles circonstances l'exigent. En effet, le " comité directeur ", principal lieu de concertation au moment de l'élaboration du " schéma d'environnement industriel ", continue à se réunir au moins une fois par an sous la présidence du président de la communauté urbaine : les mesures d'adaptation qui paraissent nécessaires lui sont soumises et font l'objet d'une décision en commun accord. Dans le contexte géographique ainsi défini, une vigoureuse politique de développement industriel put être mise en œuvre. « Dunkerque Promotion » est à la fois un outil commun de prospection et un guichet unique pour les projets d'implantation industrielle. Dès qu'une localisation est pressentie, le maire est contacté et, au sein d'un " service de prévention des pollutions industrielles ", une commission des nouveaux projets réunit toutes les autorités compétentes sous l'égide du sous-préfet pour examiner les problèmes qu'elle pose.

L'esprit de dialogue permit également d'avancer sur un second sujet important : la cession de terrains portuaires à la communauté urbaine pour la réalisation d'opérations d'urbanisme..

Opérations d'aménagement urbain

Pourtant au départ, la situation n'était pas facile : nous avons vu qu'en 1988 les dockers avaient envahi le conseil d'administration du port autonome pour s'opposer à la cession à la ville des anciens terrains de la Normed. Mais, la plus grande sensibilité du syndicat des dockers aux exigences du développement économique et un plus grand esprit de conciliation du côté de la mairie permit d'avancer : alors que son prédécesseur réclamait la cession gratuite des terrains portuaires, le nouveau maire, Michel Delebarre, accepta de les payer. Ce réalisme conduisit le port autonome à déclasser et à céder l'ancien site de la Normed et celui de la citadelle, où sont implantés aujourd'hui l'université et le musée portuaire.

A peu près à la même époque, deux autres villes parvinrent à poser et à régler, du moins dans les principes, des problèmes d'urbanisme avec leur port autonome. A Marseille, de mémoire d'homme, la Ville et le port n'avaient aucune relation : la grille qui séparait le domaine portuaire de la ville semblait un véritable « rideau de fer » infranchissable. Mais de 1992 à 1995, sous l'impulsion de l'Etat, se prépara le lancement d'une vaste opération d'aménagement d'intérêt national – « Euroméditerranée » - appelée à s'étendre de la gare Saint-Charles au bassin de la Joliette. Dans ce cadre l'idée fut lancée, dès 1992, d'utiliser certaines installations portuaires du port de la Joliette pour mettre en valeur le bord de mer et implanter dans ce site privilégié des équipements nouveaux. Idée hardie, car le fait de vouloir

utiliser une partie du domaine portuaire – à savoir le môle J4 – pour un programme immobilier était alors regardé par le syndicat des dockers comme un assaut de sa citadelle, une véritable provocation. Pourtant les choses se firent : sous l'égide de l'Etat un établissement public fut créé, une stratégie et un programme d'aménagement mis au point, le môle J4 libéré et les hangars démolis pour accueillir de nouveaux équipements urbains. Une coopération finit ainsi par s'établir entre le port autonome et le nouvel établissement d'aménagement créé pour mener à bien l'opération Euroméditerranée. En même temps la Ville et le port autonome décidaient d'avoir des relations de travail et de les organiser. De part et d'autre, une mission Ville-Port fut créée au sein des services, afin de régler les problèmes quotidiens. Le secrétaire général adjoint de la Ville et le directeur des opérations du port autonome prirent l'habitude de se rencontrer chaque mois. Ainsi, en quelques années, grâce à l'opération nationale Euroméditerranée, la Ville et le port apprirent à coopérer sur certains sujets.

Durant la même période, la Ville et le port autonome de Bordeaux se mirent d'accord pour que le second cédât à la première les quais de la rive gauche de la Garonne. Ils constituent un enjeu urbain important, car la ville y présente sa plus belle façade. Depuis plusieurs années déjà l'activité portuaire les avait désertés pour se fixer plus en aval sur la Garonne. Seul un croiseur désaffecté y demeure ancré comme dernier témoin du passé maritime de ces lieux et parfois un paquebot de croisière vient accoster dans son voisinage pour une escale de quelques heures. Leur mise en valeur, leur utilisation pour la promenade et l'implantation de quelques équipements marquants feront partie d'une politique d'embellissement de Bordeaux.

*

Ainsi, en 1995, lorsque la politique des chartes de place portuaire fut lancée, on ne partait pas de rien. A plusieurs endroits la démonstration était en train d'être faite que le dialogue permettait d'avancer sur des sujets essentiels pour l'avenir des ports et de leur ville. Mais, ailleurs, l'immobilité et l'absence de dialogue restaient fréquentes.

Chapitre 3

LA PROCEDURE CHOISIE

L'idée des chartes de place portuaire naquit en 1993 ou 1994 de la rencontre de deux administrations et de quelques maires de villes portuaires, qui partageaient les mêmes préoccupations

Genèse d'une procédure

Le nouveau directeur des Ports et de la Navigation maritimes, nommé en 1993, venait d'exercer pendant cinq années les fonctions de directeur du port autonome de Dunkerque : il avait donc suffisamment à l'esprit le travail de concertation qui était en train de s'effectuer à Dunkerque pour vouloir conseiller aux directeurs de ports de s'en inspirer pour sortir de leurs citadelles. Sa préoccupation rejoignait celle d'une autre administration : la délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action régionale (DATAR).

Celle-ci avait de bons contacts avec l'Association internationale Villes - Ports et partageait ses analyses. L'autarcie dans laquelle vivaient les ports par rapport à leur ville ne lui semblait pas avoir pour seul inconvénient l'immobilisme dans le traitement des friches portuaires, mais aussi constituer un handicap pour le développement même de ces ports. Il lui semblait aussi que l'avenir de la zone littorale dépendait d'actions complémentaires qui ne relevaient pas toutes de l'activité portuaire.

La DATAR décida d'approfondir sa réflexion en mettant sur pied plusieurs groupes de travail. Des administrations furent invitées à y participer : direction des Ports, direction des Pêches, ministère de l'Environnement, ministère de l'Agriculture, ports autonomes... Elles y rencontrèrent des élus locaux et des élus consulaires. L'Association internationale Villes - Ports se vit confier un contrat d'études.

Dans cette démarche, la coopération entre la DATAR et la direction des Ports fut excellente de l'avis même des deux partenaires, chacun apportant à l'autre la possibilité de jouer sur un registre dont il n'avait pas tout à fait l'habitude.

Pour donner une impulsion, une direction d'administration centrale du ministère de l'Équipement a l'habitude d'un dialogue direct et discret avec ses services extérieurs ou les établissements qui relèvent de son autorité, en l'occurrence les services maritimes des directions départementales de l'Équipement (DDE) et les ports autonomes. Elle agit en répartissant des crédits, parfois en enjoignant à ses services d'établir des documents de

planification en concertation avec des autorités locales, mais ce n'était pas encore le cas de la direction des Ports et de la Navigation maritime.

La DATAR est moins discrète. Elle a l'habitude des dialogues larges, des grandes réunions et, pour agir, aime les procédures exceptionnelles et bien visibles. C'est pourquoi elle avait eu souvent recours dans le passé à des procédures contractuelles : contrats de ville moyenne, contrats de pays... Ces politiques furent des succès, car elles permirent de faire naître de nouveaux états d'esprit, d'expérimenter de nouvelles pratiques et de préparer leur généralisation. Les contrats de villes moyennes furent un instrument décisif pour entreprendre la réhabilitation et la mise en valeur de centres anciens jusque là menacés par de redoutables opérations de "rénovation urbaine". Les contrats de pays permirent de lancer les premières actions intercommunales de développement en milieu rural : trente ans après, à l'heure des communautés de communes, on se rend compte que la piste était bonne.

Dans cette ligne, il était tout naturel que l'idée de "charte de place portuaire" vienne à l'esprit. Puisque le but était d'amener les autorités portuaires, les élus locaux et les élus consulaires à sortir de leur isolement, la bonne méthode était de les inviter à élaborer ensemble, dans la concertation, une "charte", un projet partagé qui puisse à l'avenir leur servir de référence commune. Le terme de "place portuaire" fut choisi par analogie à celui de "place boursière", pour donner une impression de foisonnement d'acteurs et de dynamisme économique.

Originalité de la procédure

Cependant, dans la pensée de leurs promoteurs, les chartes de place portuaire se distinguaient des contrats de villes moyennes ou des contrats de pays, car elles ne seraient pas des documents directement opérationnels et ne s'accompagneraient daucun crédit. Une note méthodologique précisait clairement : "Les chartes de place portuaire ne sont pas une procédure financière supplémentaire pour obtenir des crédits de l'Etat. Elles pourront constituer un critère dans l'attribution par l'Etat des crédits contractualisés ou affectés, ainsi que pour décider d'autres interventions financières de droit commun, qui feront l'objet d'un examen interministériel."

La charte de place portuaire pouvait donc se résumer à un travail conjoint pour arriver à afficher une volonté commune. Dès lors qu'elle existerait, cette volonté trouverait ensuite les moyens de se concrétiser, notamment dans les contrats de plan régionaux. Une structure de concertation permanente entre élus locaux, responsables économiques, autorités administratives et portuaires pourrait subsister après l'élaboration de la charte comme lieu privilégié de la poursuite du dialogue.

L'idée comportait un autre avantage. En invitant chaque site portuaire à définir ses axes de développement et sa stratégie, elle évitait une démarche plus centralisatrice qui aurait amené la direction des Ports et de la Navigation maritime à élaborer elle-même un schéma directeur des ports, l'obligeant à des arbitrages périlleux. L'élaboration des chartes de place portuaires permettait de commencer par donner la parole aux acteurs locaux.

Par lettre en date du 19 avril 1995 reproduite en annexe (annexe 2), le Premier Ministre demanda aux préfets de proposer l'élaboration de "chartes de place portuaires" aux vingt sept

villes ou agglomérations dont les ports relevaient de l'Etat. Une note méthodologique jointe à cette lettre décrivait la procédure à suivre et définissait le contenu des chartes, résumé en une formule : elles devaient "répondre aux enjeux de développement des villes portuaires, des relations des ports avec leur ville, ainsi que de la modernisation des fonctions portuaires".

Dans le cadre ainsi défini, quelques objectifs étaient précisés : le développement des activités et des emplois, la protection de l'environnement, l'amélioration de la desserte terrestre des ports, la compétitivité de la filière portuaire et son insertion dans l'économie régionale, enfin la complémentarité des ports avec leur ville et leur région..

*

La procédure ainsi proposée comportait l'avantage de pouvoir s'adapter à la diversité des situations rencontrées. Mais elle reposait sur un double pari : pari que, dans chaque place portuaire, les partenaires invités à élaborer une charte s'impliqueraient dans ce travail bien qu'il n'y ait aucun financement à la clé ; pari que la volonté commune qui en résulterait serait suffisamment forte pour les conduire à rechercher par la suite les moyens de la réalisation.

Nous allons voir si ce double pari a été ou non gagné.

Chapitre 4

L'ELABORATION DES CHARTES

A ce jour quinze sites portuaires ont répondu à l'invitation du Premier Ministre en élaborant une charte, validée ensuite par le Comité interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT). Il s'agit de Bayonne, Bordeaux, Brest, Caen, Cherbourg, Concarneau, Dieppe, La Rochelle, Le Havre, Lorient, Marseille, Nice, Port-la-Nouvelle, Rouen et Sète. D'autres, comme Ajaccio ou Basse-Terre, ont élaboré un projet de charte sans que celui-ci soit approuvé par le CIADT.

Dans chaque cas, l'élaboration de la charte fut le moment le plus déterminant du processus. L'objectif principal de la politique des chartes portuaires étant de provoquer ou d'entretenir un dialogue, ce fut au cours de cette phase d'élaboration que se joua le succès ou l'échec de l'entreprise. Il nous a donc paru intéressant d'évoquer l'élaboration des chartes en fonction de ce critère principal de réussite : la qualité du dialogue.

Il est cependant nécessaire au préalable d'évoquer brièvement les conditions de lancement de l'élaboration des chartes sur le plan administratif et les méthodes de travail utilisées.

Lancement et méthodes

L'initiative de l'élaboration est toujours venue du préfet, agissant en application de la circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1995.

Dans tous les cas, la méthode de préparation fut à peu près la même : des groupes de réflexion ou de travail furent constitués pour s'attaquer aux problèmes les plus importants et réunir dans une réflexion commune les partenaires les plus concernés par un sujet ; un comité de pilotage faisait la synthèse et décidait du contenu de la charte. Outre le préfet, les principaux partenaires concernés étaient généralement l'autorité portuaire (port autonome ou service maritime de la DDE), la ville et la chambre de commerce et d'industrie. Mais, bien souvent, la palette était plus large : communauté d'agglomération, communes voisines, département, région, représentants des professions portuaires...

Existait-il un acteur principal dans le dispositif de travail ? Les réponses sont très variables. Après la mise en route du processus, il arriva que les services préfectoraux en restent les animateurs principaux. A Bordeaux, le secrétariat général aux Affaires régionales (SGAR) fut la cheville ouvrière de la préparation de la charte. Ailleurs, ce fut le sous-préfet qui joua ce

rôle comme, par exemple, au Havre ou à Lorient. Au Havre l'agence d'urbanisme tint ensuite la plume pour la rédaction du document. A la sous-préfecture de Lorient, un chargé de mission fut affecté à cette tâche.

Dans d'autres cas, le préfet laissa la DDE jouer ce rôle de principal animateur, comme à La Rochelle où le service maritime s'impliqua fortement dans le lancement de groupes de travail. Là où existe un port autonome, celui-ci joua toujours un rôle important, voire prépondérant dans le cas de Marseille.

Mais, dans plusieurs chartes considérées comme des réussites, il est parfois difficile de citer l'acteur principal de la préparation. Interrogé sur l'élaboration des chartes de Bayonne et de Brest, le chef du service maritime de la DDE cite spontanément comme principaux acteurs de la préparation, au même titre que lui, son correspondant habituel à la communauté d'agglomération et le sous-préfet.

Nous touchons là un des fils directeurs de la réussite : elle nécessite l'implication de plusieurs acteurs, l'établissement d'un dialogue entre eux et la réalisation d'un véritable travail en commun. Il paraît donc intéressant de continuer à dérouler ce fil.

L'élaboration des chartes sur fond de dialogue préexistant

Dans bien des cas on ne partait pas de zéro, car des habitudes de coopération existaient avant la proposition d'élaborer une charte et, comme nous l'avons vu au chapitre 2, un travail de coopération était déjà engagé sur certains sujets, au point que la proposition d'élaborer une charte de place portuaire entraîna, dans certains cas, un risque de recouplement avec des démarches déjà engagées.

1) Le risque de télescopage des procédures

Lorsque l'élaboration d'une charte de place portuaire fut proposée à Dunkerque le port autonome et les collectivités locales avaient déjà mis en œuvre deux démarches originales qui rejoignaient totalement les objectifs des chartes de place portuaire. Le « schéma d'environnement industriel » avait été adopté depuis plus d'un an par tous les partenaires concernés. D'autre part, un « contrat de développement portuaire » avait été signé en octobre 1994, qui définissait les axes stratégiques de développement des activités industrielles et portuaires pour la période 1994-1998 et arrêtait, dans le prolongement du contrat de plan Etat-Région, la participation financière de chacun des partenaires (Etat, collectivités locales, chambre de commerce, port autonome, union maritime et commerciale, secteur privé) aux dépenses d'investissement ou de fonctionnement prévues pour leur mise en œuvre.

Néanmoins le port autonome de Dunkerque répondit favorablement à la proposition de charte pour éviter que l'absence du label « charte de place portuaire » sur les documents déjà élaborés ne soit un frein à l'obtention des crédits de l'Etat. Un an après l'envoi de la circulaire du Premier Ministre, le préfet put donc adresser à la DATAR et à la direction des Ports un rapport décrivant ce que pourraient être les chartes de place portuaire de Boulogne, Calais et Dunkerque. Mais aucune d'entre elles ne vit le jour, car les ministres de l'Aménagement du Territoire et de l'Equipement souhaitaient qu'elles soient replacées dans une problématique de

rapprochement des trois grands ports du Nord-Pas-de-Calais et cette perspective, à l'époque, était loin de faire l'objet d'un consensus local.

La coopération entre le port autonome de Bordeaux et les collectivités locales était loin d'être aussi approfondie qu'à Dunkerque, mais nous avons vu cependant qu'elle avait trouvé un premier champ d'application dans l'élaboration d'une "charte de développement du port", signée le 19 septembre 1994 par huit partenaires. A peine l'encre des signatures était-elle sèche que l'Etat, le 19 avril 1995, proposait de recommencer l'exercice sous un autre nom : on allait maintenant élaborer une "charte de place portuaire". La préparation d'une charte fut ainsi remise sur le métier : comité de pilotage, comité de coordination, groupes de travail spécialisés... Les services de l'Etat et le port autonome s'y impliquèrent avec une discipline qu'il faut saluer, mais on nota un certain désintérêt de la part des élus locaux et des élus consulaires, au point que le préfet de région dut se mettre en colère en constatant au début d'une réunion placée sous sa présidence que les collectivités locales n'étaient représentées que par des « troisièmes couteaux ». Toujours est-il que le travail d'élaboration fut poursuivi jusqu'à son terme et le projet de charte transmis à la DATAR fin 1998, pour être approuvé par le CIADT en juillet 1999. La charte cependant ne fut jamais signée par les collectivités territoriales.

Lorsque l'élaboration d'une charte fut proposée à Nantes-Saint-Nazaire, l'ensemble des partenaires souligna les difficultés liées à la multiplicité des démarches déjà engagées concernant l'estuaire de la Loire. En effet, plusieurs documents étaient déjà en cours de préparation ou s'annonçaient à l'horizon : le programme concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection de l'Estuaire de la Loire, la directive territoriale d'Aménagement, le projet stratégique du port autonome, des schémas de service... Aussi, avec sagesse, le préfet de région des Pays de Loire fit-il observer dès le mois de juillet 1996 à la DATAR et à la direction des Ports que le partenariat d'élaboration de la charte de place portuaire était intégré à celui du programme concerté, avec un élargissement auprès des acteurs des filières portuaires représentées par l'Union maritime de la Basse-Loire. Deux ans plus tard, à la fin de 1998, il transmit à la DATAR et à la direction des Ports le Programme concerté et le projet stratégique du port autonome, en indiquant que ces deux documents constituaient le projet de charte de place portuaire.

Lorient se trouvait dans une situation assez comparable à celle de Nantes-Saint-Nazaire, car lorsque le Premier Ministre lui proposa d'élaborer une charte de place portuaire, cette agglomération disposait déjà d'une impressionnante collection de chartes, contrats, schémas et autres programmes où l'on retrouvait les mêmes projets et les mêmes intentions : charte de développement économique (21 février 1991), contrat du 4 février 1994 entre l'Etat, le conseil régional, le conseil général, le district et les communes pour l'amélioration des quartiers en bord de mer, charte de qualité signée en novembre 1995 entre les transitaires du port et la chambre de commerce, étude du schéma de mise en valeur de la mer, programmes européens etc.... Elle fit néanmoins le choix d'élaborer une charte de place portuaire.

Nous reviendrons dans nos conclusions sur les problèmes que peuvent poser aux responsables locaux cette multiplication des procédures. Notons, pour l'instant, que dans l'administration l'adage "Qu'importe le flacon pourvu qu'on ait l'ivresse" n'a pas toujours cours.

2) L'utilisation de la charte pour aborder des problèmes nouveaux

Dans d'autres villes portuaires où des habitudes de partenariat existaient déjà entre les principaux protagonistes, l'élaboration d'une charte, au lieu de faire double emploi, fut mise à profit pour aborder des problèmes nouveaux ou aller plus loin sur certains sujets. Tel fut le cas du Havre, de Brest et de Marseille.

a) Au Havre

Le port autonome, la Ville et la chambre de commerce avaient l'habitude de se rencontrer tous les mois. Leurs rencontres étaient déjà quasiment institutionnalisées sous le terme de "tripartite". Par suite de tensions politiques entre la chambre de commerce et la Ville, la "tripartite" avait été réduite entre 1990 et 1995 à une "bipartite" entre la chambre de commerce et le port autonome, mais, en 1995, au moment où fut proposée l'élaboration d'une charte, l'élection d'une nouvelle équipe municipale avait permis de reprendre la pratique des rencontres à trois. Dans la foulée, la Ville du Havre, le port autonome et la chambre de commerce décidèrent de créer « Le Havre Développement » pour regrouper leurs moyens de prospection et d'accueil de nouvelles activités. Par ailleurs, un large débat public avait eu lieu à propos du projet "Port 2000" autour duquel toutes les volontés s'étaient fédérées.

La démarche que proposait le sous-préfet pour préparer la charte fut néanmoins bien accueillie, car elle permettait d'élargir la concertation à d'autres communes voisines et aux services de l'Etat ; elle offrait surtout l'occasion d'aborder de nouveaux problèmes importants pour l'avenir de la ville et du port : l'insertion dans la ville des bassins les plus anciens, afin de tirer parti de ces franges portuaires sous utilisées; l'amélioration des conditions de vie dans un quartier d'habitation "coincé" au milieu des espaces portuaires - le "secteur Citadelle - Saint Nicolas de l'Eure" ; la recherche d'un équilibre entre la nécessité de disposer de réserves d'espaces industriels pour permettre le développement de l'activité portuaire et le souci de préserver des zones humides sur la rive droite de l'estuaire de la Seine.

b) A Brest

L'adoption en 1994 d'un "schéma de référence du port de Brest" par la DDE, la communauté d'agglomération et la chambre de commerce a été évoquée dans le chapitre 2. L'élaboration de la charte de place portuaire fut l'occasion pour ces trois partenaires de franchir une étape supplémentaire en se plaçant sur un registre différent. Les problèmes d'équipement et d'aménagement portuaires étant réglés dans le cadre du "schéma de référence", la charte allait pouvoir prendre une tournure résolument économique. Le point de départ du raisonnement était que Brest vivait de la mer pour 55% de ses emplois. Pour dresser la liste des fonctions maritimes de Brest, il ne fallait pas, en effet, se limiter au port militaire et au port de commerce, mais y inclure aussi les industries maritimes, la sécurité maritime et la lutte contre la pollution, l'enseignement supérieur lié aux activités de la mer, la recherche (car, depuis l'IFREMER jusqu'à l'ORSTOM, Brest constitue l'une des plus fortes concentrations européennes en recherche et développement dans le domaine de la mer), le tourisme enfin, avec notamment Océanopolis.

La charte se donna donc pour objectifs de développer l'ensemble de ces fonctions et de renforcer leur dimension internationale. Elle n'a donc rien à voir avec un programme de travaux portuaires ou même urbains. Elle est entièrement sous-tendue par la conscience que l'ensemble de la ville se définit par sa vocation maritime.

c) A Marseille

Lorsque fut proposé l'élaboration d'une charte de place portuaire, le principal problème d'urbanisme existant entre la Ville et le Port venait d'être posé dans le cadre de l'opération Euroméditerranée. Le port autonome, de son côté, était en train d'élaborer son plan d'entreprise. Dans ces conditions, à quoi la charte de place portuaire allait-elle bien pouvoir servir ? A poursuivre un objectif qualitatif déterminant pour l'avenir du port. En effet, malgré une position géographique très favorable et un contexte général de croissance du trafic maritime, l'activité du port de Marseille stagne. Cela est dû en grande partie à des pratiques et à des modes de fonctionnement qui découragent les clients et les conduisent à s'orienter vers des ports concurrents, où les services sont moins chers et plus sûrs. La charte se donne donc clairement pour objectif de remédier à cette insuffisance de qualité et à ce manque de fiabilité, en acquérant une "conscience de place", en mettant fin à "l'économie de rente", en s'efforçant d'acquérir une fiabilité. Trente cinq actions sont ainsi énumérées pour que Marseille devienne une place portuaire attractive et compétitive, développe ses trafics et valorise son activité portuaire.

Mais, le syndicat des dockers refusa de participer à la charte. Or comme la paix sociale ne peut être garantie sans son plein accord, son absence ôte à la charte une grande part de sa crédibilité, du moins quant à l'objectif de rendre l'escale de Marseille moins aléatoire.

L'approbation de la charte et l'adoption du plan d'entreprise du port autonome furent annoncés en même temps lors d'une réunion organisée à cet effet par le préfet de région, mais des problèmes importants restaient en suspens. La charte n'était qu'un point de départ, un simple catalogue d'intentions. Le dispositif qu'elle prévoyait - réunion périodique d'un conseil de développement et d'un comité stratégique - allait-il permettre de passer des intentions à l'action ?

*

Ainsi, là où le dialogue existait déjà, l'élaboration d'une charte de place portuaire eut une utilité variable. Par endroits elle fut jugée si faible que les partenaires locaux n'éprouvèrent pas le besoin de se lancer dans la démarche qui leur était proposée. A d'autres endroits, comme au Havre, elle fut l'occasion bénéfique de s'attaquer à des sujets nouveaux et importants

L'instauration d'un dialogue à l'occasion de la charte

Mais c'est là où le dialogue n'existe pas que l'élaboration d'une charte pouvait avoir sa plus grande utilité, puisqu'elle avait précisément comme objet de l'instaurer. De fait, la charte permit, à propos de problèmes concrets, d'engager pour la première fois un vrai

dialogue entre partenaires qui s'ignoraient plus ou moins. Les résultats furent inégaux mais toujours positifs, allant d'une véritable réussite à une utilité moyenne. A l'exception de Rouen, il s'agissait de ports nationaux.

a) A La Rochelle

Les trois groupes de réflexion mis en place correspondaient à trois problèmes qui n'avaient jamais été abordés de cette manière. Le premier était la circulation des véhicules dans le quartier de La Pallice et l'accès du public au port. Les problèmes furent posés avec réalisme : la circulation des camions qui desservent la zone industrielo-portuaire pouvait paraître désordonnée, mais il ne fallait pas non plus dissuader leurs chauffeurs de fréquenter les restaurants de La Pallice ! Des solutions furent trouvées pour canaliser les flux des poids-lourds, organiser le stationnement, faciliter l'accès des piétons au quartier. Ce travail eut rapidement des suites, qui se concrétisèrent dans un arrêté préfectoral et une nouvelle signalisation routière.

Le second groupe était chargé de traiter "l'interface" entre la ville et le port. Un véritable problème d'urbanisme était posé, qui conduisit la communauté d'agglomération et la Ville à s'intéresser au quartier excentré de La Pallice beaucoup plus qu'elles ne l'avaient jamais fait dans le passé. Jusqu'ici, en effet, toute l'énergie de la Ville s'était portée sur de nouveaux quartiers au sud du vieux port, organisés autour du port des Minimes ; La Pallice, considérée comme un quartier à part, une sorte de faubourg du port, n'avait pas donné lieu à une véritable attention. Une prise de conscience eut lieu au sein du groupe de travail, où tous s'accordèrent à reconnaître la complémentarité du port, qui apporte développement économique, activités et perspectives d'avenir, et le quartier de la Pallice, où se trouvent commerces, logements et services. D'où la nécessité de restaurer simultanément l'image du port et celle du quartier, d'engager des actions pour recomposer et irriguer l'espace qu'ils occupent. Cette réflexion faisait apparaître clairement que La Pallice était le dernier quartier ancien de la ville où l'on pouvait accéder en voiture et stationner, qu'il avait des attraits. Des transactions immobilières montraient que les classes moyennes commençaient à s'y intéresser. Ainsi, aux yeux mêmes de la Ville, La Pallice devenait un enjeu urbain.

Enfin, le troisième groupe, conduit par la chambre de commerce avait pour tâche de réfléchir à l'accès des camions au port et à la vocation des terrains de Jeumont, propriété de la Chambre de Commerce. C'était la première fois que celle-ci acceptait une discussion sur ce sujet avec la communauté d'agglomération et la DDE. Le résultat fut fructueux, car, en échange de cette ouverture, la communauté d'agglomération inscrivit le développement du port dans ses projets. On tomba d'accord sur la nécessité d'une nouvelle voie d'accès. La création d'une nouvelle aire de service fut évoquée.

b) A Bayonne

Le port et la chambre de commerce vivaient dans l'ignorance des quatre communes portuaires (Anglet, Bayonne, le Boucau et Tarnos), qui le leur rendaient bien. L'élaboration de la charte fut l'occasion de se rencontrer et de déclencher, sous l'égide du sous-préfet et du président de la communauté d'agglomération, un véritable travail en commun dont les deux chevilles ouvrières furent le chef d'arrondissement de la DDE et le directeur des services de la

communauté. Ce travail s'engagea dans un climat favorable, car la création en 1996 d'une aciéries espagnole sur les rives de l'Adour avait donné un coup de fouet à l'activité du port, redonnant du même coup un nouvel intérêt à celui-ci aux yeux des élus locaux, tant et si bien, qu'en janvier 1997, les départements des Landes et des Pyrénées atlantiques signèrent un " protocole d'accord pour le développement du port de Bayonne ». Dans ce cadre, il fut décidé d'entreprendre une étude économique sur l'activité du port et son hinterland, et d'élaborer un schéma directeur. Ce contexte était stimulant et la charte fut élaborée dans une excellente ambiance. Des groupes de travail par thèmes permirent d'associer à la réflexion tous les acteurs concernés. Chacun de ces groupes travailla en trois temps : état des lieux, définition des objectifs partagés par tous et liste des actions à entreprendre.

c) A Nice

L'élaboration de la charte de place portuaire coïncida avec la mise au point d'un projet d'agrandissement du port pour l'accueil de navires de croisière de plus grande taille. La charte fut donc l'occasion d'engager un dialogue fructueux pour examiner la manière dont la ville allait pouvoir tirer parti de ce nouvel aménagement portuaire. La Ville de Nice, à travers sa direction de l'Architecture et de l'Urbanisme, fut ainsi étroitement associée à l'élaboration du projet portuaire entreprise par la chambre de commerce et la DDE. L'ambition commune des signataires de la charte était de développer un pôle touristique fort, de requalifier cette partie de la ville, notamment par l'embellissement de ses espaces publics, de maintenir les populations et les activités sur place. La charte s'achevait donc par l'expression d'un souhait : celui de voir le projet portuaire s'accompagner d'un véritable projet urbain. Aussi, dans les mois qui suivirent, tout un programme d'études fut lancé pour mettre au point ce projet urbain : analyse de la structure urbaine et du bâti, étude des axes de circulation et du stationnement. Puis on passa à la définition des outils opérationnels : nouveau projet de circulation automobile et piétonne, schéma de transports en commun, mise en place d'une connexion entre les transports en commun et les parkings de dissuasion, création ou rénovation d'équipements publics, définition d'une ligne de mobilier urbain contemporain, définition d'un traitement des sols hiérarchisé et cohérent, action sur l'habitat à travers une opération programmée d'amélioration, élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur.

De toute évidence, la charte portuaire atteignit son objectif : établir un véritable partenariat entre la Ville, la chambre de commerce, gestionnaire du port, et la DDE pour mettre au point un véritable projet commun, à la fois portuaire et urbain. Les oppositions que rencontre aujourd'hui l'agrandissement du port n'efface pas l'intérêt de cette réflexion commune et des études urbaines qui furent la conséquence de la charte.

d) A Ajaccio

Ajaccio constitue un cas comparable à celui de Nice, même si le projet est plus modeste. De l'avis même du président du port, exprimé publiquement à une assemblée générale de l'Union des Ports autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie maritimes (UPACCIM), la préparation de la charte de place portuaire fut l'occasion pour des partenaires, qui ne s'étaient jamais parlé jusque là, de réfléchir ensemble aux actions à entreprendre pour développer l'accueil de navires de croisière grâce à la construction d'un nouveau môle, mieux insérer le port dans le tissu urbain pour le rendre plus lisible aux yeux des

passagers désireux de découvrir la ville, réaménager l'ancienne gare maritime pour la transformer en palais des congrès et enfin augmenter la capacité des ports de plaisance.

Cet exemple, ainsi que les trois précédents, montrent que des ports d'intérêt national – ports de commerce ou ports de croisière - surent parfaitement saisir l'opportunité offertes par les chartes de place portuaire, pour établir un véritable partenariat permettant l'élaboration conjointe de projets aux confins de la politique portuaire et de la politique urbaine.

e) A Rouen

L'élaboration de la charte de Rouen fut l'occasion pour les urbanistes de la DDE de rencontrer le port autonome et de prendre conscience des enjeux portuaires, qu'ils ignoraient. Il y eut alors autour de la table, où siégeaient également les communes concernées, une véritable confrontation des perspectives, puis une réflexion commune. De l'avis de tous les participants, ils n'avaient jamais passé autant de temps ensemble ! L'occasion était d'autant plus belle que le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) de l'agglomération était en cours de révision. Ce fut ainsi que des intérêts portuaires purent être pris en compte dans le SDAU révisé. Le problème des conflits de circulation, dans un site en cuvette, entre les flux de marchandises et les déplacements des habitants fut clairement abordé, ce qui permit de résoudre les plus importants d'entre eux, notamment le sixième franchissement de la Seine grâce au déplacement du port vers l'aval et l'aménagement du « boulevard maritime » le long de la Seine réservé à la desserte du port. Le maintien des voies ferrées le long des quais de la Seine, également indispensable à la desserte du port, fut admis même s'il devait représenter une contrainte pour l'urbanisme. Le problème d'interface entre la ville et le port fut posé en distinguant d'amont en aval quatre types d'espaces dans la traversée de la ville par le fleuve. Une première réflexion fut lancée sur l'aménagement des quartiers ouest.

f) A Dieppe

Alors que les relations entre la municipalité et la chambre de commerce étaient inexistantes, l'élaboration d'une charte, jointe au séisme que représentait la fin des liaisons transmanche, fut l'occasion d'ouvrir le dialogue pour décider de plusieurs projets d'intérêt commun, notamment la requalification d'anciens quartiers proches du port et le traitement de certaines friches portuaires, tout en conservant au port les espaces nécessaires au développement de son activité.

Le dialogue entre ports voisins

Enfin, il convient de souligner que dans deux cas l'élaboration d'une charte fut l'occasion d'entamer un dialogue utile entre ports voisins.

Le lancement de la préparation de la charte de La Rochelle avait été précédé de quelques semaines par la signature d'une « charte d'objectifs » conclue entre le président de la communauté d'agglomération de La Rochelle et son homologue de la communauté de communes du pays rochefortais. Il était donc naturel que le « comité de pilotage et de coordination régionale » institué par le préfet de Charente maritime pour préparer la charte de

La Rochelle accueillit au cours de plusieurs de ses réunions les représentants des ports de Rochefort et de Tonnay-Charente, tous deux gérés par la chambre de commerce de Rochefort-sur-Mer, pour entreprendre avec eux une réflexion commune sur les vocations respectives de ces trois ports voisins placés au centre de l'arc atlantique. Il fut ainsi possible de rapprocher les stratégies, tant et si bien que la charte de place portuaire de La Rochelle affirme la complémentarité des ports charentais et définit les voies de leur développement coordonné. De fait, le port national et les ports départementaux défendent des positions communes en ce qui concerne les projets d'infrastructures routière, autoroutière et ferroviaire, ils travaillent ensemble à des actions sectorielles, comme la formation, et affirment ensemble la nécessité de préserver le littoral de l'urbanisation. Enfin, les stratégies commerciales des trois ports sont définies de telle manière qu'elles permettront d'éviter des investissements publics concurrents et de renforcer leur complémentarité par la mise en valeur des atouts spécifiques de chacun d'entre eux.

En organisant le travail du comité de pilotage mis en place pour préparer la charte de place portuaire du Havre, le préfet de la région Haute-Normandie, préfet de Seine-Maritime souhaita que celle-ci fût coordonnée avec les projets de deux sites portuaires dépendant du port autonome de Rouen, mais proches du Havre : Port-Jérôme et Honfleur. Le sous-préfet du Havre fut donc chargé d'animer un groupe de travail consacré à Port-Jérôme, bientôt divisé en quatre sous-groupes. Leurs conclusions furent reprises dans le projet de charte du Havre.

*

De la diversité des situations qui vient d'être dépeinte il ressort que l'élaboration des chartes fut considérée presque partout comme un moment bénéfique : là où il n'y avait pas de dialogue, il s'est établi ou s'est esquissé ; là où il existait déjà, la charte fut l'occasion de s'attaquer à de nouveaux sujets.

La première étape fut donc incontestablement positive. Mais, une fois élaborées qu'allaienr devenir toutes ces chartes ? L'impulsion de départ allait-elle durer ? Avant de répondre à cette question, il convient d'analyser le contenu des chartes.

Chapitre 5

LE CONTENU DES CHARTES

Avant d'examiner la manière dont les chartes de place portuaire furent appliquées, il est nécessaire d'analyser leurs contenus. Les sujets abordés peuvent être regroupés en cinq catégories :

- les enjeux portuaires,
- les enjeux économiques,
- la desserte,
- les enjeux urbains,
- l'environnement.

Nous essayerons aussi de voir s'il y a un lien entre la nature des ports et le contenu des chartes.

Les enjeux portuaires

Au moment où ils furent invités à élaborer des chartes de place portuaire, la plupart des ports avaient dans leurs cartons des projets de refonte, de modernisation ou parfois d'extension de leurs installations, voire des programmes d'action visant à améliorer la compétitivité des services portuaires. Ces projets vinrent tout naturellement fournir le premier volet de la charte ou lui servir de toile de fond.

Ont déjà été évoqués au chapitre 2 le projet Port 2000 au Havre, la charte « Port Avenir 2000 » à Bordeaux et le « schéma de référence » du port de Brest.

A Lorient, où il n'y avait pas de schéma comparable au moment de l'élaboration de la charte, celle-ci n'en comportait pas moins un véritable programme d'équipement du port de commerce, du port de pêche, du port de plaisance et de la réparation navale, qui fut en grande partie réalisé dans les années qui suivirent.

A La Rochelle, le schéma directeur du port, élaboré en 1981 par la DDE, fut réalisé avec continuité pendant vingt ans. Les dernières étapes furent le déplacement du port de pêche de 1988 à 1994 et le renforcement de l'appontement pétrolier en 1995. La poursuite de l'application du schéma directeur est inscrite dans la charte. Elle constitue même l'élément essentiel du premier volet baptisé "le parti industriel et commercial". Sont ainsi prévus les aménagements nécessaires pour répondre à l'évolution des vocations du port d'ici 2015 : l'aménagement du bassin de Chef-de-Baie, où l'extension du quai principal est déjà en cours,

puis l'endiguement et le remblaiement de l'anse Saint-Marc. Tout ceci correspond au programme d'investissements du port de commerce approuvé par le ministre en 1995 et complété en 1998.

A Marseille, le projet d'entreprise du port autonome, baptisé "Marseille port global", fut pris en considération en même temps que la charte. Il comporte un phasage des aménagements portuaires d'ici 2010, puis toute une série d'actions prioritaires à mener avec les professions portuaires. C'est la toile de fond de la charte. A partir de ce projet portuaire, la charte décline un certain nombre "d'axes stratégiques" sous forme de trente cinq intentions. A sa lecture, il apparaît clairement que les enjeux économiques et sociaux se confondent avec les enjeux portuaires.

Les enjeux économiques

Les projets d'équipements portuaires étant repris d'une manière ou d'une autre dans les chartes, un des principaux intérêt de celles-ci était d'aller plus loin et de proposer une stratégie de développement économique et urbain liée à l'activité portuaire. Certains des problèmes économiques ainsi abordés sont purement portuaires, mais d'autres sont plus larges et concernent aussi la ville. A Marseille, au Havre, à Bordeaux ou à Brest, les mêmes sujets reviennent :

- *L'amélioration des services portuaires* est un objectif présent dans plusieurs chartes. La compétitivité de la place portuaire est le premier objectif affiché dans la charte de Marseille et plusieurs idées sont avancées pour y parvenir: audit sur le coût du passage portuaire, accords par filière ou par terminal pour adapter l'organisation du travail des opérateurs aux besoins de la clientèle, création de "performance teams" (ce qui peut être traduit en Français par « équipes de performance ») destinées à faire collaborer sur le terrain l'ensemble des intervenants d'une filière ou d'un terminal pour atteindre des objectifs précis en matière de qualité (éviter les attente, réduire la durée d'escale etc.)... Bordeaux se donne également comme objectif "d'améliorer la compétitivité du passage portuaire" en réduisant le coût de la manutention, en réorganisant et en spécialisant les sites portuaires, en améliorant les services d'accueil des navires...

- *Les terrains destinés à l'accueil de nouvelles activités* liées au trafic portuaire sont une préoccupation générale. Il n'est donc pas étonnant que plusieurs chartes ou schémas de développement prévoient d'importantes zones équipées ou des réserves foncières. C'est le cas de la zone industrielle portuaire du Havre, de plusieurs sites sur l'estuaire de la Gironde, de réserves foncières à constituer autour du port de Bayonne, d'une nouvelle zone logistique aménagée ensemble par le port et la Ville de Marseille, sans parler des immenses réserves foncières de Fos...

- *Le développement des activités* justifie aussi la mobilisation des signataires des chartes. Leur volonté ne se limite pas aux activités lourdes traditionnellement liées aux ports : réparations navales, industries sur l'eau, logistique... Elle s'accompagne d'une vision plus extensive : un port génère des métiers, des technologies de pointe, une histoire, une culture. C'est sans doute à Brest que cette approche est exprimée avec le plus d'éloquence ; elle constitue le fil directeur d'une charte originale où il est question d'entreprises de haute technicité, d'institutions de recherche ou de formation spécialisées dans les sciences et des

techniques marines, de tourisme, d'échanges internationaux... Autant de "voies pour un nouveau développement".

La desserte

Dans plusieurs chartes l'amélioration de la desserte est mise en avant comme une condition fondamentale de développement du port. Impossible, en effet, de vouloir développer les activités d'un port sans se préoccuper des liaisons avec son hinterland.

A Cherbourg, l'essentiel de la charte est un projet d'amélioration de la desserte du port. Il est justifié par une série de cartes très parlantes permettant d'illustrer chacun des objectifs poursuivis, avec une impression de grande logique. Carte des deux rives de la Manche permettant de montrer comment le trafic routier venu de Birmingham, de Manchester ou de Liverpool, contourne Londres, embarque à Poole, Southampton ou Portsmouth pour venir débarquer à Cherbourg. Carte de la Normandie montrant comment ce trafic peut, grâce à l'autoroute des Estuaires, se diriger vers la Bretagne ou l'Aquitaine ou par l'A 13 remonter vers Rouen ou filer vers Paris. Carte de l'agglomération de Cherbourg montrant les obstacles rapprochés à lever pour que le trafic puisse rejoindre sans difficulté les axes de circulation. Toutes les propositions découlent de cette logique cartographique. Pour améliorer la sortie de l'agglomération en train ou en automobile : mise en site propre de la voie ferrée et construction de la voie de contournement de Tourlaville. Pour que le trafic routier puisse, par Saint-Lô, rejoindre aisément l'autoroute des estuaires : mise à deux fois deux voies de la RN 174. Si bien qu'à la lecture de la charte, les équipements portuaires permettant de répondre à l'accroissement du trafic transmanche ne semblent être que la charnière entre les réseaux routiers ou ferroviaires.

La charte de place portuaire du Havre déplore que le réseau de desserte du port se concentre vers l'Ile-de-France et propose un objectif d'élargissement de l'hinterland vers le Nord et l'Est de la France. Elle comporte une carte présentant un projet de contournement ferroviaire de l'agglomération parisienne par le nord en utilisant une voie ferrée Amiens, Châlons-sur-Marne, Metz. La charte comprend aussi une carte de développement de la desserte routière, où figurent, en particulier, le contournement autoroutier de Paris, en passant par Amiens et Saint-Quentin, et la liaison avec Boulogne et l'Europe du Nord grâce à l'A16. Les accès portuaires, routiers et ferroviaires de Port 2000 sont également évoqués.

Même ambition d'élargissement de l'hinterland exprimée dans la charte de place portuaire de Bordeaux.

A Bayonne, à Cherbourg, à La Rochelle et dans plusieurs autres chartes la volonté d'améliorer la desserte ne se limite pas aux axes de communication vers l'hinterland, mais se traduit aussi par la préoccupation plus rapprochée d'améliorer l'accès au port. Des propositions de nouvelles routes ou de nouveaux tronçons de voies ferrées en découlent.

La charte de Rouen est, sur ce plan, très systématique. Un de ses principaux objectifs est la solution des conflits au sein de l'agglomération entre le trafic de marchandises et les déplacements des habitants. Les principes de contournement de Rouen y sont donc exposés et les premières réalisations définies : sixième franchissement de la Seine, contournement par le Sud et par l'Est. Le long de la Seine, le maintien des voies ferrées et l'aménagement du

« boulevard maritime » en rive gauche doivent permettre de mieux isoler le flux des marchandises portuaires de la circulation urbaine.

Les enjeux urbains

Equipements et services portuaires, développement de l'activité économique liée au trafic maritime, amélioration de la desserte pour mieux relier le port à son hinterland et faciliter son accès... autant de chapitres que l'on pouvait s'attendre à trouver dans des chartes de place portuaire. Mais la démarche préconisée avait une autre ambition prioritaire : pousser les partenaires à s'attaquer à de nouveaux sujets, comme les enjeux urbains ou les enjeux d'environnement. Bon nombre de chartes ont répondu à cette attente.

Au Havre, “ l'aménagement des espaces à l'interface ville-port ” constitue le premier chapitre de la charte. Il prévoit plusieurs programmes ambitieux de développement urbain . Au sud du bassin Vauban, dans le secteur des docks sont prévus une extension de l'Université, l'accueil d'entreprises tertiaires et d'activités culturelles, un hôtel et de l'habitat. Encore plus au Sud, l'aménagement du secteur Citadelle-Saint-Nicolas de l'Eure combine amélioration de l'habitat, implantation d'activités nouvelles, traitement des espaces publics, réorganisation de la circulation. Enfin les quartiers Sud-Est du Havre (Eure, Brindeau, Vallées Béreult) font l'objet d'un schéma général, “ concerté et évolutif ”, d'aménagement et de développement. Sont également prévus l'élaboration concertée d'un schéma d'assainissement et le traitement paysager des entrées de ville.

A La Rochelle, la charte de place portuaire eut pour principal effet de faire de la Pallice un véritable enjeu urbain. Ce quartier voisin du port de commerce était quelque peu délaissé. La Ville avait concentré ses efforts sur le centre ville historique et sur des quartiers situés au sud du vieux port. Les réflexions concrètes menées au sein des groupes de travail de la charte conduisirent à découvrir tout l'intérêt d'un quartier, certes périphérique, mais non sans charme, où l'on pouvait découvrir des maisons agréables, accéder en voiture, stationner devant sa porte. On traita les problèmes de circulation et l'on réfléchit à la manière d'organiser “ l'interface ” entre La Pallice et son port et du même coup l'on commença à réfléchir à des problèmes de mise en valeur et d'aménagement, réflexion qui se prolonge aujourd’hui

Les chartes ou projets de charte de Nice, Ajaccio et Basse-Terre ont pour point commun d'être constituées pour l'essentiel d'un projet urbain découlant directement d'un projet portuaire d'accueil de navires de croisières. Il a paru, en effet, souhaitable à tous de mettre en valeur le patrimoine architectural d'une ville, ses commerces, sa beauté pour séduire les passagers des croisières dès leur débarquement dans le port tout proche. Le projet de Nice est le plus ambitieux, y compris sur le plan urbain, puisque la charte renvoie à toute une politique urbaine : opération programmée d'amélioration de l'habitat, deuxième ligne de tramway, réorganisation de la circulation automobile et du stationnement.... Le projet de charte d'Ajaccio s'adosse, lui aussi, à tout un dispositif urbain : zone de protection du patrimoine, opération programmée, amélioration des relations entre le centre urbain et les espaces portuaires, aménagement du front de mer... Le projet de Basse-Terre est plus simple, plus localisé, mais la construction juste en face de la mairie d'un nouveau quai destiné à accueillir les navires de croisière, entraîne l'aménagement d'une vaste place plantée de palmiers et d'un parking. Malheureusement le tout est traversé par un “ auto-pont ” d'un effet disgracieux.

Enfin, pour être complet, il convient de noter qu'à Marseille, Euroméditerranée était né avant la charte. Mais le projet progressa en même temps qu'elle. La démolition récente des hangars du môle J4 donne aujourd'hui une impression visuelle de l'ampleur des aménagements qui se préparent pour transformer la frontière entre la ville et son port. Même chose à Bordeaux où le port autonome et la Ville n'avaient pas attendu la charte pour régler le problème du transfert des quais rive gauche abandonnés par l'activité portuaire et devenus un enjeu urbain.

L'environnement

La nécessité de préserver un équilibre acceptable entre le développement des activités portuaires et la préservation de l'environnement constitue un des volets décisifs de plusieurs chartes de place portuaire.

L'exemple donné par Dunkerque fut fondamental. Une préoccupation partagée d'équilibre entre l'économie et l'écologie y fut le point de départ d'une démarche exemplaire : l'élaboration du « schéma d'environnement industriel » qui peut être considéré comme l'ancêtre des chartes de place portuaire. Au lendemain de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse, ce « schéma d'environnement industriel », né de la concertation paraît d'une grande sagesse. Dans une plaine déjà malmenée par de grandes installations industrielles, il ménage des possibilités d'implantation nouvelles, mais en même temps prévoit tout un dispositif territorial pour en limiter les inconvénients et préserver les conditions de vie des habitants des localités voisines : zones de sécurité pour éloigner les installations dangereuses des quartiers d'habitation, coupures vertes pour recréer un paysage et isoler visuellement les villages des usines.

Un débat d'un autre ordre, plus écologique, eut lieu à l'occasion de l'élaboration de la charte de place portuaire du Havre. Le port autonome et de la chambre de commerce regardaient en effet, la vaste plaine au Nord de l'estuaire comme une remarquable réserve de terrains permettant d'offrir les grandes surfaces nécessaires à l'accueil de nouvelles activités industrielles ou logistiques liées au développement du trafic maritime. Les écologistes regardaient la même plaine comme une zone humide extrêmement intéressante, qui devait être protégée. D'où la nécessité d'un débat entre les autorités portuaires et consulaires, d'une part, et des services de l'Etat qui se faisaient les avocats de la préoccupation écologiste, d'autre part. Au terme de ce débat, un arbitrage fut rendu par le préfet sous forme d'un partage géographique de la plaine entre l'extension de la zone d'activité portuaire et une zone naturelle protégée. Ce partage s'accompagna d'une déportation de la population de crapauds, qui fut capturée dans des filets, pour être relâchée dans une zone humide préservée. Après quoi, il fut convenu, en application de la charte, que désormais les crapauds séjournant en zone humide protégée auraient droit à toutes les attentions, mais que ceux qui persisteraient à vouloir vivre dans la zone industrielle portuaire seraient ignorés.

A La Rochelle, la gestion des risques et la sécurité sont évoqués dans la charte. Du fait de son éloignement des zones d'habitation, le môle d'escale peut accueillir des cargaisons d'engrais au nitrate d'ammonium jusqu'à cinq mille tonnes. Les dépôts pétroliers ont fait l'objet d'une étude de risques qui a permis de délimiter les zones de danger.

A Bayonne, l'estuaire de l'Adour comporte sur ses rives un certain nombre de terre-pleins portuaires et de zones d'activité, souvent voisins de quartiers d'habitation. Par ailleurs, le caractère touristique de la région renforce le souci de préserver les forêts, les zones humides (importantes pour l'écologie) et la qualité des paysages. La volonté exprimée dans la charte de développer des capacités d'accueil pour des activités liées au trafic portuaire doit donc s'accompagner d'un grand soin d'intégration dans un site sensible. Le premier des trois enjeux de la charte est donc de " permettre le développement économique du port tout en préservant le milieu urbain et naturel environnant " ... lui-même porteur de développement économique. De fait, la charte comporte une analyse des conflits d'usage, comme par exemple, à Tarnos, une route départementale traversant un quartier d'habitation et largement utilisée par les camions qui desservent le port. Une carte recense les zones de conflit, les quartiers d'habitat perturbés et les voies perturbatrices. Une autre indique les sites remarquables à préserver, les plages, les forêts. Puis une loupe est posée sur trois " quartiers " (il serait plus juste de dire trois " secteurs ") où un examen plus minutieux des risques de conflit est nécessaire. C'est donc en connaissance de cause que sont avancées ensuite les actions destinées à favoriser le développement du parc d'activités portuaires : réserves foncières, développement des terre-pleins portuaires, aménagements routiers destinés à éloigner des quartiers d'habitation la circulation des camions, " reconquête " paysagère de certaines portions du fleuve... Bref, avant d'agir, on a regardé où l'on mettait les pieds et la charte de place portuaire de Bayonne paraît sur ce plan exemplaire.

Enfin, il faut citer la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire puisqu'elle tient lieu, entre autres documents, de charte de place portuaire. Elle présente, en effet, une remarquable vision d'ensemble, où le souci de l'environnement ne se limite pas à la préservation du milieu naturel, mais prend en compte en même temps, dans le même raisonnement, toute une série d'objectifs à concilier : le développement d'une grande agglomération tout en limitant la consommation des espaces naturels, l'efficacité de sa desserte, l'accroissement de son influence, le développement de diverses fonctions économiques dont l'activité portuaire, l'embellissement de la ville centre, notamment par la transformation de l'île de Nantes etc...

Un essai de typologie ?

Tel est donc le contenu, fort varié, des chartes de place portuaires. On rencontre fréquemment des éléments communs, mais d'une ville portuaire à l'autre, les priorités peuvent être très différentes. Serait-il possible, pour parler le langage des sociologues, d'établir une « typologie » des chartes de place portuaire en fonction de la taille et de la nature des ports ? L'exercice mérite d'être tenté.

Une première affirmation vient à l'esprit : les chartes ont été plus décisives dans les ports concédés que dans les ports autonomes. Mais il convient aussi de distinguer, parmi les premiers, les ports de commerce et ceux voués à l'accueil des navires de croisière.

A Bayonne comme à La Rochelle les relations étaient inexistantes entre les autorités portuaires et les collectivités locales. La charte a été le signal de départ d'un travail de concertation extrêmement positif débouchant sur des actions nouvelles, voulues ensemble et jouant sur des registres divers.

A Nice, Ajaccio et Basse-Terre il y avait au départ un projet portuaire pour développer l'accueil des navires de croisière. La charte fut l'occasion d'entreprendre une réflexion complémentaire pour prolonger le projet portuaire par un projet d'amélioration urbaine destiné, lui aussi, à rendre l'escale plus attrayante.

Dans les grands ports la procédure de la charte de place portuaire fut moins décisive. Les principaux partenaires avaient déjà l'habitude de se rencontrer, même si à Marseille l'habitude était récente. Dans la cité phocéenne, le principal problème urbain de relations entre la ville et son port avait été réglé – du moins dans son principe – avant l'élaboration de la charte portuaire. Même situation à Bordeaux pour la cession des quais rive gauche à la Ville et à la communauté urbaine. Les grands projets portuaires, eux aussi, avaient déjà fait l'objet d'un accord avant la charte : "Port 2000" au Havre, "Port Avenir 2000" à Bordeaux. Enfin à Dunkerque, on se passa de charte pour concilier le développement des activités industrielles et la qualité de l'environnement, utiliser les friches portuaires à des projets de développement urbain et régler d'autres problèmes encore dans un esprit de dialogue.

Parmi les ports autonomes, c'est finalement au Havre que la charte parut le plus utile, puisqu'elle permit d'aborder les problèmes urbains qui se posaient entre la ville et le port. Mais, compte tenu des relations entre les deux institutions, on peut penser qu'ils auraient été abordés de toutes manières un jour ou l'autre.

*

Les chartes une fois élaborées, il restait à les approuver.

Chapitre 6

APPROBATION TROP DISCRETE ET ABSENCE DE CREDITS D'ETUDES

La note méthodologique qui accompagnait la circulaire du Premier Ministre sur les chartes de place portuaire définissait la procédure d'approbation : après avoir été élaboré localement, le projet de charte était transmis par le préfet de région à la DATAR et à la direction des Ports qui, après instruction, le présentaient au CIADT pour être approuvé. Une fois cette approbation donnée, le préfet de région recevait mandat de signer le document avec les élus et l'ensemble des partenaires concernés.

Cette procédure, de l'avis même de plusieurs de nos interlocuteurs, fut conduite par endroits avec une discréction excessive, qui fut parfois démobilisatrice. Une deuxième insuffisance est apparue en interrogeant nos interlocuteurs : l'absence de crédits d'étude et d'animation.

Une instruction trop longue et une approbation trop discrète

Au Havre, il fallut attendre un an après l'élaboration du projet de charte pour qu'elle soit présentée au CIADT. Un an de silence décourageant. Puis la décision fut annoncée presque subrepticement. Même chose à Rouen, où, après une longue attente, la décision du CIADT fut jugée "totalement décevante" par tous ceux qui s'étaient impliqués dans la préparation de la charte : le CIADT avait "pris acte" de la charte et invitait ses partenaires à l'actualiser le moment venu. Ce fut tout. Ce long silence suivi d'un non évènement fut mal ressenti. Il fut démobilisateur.

Une fois la charte approuvée, il restait à la signer. A Brest le ministre de l'Equipment vint lui-même sur place pour donner toute sa solennité à la cérémonie de signature. A Marseille le préfet organisa une réunion spécifique pour présenter en même temps la charte approuvée et le plan d'entreprise du port autonome. A la Rochelle le préfet, le maire et tous les présidents des collectivités et organismes parties prenantes furent réunis pour une signature solennelle, marquant ainsi leur implication. A Bayonne, le document même de la charte reflète l'importance qui fut attachée à cette signature : il mentionne la date d'approbation du CIADT, le 15 décembre 1997, et reproduit en fac-similé les quinze signatures apposées le 25 janvier suivant sur un protocole conclu pour l'application de la charte. Visiblement, la décision du CIADT était attendue, puisque, une fois acquise, la signature n'a pas traîné. Ces cérémonies de signature avaient pour intérêt d'exprimer publiquement l'importance que tous les partenaires attachaient à une charte, acte non négligeable pour la crédibilité d'un document qui n'avait d'autre poids que la volonté commune de l'appliquer.

Mais ailleurs la signature de la charte fut plus discrète et n'a pas laissé grande trace, ni dans les documents, ni dans les esprits. Comme les documents qui nous ont été communiqués étaient souvent les projets établis au terme du processus d'élaboration, il est parfois difficile de savoir si la charte a été ou non signée. Elle ne l'a pas été à Bordeaux, du moins par tous les partenaires pressentis ; il est probable qu'elle l'a été dans d'autres villes, mais, en soi, la difficulté de le savoir est révélatrice.

A Dieppe, un protocole d'objectif de la place portuaire fut signé le 25 septembre par le préfet, le maire et le président de la chambre de commerce en présence du ministre de l'Equipement, mais il ne semble pas que la charte de place portuaire, dont l'approbation était prévue dans ce document, ait donné lieu à une signature par la suite. En tout cas personne n'a pu nous procurer cette charte approuvée et signée. De fait, le protocole est déjà précis quant aux objectifs à poursuivre et tient lieu de charte, mais il a été signé sans approbation préalable par le CIADT. La volonté de nourrir une visite ministérielle prévue à une date qui ne permettait pas de saisir le CIADT en temps voulu a sans doute provoqué cette procédure d'urgence.

D'une charte à l'autre la procédure suivie n'est donc pas toujours la même. A vrai dire entre un protocole signé avant l'approbation d'une charte et un protocole signé après pour la mettre en application, entre les chartes approuvées et signées, et celles qui furent approuvées sans être signées, il y a de quoi se perdre un peu.

Il y a aussi des chartes proposées, mais non approuvées. Tel est le cas, par exemple, d'Ajaccio. Le projet a bien été transmis, mais, depuis bientôt cinq ans, on n'en a plus de nouvelles. Quelles sont les raisons de ce silence ? On l'ignore sur place. Il en résulte un brin de déception, mais, au fond, cela n'a pas grande importance : l'élaboration de la charte a plutôt laissé un bon souvenir et les projets se réalisent peu à peu, même en l'absence de bénédiction du CIADT.

Après la forte mobilisation des partenaires locaux pour élaborer la charte et le travail souvent très lourd accompli par eux, ce long silence suivi d'une approbation en catimini ou de rien du tout était pour le moins décevant. On peut regretter cette absence de toute communication au moment de l'approbation de certaines chartes. Puisque celles-ci ne comportaient pas d'action financière, elles auraient dû au moins s'accompagner d'un minimum d'action psychologique. Après avoir lancé la manœuvre, il était indispensable que l'Etat montrât à ses partenaires locaux l'importance qu'il accordait aux chartes : cela fut fait à certains endroits, mais pas à d'autres.

Il y a là une vraie lacune dans la mise en œuvre de la procédure, lacune d'autant plus préjudiciable que la charte n'apportait aucun financement spécifique et que sa portée dépendait entièrement de l'importance que lui accordait chacun des partenaires. Une bonne communication était donc nécessaire pour faire en sorte que chacun y croie.

L'absence de crédits d'étude et d'animation

L'absence de tout financement spécifique attaché aux chartes de place portuaire résultait d'une volonté clairement affirmée au départ par les promoteurs de cette politique.

“ Les chartes de place portuaire ne sont pas une procédure financière supplémentaire pour obtenir des crédits de l'Etat. ” D'emblée la couleur était affichée : la note méthodologique qui accompagnait la circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1995 ne laissait planer aucune ambiguïté.

La politique des chartes de place portuaire reposait donc sur une sorte de pari, qui avait sa cohérence : l'objectif d'une charte était de faire naître une volonté partagée par tous les partenaires concernés. Dès lors que cette volonté existerait, la charte servirait ensuite de base de référence pour la programmation des investissements. Il était, notamment, logique de penser que tous les partenaires concernés auraient à cœur d'utiliser le futur contrat de plan régional pour mettre en œuvre ce qui avait été voulu ensemble.

Cette absence de financement spécifique a-t-elle pesé dans la décision de certaines places portuaires de ne pas répondre à l'invitation du gouvernement ? On ne peut pas l'exclure, mais nous n'avons pas pu le vérifier. Toujours est-il que le point de vue affiché par la DATAR et la direction des Ports était cohérent. Là où une charte fut élaborée, nous verrons que les événements se déroulèrent, dans de nombreux cas, conformément à leur vision : les contrats de plan furent largement utilisés pour la réalisation des chartes.

Tout en se plaçant dans cette logique, on peut néanmoins avoir un regret.

Sans remettre en cause ce principe d'absence de financement spécifique dans la charte, il eut été fort utile de disposer d'un minimum de crédits spécifiques pour pouvoir l'élaborer. Tous les précédents de démarches contractuelles destinées à lancer de nouvelles politiques locales, comme, par exemple, les contrats de ville moyenne et les contrats de pays, montrent qu'il était déterminant au départ de pouvoir engager des études ou embaucher des animateurs pour défricher les nouveaux sujets auxquels on avait décidé de s'attaquer. Pourtant l'élaboration des chartes de place portuaire fut lancée sans prévoir de crédit d'études. Il fallut donc s'en remettre à la bonne volonté des partenaires locaux. Elle fut parfois grande : ainsi, à Bayonne, le département des Landes et celui des Pyrénées atlantiques prirent-ils en charge une étude économique et l'élaboration d'un schéma directeur. Mais ailleurs, le fait de ne pas pouvoir disposer des quelques crédits nécessaires pour introduire des éléments nouveaux dans le débat fut un frein à la dynamique d'élaboration de la charte. Le cas de Marseille est particulièrement représentatif de cette lacune : compte tenu du poids des partenaires respectifs, il aurait été fort utile que le préfet disposât de crédits spécifiques pour pouvoir charger une personnalité placée sous son autorité et indépendante des pouvoirs locaux de veiller à l'élaboration de la charte, puis ensuite à son application. Mais les crédits qu'il demandait ne lui furent jamais accordés et, faute de cette impulsion, bon nombre d'intentions inscrites dans la charte restèrent des intentions.

Pourtant les crédits d'étude ou d'animation qui auraient été nécessaires ne représentaient pas grand chose au regard de toutes les actions inscrites dans les chartes.

*

Pas de financement spécifique. Peu d'intérêt manifesté par les administrations centrales à l'égard de la politique qu'elles avaient lancée. Dans ces conditions, l'avenir des chartes après leur approbation allait dépendre entièrement de la volonté des partenaires locaux. Les années qui suivirent allaient montrer, dans un nombre important de cas, qu'elle existait bien.

Chapitre 7

LES MOYENS DE REALISATION

Quelques années après leur élaboration, on peut constater, dans la plupart des chartes, qu'un pourcentage important des actions prévues a été réalisé ou est en cours de réalisation. Le pari lancé par les promoteurs de cette politique a donc été largement tenu. Il consistait à dire aux partenaires locaux à peu près ceci : " l'Etat ne vous accordera aucun financement au titre de la charte, mais si, par le dialogue, vous êtes parvenus à afficher une vraie volonté commune, vous trouverez bien les moyens de financer les actions ainsi voulues en utilisant toutes les procédures passant à portée de main ". C'est effectivement ce qui est arrivé.

Quelles ont donc été les procédures les plus couramment utilisées pour ce passage des intentions à la réalité ? Parmi elles, les contrats de plan régionaux du XII^e plan viennent largement en tête.

Les contrats de plan régionaux

La préparation des contrats de plan régionaux s'engagea peu après l'approbation des chartes : comme s'y attendait la DATAR, cette coïncidence de calendrier favorisa l'utilisation des premiers pour la réalisation des secondes. Les partenaires locaux et régionaux s'étant mis d'accord sur certaines actions, les contrats de plan étaient l'occasion naturelle de passer à l'acte. Cela était particulièrement vrai dans des régions où les conseils régionaux figuraient parmi les signataires de chartes : Bretagne, Basse-Normandie, Poitou-Charente... Cela fut vrai aussi d'autres régions qui n'étaient pas signataires : Aquitaine et Haute-Normandie.

Lors de la cérémonie de signature de la charte de place portuaire de La Rochelle, le président de la région Poitou-Charente déclara au cours de son discours : « Pour le contrat de plan, nous sommes prêts. » De fait, on peut constater une très bonne articulation entre la charte et le contrat de plan Etat-Région. Quatre de ses volets intéressent directement la place portuaire : l'équipement portuaire, le fer, les routes, l'urbanisme. Les investissements prévus pour des réalisations inscrites dans la charte représentent 260 millions de francs. Cela permet la réalisation d'importants équipements portuaires : après l'achèvement de Chef de Baie 2, Chef de Baie 3 est maintenant en cours de réalisation. Le contrat prévoit également la modernisation de la desserte ferroviaire du port.

Le contrat de plan de Basse-Normandie contribue puissamment à la réalisation de la charte de Cherbourg en finançant non seulement des équipements portuaires, mais aussi la mise en site propre de la voie ferrée qui dessert le port et deux investissements routiers importants : la voie de contournement de Tourlaville et la mise à deux fois deux voies de la RN 174 sur l'itinéraire Carentan-Saint-Lô-Guilberville, où elle rejoint l'autoroute des estuaires. L'essentiel de la charte sera ainsi réalisé.

A Bordeaux, la région ne participait pas à l'élaboration de la charte de place portuaire, mais elle était signataire de la charte de développement "Port avenir 2000" qui l'avait précédé de quelques mois. Les travaux de préparation du contrat de plan Etat - Région se déroulèrent parallèlement à ceux d'élaboration de la charte et le port autonome de Bordeaux y fut associé, tant et si bien qu'un grand nombre des dispositions de la charte furent intégrées dans différents volets du contrat de plan, principalement dans les volets portuaire, ferroviaire et "multi-modal". Ont ainsi été financés l'aménagement de la zone industrielle portuaire de Bassens, l'aménagement des écluses des bassins à flot pour les adapter à la navigation de plaisance, la voie ferrée desservant le Verdon, des équipements multi-modaux à Hourcade et à Bassens....

En Haute-Normandie, région qui n'était pas signataire des chartes, le contrat de plan régional, affecta près de 500 millions de francs au financement d'actions voulues dans le cadre des chartes de place portuaire du Havre et de Rouen. Au Havre, il faut citer le projet Vauban, l'action sur les quartiers sud-est, la desserte rapprochée de Port 2000 sur le plan ferroviaire. A Rouen, les actions prévues relèvent surtout de la desserte : amélioration de la RN 154, boulevard maritime, contournement ouest de Rouen, rocade sud, amélioration de la voie ferrée.

Autres procédures contractuelles

D'autres procédures contractuelles ont également été utilisées pour la réalisation des chartes de place portuaires. A Bayonne, un contrat de pays intitulé "Convention spécifique du Pays basque" comporte un volet portuaire assorti de 75 millions de francs de crédits. Le contrat d'agglomération de Bayonne, en cours d'élaboration, comportera également un volet "parc portuaire".

Financements européens

Au titre du "PIC urbain", Le Havre a obtenu un crédit de près de 300 millions de francs de la Communauté européenne pour financer une des principales actions urbaines inscrites dans la charte : la réaménagement du quartier de la Citadelle - Saint-Nicolas-de-l'Eure et l'amélioration des conditions de vie de ses habitants.

La planification spatiale

La réalisation des chartes ne se traduit pas seulement dans des programmes d'investissements ; elle s'inscrit également dans des documents d'urbanisme ou de planification territoriale.

Ainsi, à Rouen, l'élaboration de la charte de place portuaire a coïncidé avec la révision du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Aussi plusieurs dispositions du nouveau SDAU ont-elles été directement inspirées par le travail de réflexion sur la charte : sixième franchissement de la Seine et contournement Ouest de l'agglomération, boulevard maritime....

Au Havre, le compromis réalisé entre le développement de la zone industrielle portuaire et la constitution d'une vaste zone naturelle protégée sur la rive Nord de l'estuaire est inscrit dans la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine.

De même, la réflexion sur le développement de l'accueil des croisières à Nice et le projet urbain qui l'accompagne s'inscrivent dans le cadre plus général de la directive territoriale d'aménagement des Alpes Maritimes, où est mentionnée, en particulier, le projet de transport en commun en site propre qui doit relier le centre de Nice et son port aux principaux secteurs à enjeux du littoral. Les projets d'embellissement et le développement du centre ville s'inscrivent également dans le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.

On a vu également dans les chapitres 4 et 5 le rôle joué par la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire dans le dispositif constituant la charte de place portuaire de Nantes-Saint-Nazaire

Autre application de la logique de la planification territoriale : l'élaboration de la charte de Rouen a été l'occasion de réviser la carte établie par le FEDER pour l'attribution des primes d'aménagement du territoire concernant les activités tertiaires. Rouen était placé dans une zone qui n'en bénéficiait pas : ce n'est désormais plus le cas.

*

Grâce à la mise en œuvre de toutes ces procédures, on peut parler aujourd'hui d'un excellent taux de réalisation des actions prévues dans les chartes de place portuaires. Cela est dû sans aucun doute à une forte implication des collectivités locales dans ces projets, depuis les villes ou les communautés d'agglomération directement concernées jusqu'aux départements et aux régions. Il y a là une pierre de touche de la réussite : les acteurs locaux tenaient au contenu des chartes.

Cet intérêt a-t-il survécu à leur réalisation ? Le dialogue initié à l'occasion des chartes a-t-il des chances de se poursuivre dans l'avenir ? Telle est la dernière question à laquelle nous allons essayer de répondre.

Chapitre 8

CHARTES VIVANTES ET CHARTES OUBLIEES

Au delà de la réalisation des actions prévues dans les chartes de place portuaire, qui est plutôt satisfaisante, le véritable critère de réussite de cette politique est la poursuite du mouvement créé. L'objectif principal étant d'amener villes, ports et partenaires économiques à travailler ensemble, il est important d'observer si le dialogue s'est poursuivi après l'élaboration des chartes. Les situations rencontrées sont contrastées : il y a des chartes vivantes et des chartes oubliées.

Chartes vivantes

Les chartes vivantes sont celles qui ne se sont pas cantonnées à n'être qu'un simple catalogue ou un exercice de programmation. Les partenaires ont non seulement eu la volonté de rassembler les financements évoqués au chapitre précédent, mais également celle de s'organiser pour agir ensemble et continuer à le faire à l'avenir.

Un des meilleurs exemples de charte vivante est celle de Bayonne. La charte elle-même comportait dans sa dernière partie un protocole conclu entre tous les signataires pour organiser la réalisation des actions prévues. L'Etat, le conseil régional, les deux conseils généraux des Landes et des Pyrénées atlantiques, le District de Bayonne-Anglet-Biarritz, la Communauté de Communes de Seignanx, sept communes et la chambre de commerce, concessionnaire du port, se mirent ainsi d'accord pour continuer à siéger dans un " comité stratégique " chargé de conduire un processus opérationnel.

La première étape de ce processus était la mise au point d'un schéma directeur constituant un véritable projet de développement et d'aménagement. Une consultation fut ouverte pour choisir un architecte urbaniste chargé de l'élaborer. Une fois ce travail effectué et les premiers financements affectés, on passa à la réalisation du schéma ainsi dressé. Un " comité technique ", qui avait déjà eu l'œil sur les études, fut chargé de veiller au bon déroulement de cette phase de réalisation. Il est encore à l'œuvre aujourd'hui. Ses chevilles ouvrières sont le chef de l'arrondissement de Bayonne de la DDE et le directeur des services du District. Ce comité a pour mission d'examiner tous les projets prévus, quels qu'en soient les responsables et l'origine des financements, pour vérifier s'ils respectent bien l'esprit de la charte de place portuaire et celui du schéma d'aménagement qui en a découlé.

A La Rochelle, le travail se poursuit également. La communauté d'agglomération a inscrit le développement du port dans ses projets. L'application du volet ferroviaire du contrat

de plan donne lieu à un accord entre l'Etat, la région, Réseau ferré de France et la chambre de commerce pour définir le statut de toutes les voies desservant le port et les responsabilités de chacun. Quelques intentions de la charte ont pu s'appliquer très rapidement, comme le plan de circulation. Mais d'autres exigent tout un travail complémentaire avant de passer aux réalisations. Ainsi en est-il par exemple de l'aménagement du boulevard Delmas qui constitue l'interface entre le quartier de La Pallice et le port. La méthode de groupes de travail spécifiques utilisée pour préparer la charte a paru bonne ; elle pourrait être reprise pour attaquer d'autres étapes ou d'autres sujets. Dans la foulée de la charte de nouveaux projets sont en train de voir le jour.

A Brest un bon climat de concertation existait avant la charte. Il se poursuit après. La réalisation du schéma directeur du port sera complètement achevée à la fin du XIIe plan. Un nouveau schéma directeur sera élaboré pour la période 2010-2015.

Au Havre aussi le mouvement se poursuit. La « tripartite » continue à se réunir chaque mois. Des contacts bilatéraux se sont établis sur des sujets opérationnels aussi bien entre le port autonome et la Ville, pour la restructuration du quartier de l'Eure, qu'entre le port autonome et la DDE, pour les accès routiers et ferroviaires. La Ville a pleinement appuyé Port 2000, au point de passer pour son promoteur dans l'opinion publique locale. D'anciens projets ont été repris, telle la reconstruction de l'écluse protégeant le bassin historique du Roy, et de nouveaux se sont développés, comme la création d'un port de plaisance dans le bassin de la Barre et le déplacement de la chambre de commerce à l'extrême Est du bassin Vauban. En matière d'action économique, La Ville, le port autonome et la chambre de commerce resserrent encore leurs liens en confiant à « Le Havre Développement » la gestion de « Port Alliance », association spécialisée dans le développement maritime, dans laquelle la Ville n'était pas présente jusqu'ici.

Ces chartes vivantes sont bien des réussites au regard de l'objectif poursuivi. Elles semblent justifier a posteriori la procédure.

Chartes oubliées

Mais il est d'autres places portuaires où la charte est peu à peu oubliée : elles ne sont pas pour autant des exemples négatifs, car la charte laisse des traces et trouve des prolongements.

A Lorient, le sous-préfet, interrogé sur la charte, avoua qu'il n'en connaissait pas l'existence. Le président de la communauté urbaine n'en gardait qu'un lointain souvenir et ne semblait plus guère en connaître le contenu. Seul le chef service maritime de la DDE conservait la charte présente à l'esprit : il l'avait trouvé dans son bureau en prenant son poste et avait continué à l'utiliser comme document de référence. Un document d'ailleurs assez bien appliqué : bon nombre des actions qui s'y trouvent inscrites sont aujourd'hui réalisées.

Quant à la concertation, un nouveau sujet a conduit les anciens partenaires de la charte à se retrouver : les projets d'urbanisme en cours d'étude sur la partie de l'arsenal située en rive droite du Scorff ont justifié la création d'un " comité de pilotage " qui se réunit tous les trois mois sous la présidence du préfet. Il rassemble les administrations civiles et militaires de l'Etat, les collectivités locales et la chambre de commerce. On ne parle donc plus de la charte

aujourd'hui, mais elle a été en bonne partie réalisée et la concertation reprend sur un nouveau sujet. Le bilan est donc loin d'être négatif.

A Rouen, plus rien de formel ne s'est passé au titre de la charte depuis son approbation, il est vrai discrète, en 1998. Mais on retrouve des objectifs de la charte dans le contrat de plan et dans des réalisations futures en cours d'étude comme le sixième franchissement. Il semble que la charte ait été un moment de réflexion utile. Même si elle n'a pas eu de poursuite institutionnelle, elle a laissé des traces dans les documents d'urbanisme et de planification. Dans les esprits aussi : le dialogue bilatéral entre la DDE et le port autonome s'est poursuivi pour travailler sur la desserte du port. L'intérêt des maires pour leur port semble également en avoir été accru.

Même à Bordeaux, où l'élaboration de la charte avait de fait été boudée par les collectivités locales, sa réalisation est néanmoins en bonne voie et la concertation entre partenaires a progressé depuis sa non signature. Ainsi le port autonome participe à l'action de développement économique en détachant un agent au BRA, véritable agence de développement économique de la Gironde. Il participe également au programme de rénovation urbaine de la ville, où il a un rôle à jouer en tant que propriétaire de nombreux terrains et immeubles. De leur côté le conseil général et la communauté urbaine se sont montrés solidaires du port en s'opposant au projet de classement de l'estuaire de la Gironde en zone naturelle protégée, qui aurait interdit le dragage de l'estuaire de la Gironde et donc entraîné à brève échéance la fermeture du port de Bordeaux.

A Dieppe, le protocole signé en 1997 qui tient lieu de charte de place portuaire prévoyait la réunion périodique d'une « commission mixte paritaire » composée de la Ville de Dieppe, de la chambre de commerce et du sous-préfet. Mais après les premières réunions, elle perdit l'habitude de se réunir. Quelques actions inscrites dans le protocole se sont bien réalisées, mais l'habitude de travailler ensemble, prise au moment de l'élaboration de la charte, semble s'être perdue.

Le cas de Marseille

Marseille aurait pu être un exemple fort intéressant de charte de place portuaire. Adossée au projet d'entreprise du port autonome et à Euroméditerranée, la charte était constituée par un catalogue de trente-cinq intentions, qui avaient pour objectif de permettre à la place portuaire d'acquérir une cohésion nouvelle et de gagner en compétitivité.

La charte n'était donc qu'un point de départ : tout allait se jouer après son approbation. Pour que ces intentions puissent se transformer en autant d'actions ou séries d'actions, il était nécessaire que les principaux partenaires de la "communauté portuaire" - professionnels, organisations syndicales, port autonome, collectivités locales et services de l'Etat - puissent se livrer à un travail de concertation. Pour initier le mouvement, un "conseil de développement de la place portuaire" se réunit autour du préfet de région le 10 décembre 1999, un an après la signature de la charte ; il rassemblait les principaux partenaires à l'exception du syndicat CGT des employés du port, qui, ayant refusé de signer la charte, refusa de participer à son application, ôtant ainsi une partie de sa portée au travail qui fut, malgré tout, engagé. Deux études furent commandées : la première, confiée au Collège Coopératif Provence-Alpes-Méditerranée, avait pour objet d'évaluer les conditions de mise en œuvre des actions inscrites

dans la charte ; la seconde, confiée à M. Bernard Brunhes, consistait à élaborer le " volet social " de la charte et, ce faisant, à poser le problème du manque de fiabilité du port de Marseille du fait des conflits sociaux qui le bloquent périodiquement.

Au cours d'une troisième réunion du conseil de développement, le préfet de région proposa de mettre en place un véritable dispositif de concertation et de dialogue pour avancer sur les pistes choisies. Il se composait de trois éléments : le conseil de développement, qui continuera à se réunir une fois par an, un " comité stratégique ", moins nombreux, et surtout un secrétariat permanent du conseil de développement, qui serait confié à un préfet honoraire connaissant bien la région, assisté d'un ou deux collaborateurs. En effet, compte tenu des pesanteurs existantes et de la complexité des problèmes posés, il était hors de question de pouvoir avancer sans une volonté permanente, une capacité d'animation et d'organisation de la concertation. Mais la mise en place de cette structure légère impliquait de l'argent, or, malgré les demandes répétées du préfet de région, ni la DATAR, ni la direction des Ports ne purent le lui accorder pour financer cette action inhabituelle. On peut le regretter, car, même si le principe posé au départ veut que les chartes de places portuaires ne donnent pas droit à l'attribution de crédits spécifiques, un minimum des crédits consacrés aux études et à l'animation, était indispensable dans un cas comme Marseille, pour poser des problèmes et avancer. Cette lacune est d'autant plus regrettable que les sommes nécessaires étaient bien faibles au regard des enjeux.

*

Cependant, le bilan d'ensemble des chartes de place portuaire paraît plutôt positif : dans des lieux où le dialogue entre partenaires n'existe pas, il s'est établi et poursuivi ; là où il existait déjà, les chartes ont permis d'attaquer de nouveaux sujets ; même dans des places portuaires où la charte est aujourd'hui oubliée, elle a laissé quelques traces...

On peut néanmoins se demander si le lancement de cette procédure nouvelle en valait la peine et si les mêmes résultats n'auraient pas pu être atteints sans créer un outil administratif spécifique.

Chapitre 9

“ QU’IMPORTE LE FLACON ... ”

Le but principal des chartes de place portuaire était de susciter un dialogue entre villes et ports pour élaborer des projets d’intérêt commun. Mais les vingt sept places portuaires auxquelles une charte fut proposée en 1995 présentaient au regard de cet objectif une très grande diversité de situations. Fallait-il leur appliquer à toutes la même procédure ? C'est une question qu'on est obligé de se poser.

Fallait-il des chartes ?

D'elles-mêmes un certain nombre de places portuaires écartèrent la perspective d’élaborer un nouveau document, car elles avaient déjà entrepris tout un travail de concertation et de réflexion correspondant aux objectifs des chartes de place portuaire. Le meilleur exemple est celui de Dunkerque, où le travail engagé pour élaborer un “ schéma d’environnement industriel ” et amener différents partenaires à agir de concert servit de modèle. Il est donc paradoxal que Dunkerque soit réputé ne pas avoir de charte. Parmi les places qui n'ont pas répondu à la proposition du Premier Ministre d’élaborer une charte de place portuaire, il y en a peut être d’autres qui avaient des motifs identiques.

Plus sage fut la décision prise à Nantes-Saint-Nazaire de considérer que tout le travail entrepris pour définir une politique d’ensemble de l’estuaire de la Loire valait une charte de place portuaire.

On ne peut, en effet, s’empêcher de penser que la surabondance des procédures ayant à peu près le même objet - ou du moins se recoupant - présente, aux yeux des responsables locaux, un risque de confusion ou de démobilisation : directives territoriales d’aménagement, schéma de mise en valeur de la mer, schémas de services, schémas directeurs d’aménagement et d’urbanisme, chartes, contrats, programmes de toutes sortes constituent une panoplie dans laquelle on peut se perdre.

Etait-il possible d’amener les villes et les ports à réfléchir ensemble à leur avenir sans créer une nouvelle procédure ? Probablement. Des exemples le prouvent, car à Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille, Bordeaux et Brest, on n’avait pas attendu les chartes de place portuaire pour commencer à agir ensemble dans le bon sens : le schéma d’environnement industriel de Dunkerque est le résultat d’une démarche pleine de sagesse pour concilier le développement des activités portuaires et la sauvegarde du cadre de vie ; Nantes donne l’exemple d’une bonne réflexion d’ensemble sur l’avenir de l’estuaire de la Loire ; à Marseille, dans le cadre d’Euroméditerranée, la Ville et le port autonome réussirent pour la première fois

à franchir la grille qui les séparait ; à Bordeaux, la Ville et le port autonome se mirent d'accord sur le transfert des quais rive gauche, qui représente un important enjeu d'urbanisme ; le schéma de référence du port de Brest et la charte "Port Avenir 2000" à Bordeaux étaient de bons exemples d'une réunion de l'Etat et des collectivités locales pour programmer le développement des équipements portuaires. On aurait pu, par persuasion et contagion, agir de même dans d'autres endroits et faire ainsi l'économie d'une procédure supplémentaire.

Cette remarque devait être faite, mais un autre choix fut effectué : rendre l'action plus visible en créant une nouvelle procédure contractuelle. C'est donc la réussite des chartes de place portuaire qu'on nous a demandé d'évaluer.

Un bilan positif

En lançant cette politique, la DATAR et la direction des Ports entreprenaient une démarche inhabituelle : elles proposaient aux partenaires de chaque place portuaire de s'investir dans l'élaboration d'un document contractuel sans aucun financement spécifique à la clé. Elles misaient sur l'idée que si une volonté commune naissait de ce travail conjoint, les partenaires locaux et régionaux trouveraient les moyens de la concrétiser à travers les contrats de plan régionaux et toutes autres procédures utilisables. Ce pari a été gagné, puisque dans la plupart des quinze places portuaires dotées d'une charte les choses se sont bien passées ainsi.

Il convient d'observer la très grande diversité des chartes approuvées. Cela conduit à souligner la principale qualité de la politique lancée : elle s'est parfaitement adaptée à la diversité des situations locales, elle a permis de faire du "cousu main" et non de la "mesure industrielle". De ce fait la proposition faite par l'Etat d'élaborer une charte a pu être utilisée intelligemment, en fonction des choix des responsables locaux.

Dans trois cas – Bayonne, La Rochelle et Nice – l'élaboration de la charte a permis de lancer un processus fort utile correspondant pleinement à l'objectif poursuivi : pour la première fois les autorités portuaires, les édiles et les responsables économiques se sont engagés dans un travail commun. On peut parler de réussite.

Dans d'autres cas, comme Le Havre ou Brest, la charte a été l'occasion d'aller plus loin, d'attaquer ensemble de nouveaux sujets : la mutation urbaine aux marches du port et de la ville ou le développement des activités liées à la mer. À Cherbourg, la charte a permis d'exprimer clairement une forte logique géographique.

Même dans des endroits où l'exercice d'élaboration de la charte fut moins mobilisateur, - à Rouen ou à Dieppe – il est loin d'avoir été inutile. Il a laissé des traces. Peut-être même a-t-il contribué à préparer d'autres avancées : l'avenir le dira.

Il convient d'ajouter que les chartes de place portuaire ont été un élément de clarté et de cohérence. En particulier, dans les relations entre les ports et leurs partenaires, les premiers avaient souvent l'habitude de présenter leurs projets de manière un peu décousue, en fonction des calendriers de réalisation et des financements à solliciter, alors que l'élaboration d'une charte les obligea à une présentation d'ensemble permettant de replacer chaque action dans une stratégie.

Au total le bilan de la politique des chartes de place portuaire est plutôt positif. La question se pose donc de savoir comment poursuivre. Là où il y a eu un élan, comment le prolonger ?

Les comités de pilotage stratégique

Dans plusieurs villes portuaires existaient depuis un certain temps déjà des assemblées qui, sous des dénominations diverses – « comité stratégique », « comité directeur » ou « conseil de développement » - avaient pour objet d'être le lieu de la concertation entre partenaires de la place portuaire. L'élaboration des chartes amena plusieurs villes portuaires qui n'en étaient pas encore dotées à créer de telles assemblées. Là où les chartes furent et restent les plus vivantes, ces assemblées ont fait la preuve de leur utilité. Mais elles étaient encore loin d'exister partout. Il était donc normal de chercher à les généraliser : tel était le but du décret du 9 septembre 1999 qui institua dans chaque port non autonome relevant de la compétence de l'Etat un « conseil portuaire » et un « comité de pilotage stratégique ».

Ce texte a-t-il vraiment entraîné une généralisation ? Une enquête effectuée à notre demande par la direction des Ports montre qu'en application de ce décret des comités de pilotage stratégique ont été créés dans des ports où ils n'existaient pas, comme Bastia, Cherbourg, Nice, Port-La Nouvelle, Sète, Saint-Malo, Larivot et Degrado-des-Cannes en Guyane. Une création est en préparation à Caen. En revanche, les comités de pilotage stratégique de Boulogne-sur-Mer et Calais n'ont pas été constitués, du fait de la démarche en cours concernant le rapprochement des trois ports du Nord-Pas-de-Calais.

Ces créations ont-elles répondu à l'objectif poursuivi ? Il est encore trop tôt pour juger, mais l'on peut observer qu'à côté des comités qui se sont réunis plusieurs fois depuis leur création, comme à Cherbourg, Saint-Malo et Sète, d'autres ont une existence plus formelle : les comités de Bastia, Nice, Lorient, Larivot et Degrado-des-Cannes ne se sont encore jamais réunis.

Un problème s'est parfois posé là où de fait un comité existait déjà, mais sans porter le nom exact de « comité de pilotage stratégique » et sans avoir été créée au titre du décret de 1999. A Port Réunion un comité de pilotage de la charte de place portuaire avait été institué en mai 1996 et s'était réuni à plusieurs reprises : il n'a pas semblé nécessaire d'instituer formellement un nouveau comité. A Bayonne un choix différent a été fait. Un « comité stratégique » avait été créé par tous les acteurs concernés au lendemain de l'approbation de la charte de place portuaire et avait fait preuve d'une certaine efficacité, puisque ce fut sous son égide que fut lancée l'élaboration d'un schéma directeur et sa mise en œuvre opérationnelle. Il est devenu très officiellement un « comité de pilotage stratégique » en application du décret de 1999, mais cela ne semble pas lui avoir donné plus de vitalité, bien au contraire : une seule réunion s'est tenue depuis ce changement de dénomination, la plupart des principaux élus étaient absents et, malgré un ordre du jour qui ne manquait pas d'intérêt, la séance fut assez morne.

Cet exemple semble montrer que pour maintenir l'élan donné par les chartes portuaires, il vaille mieux se garder du formalisme et agir avec pragmatisme.

Une diversité à maintenir

En tout cas, il ne faut surtout pas recommencer ce qui a été fait et proposer d'élaborer une nouvelle génération de chartes.

Il faut maintenant miser pleinement sur la logique de la diversité. Les chartes ont joué leur rôle. Dans chaque place portuaire concernée, leur élaboration représente un moment plus ou moins utile. Il faut poursuivre le mouvement, mais d'un endroit à l'autre le chemin à parcourir n'est pas le même. Il n'est pas le même à Bayonne ou au Havre, à La Rochelle ou à Brest. Il serait donc malsain de vouloir recréer une procédure uniforme pour avancer : il vaut mieux faire confiance aux uns et aux autres pour suivre leur chemin.

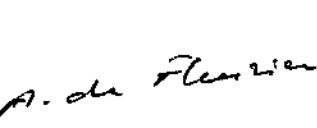
Pour les responsables locaux, élaborer une nouvelle charte ne serait pas une proposition très attractive. L'exercice risquerait cette fois de paraître bien lourd pour un maigre bénéfice. Il donnerait une impression de répétition. En revanche il n'est pas interdit, dans chaque place portuaire, d'interroger l'institution formelle ou informelle qui est devenue le lieu de la concertation – le « comité de pilotage stratégique » maintenant institutionnalisé à Bayonne ou la « tripartite » au Havre – pour lui demander quelle est à ses yeux la prochaine étape, le prochain objectif important à viser. La DATAR et la direction des Ports pourraient charger chaque préfet concerné de lui poser la question.

Le fait même de la poser serait une incitation à voir plus loin. Il serait bon de pouvoir l'accompagner, là où, au vu de la réponse, le jeu paraîtrait en valoir la peine, de quelques crédits d'étude permettant d'appréhender des problèmes encore neufs. Bref, plutôt que de lancer à nouveau une procédure sans financement à la clé, il serait plus utile d'attribuer de petits financements sans procédure pour s'attaquer à de nouveaux sujets ou entretenir le mouvement. A Marseille, par exemple, un financement de ce type permettrait au préfet de relancer la dynamique de la charte de place portuaire.

A travers ses missions d'inspection générale territoriale (MIGT), le Conseil général des Ponts et Chaussées pourrait garder un œil sur l'évolution de chaque place portuaire pour informer la DATAR et la direction des Ports. Dans chaque MIGT concernée les chargés de mission responsables des domaines « maritime » et « aménagement, urbanisme, habitat » (AUH) assureraient ce suivi et le collège de spécialité « maritime », renforcé au besoin d'un ou deux membres du collège « AUH », centraliserait leurs informations. Le présent rapport pourrait faire l'objet d'une présentation devant les deux collèges de spécialité pour sensibiliser au départ les chargés de mission à cette tâche de suivi.

Ces propositions simples devraient permettre, sans formalisme et sans risque de lasser les responsables locaux par des procédures intempestives, d'entretenir le mouvement que les chartes de place portuaire ont contribué à créer, en respectant la diversité de chacune de ces places.


André GRAILLOT
Ingénieur général
des Ponts et Chaussées


Agnès de FLEURIEU
Présidente de la 2^e section


Gérard de SENNEVILLE
Inspecteur général
de l'Equipement

ANNEXES

Annexe 1 – Lettre de mission

Annexe 2 – Circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1995

Annexe 3 – Liste des personnes rencontrées ou interrogées

LE MINISTRE DE
L'EQUIPEMENT, DES
TRANSPORTS ET DU
LOGEMENT

LA MINISTRE DE
L'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE ET DE
L'ENVIRONNEMENT

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général des
Ponts et Chaussées

Paris, le 15 JAN. 2001

OBJET : Analyse des chartes de place portuaire

Lors de la réunion du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 20 septembre 1994, le gouvernement a décidé d'actions d'aménagement et de développement du territoire en faveur des zones littorales. Cette volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs portuaires, publics et privés, s'est concrétisée par le lancement de la procédure des chartes de place portuaire.

Rappelons que l'objectif de ces chartes, dont l'élaboration a été lancée par une circulaire du Premier Ministre en date du 19 avril 1995 suivie d'une circulaire de nos deux ministères en date du 25 janvier 1996, est de répondre aux enjeux du développement des villes portuaires, des relations des ports avec leur ville ainsi que de la modernisation des fonctions portuaires. Elles doivent également servir de base de référence pour la programmation des investissements.

Les chartes comportent une analyse des perspectives de développement du site dans son contexte économique, urbain et environnemental.

Les ports qui sont concernés par les chartes de place portuaire représentent l'ensemble des ports relevant de l'Etat : Dunkerque, Calais, Boulogne, Dieppe, Le Havre, Rouen, Caen, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Concarneau, Lorient, Nantes - Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux-Le Verdon, Bayonne, Port la Nouvelle, Sète, Marseille-Fos, Toulon, Nice, Bastia, Ajaccio, Pointe-à-Pitre, Degrade des Cannes, Fort de France, Pointe des Galets.

A ce jour, quinze chartes ont été validées et ont été signées ou sont en passe de l'être : Bayonne, Bordeaux, Brest, Caen, Cherbourg, Concarneau, Dieppe, La Rochelle, Le Havre, Lorient, Marseille, Nice, Port-la-Nouvelle, Rouen et Sète.

Aujourd'hui, six ans après le lancement du processus, et suivant en cela les demandes du Comité Interministériel de la Mer du 27 juin 2000, le gouvernement a décidé de vous confier l'évaluation de ces chartes et de leur mise en œuvre.

Suivant en particulier certaines des conclusions du rapport établi par M. Morvan sur le développement durable des villes portuaires, rapport demandé lors du Comité Interministériel de la Mer du 1^{er} avril 1998, vous voudrez bien vous attacher à analyser notamment les points suivants :

- bonne adéquation des chartes de place portuaire en tant qu'outil de coordination et de participation effective des acteurs locaux, des collectivités territoriales et des organismes professionnels, à l'interface entre l'Etat dans son rôle de tutelle des établissements portuaires et actionnaire, soucieux du développement économique portuaire, et l'Etat garant de l'aménagement du territoire national et du respect de la stratégie de développement durable ;
- articulation avec les autres instruments de planification et de contractualisation comme les schémas de services collectifs, les Contrats de Plan Etat-Région (en particulier dans leur volet interrégional) ;
- articulation avec les Comités de Pilotage Stratégique, qui ont été instaurés par le décret du 9 septembre 1999 ;
- analyse des blocages apparus lors de la définition des chartes, en particulier dans les ports autonomes ;

et suggérer toutes propositions utiles visant à :

- articuler les chartes de place portuaire avec les futurs contrats de ville, d'agglomération et de pays ;
- adapter, le cas échéant, le contenu, le périmètre ou le processus d'élaboration, notamment au regard des places portuaires des ports autonomes.

Pour mener à bien cette mission, vous vous appuierez sur la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et sur la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral.

Vous voudrez bien nous adresser vos conclusions dans un délai de six mois.

Janyol

Le Ministre de
l'Équipement, des
Transports et du
Logement

La Ministre de
l'Aménagement du
Territoire et de
l'Environnement

Le Premier Ministre

Paris, le 19 avril 1995

N° 4.202/SG

Le Premier ministre

à

Messieurs les préfets des régions
Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie,
Basse-Normandie, Bretagne, Pays-de-Loire,
Poitou-Charente, Aquitaine, Languedoc-Roussillon,
Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Corse, Guadeloupe,
Guyane, Martinique, Réunion

Objet : Chartes de place portuaire

P.J. : Note méthodologique

Lors de la réunion du comité interministériel d'aménagement du territoire à Troyes le 20 septembre 1994, le Gouvernement a décidé d'actions d'aménagement et de développement du territoire en faveur des zones littorales. L'objectif est confirmé par le Parlement dans la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, qui prévoit notamment l'élaboration d'un schéma national des ports maritimes.

D'ores et déjà, trois actions sont engagées. Une concertation a débuté sur les trois estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde, dans la perspective de directives territoriales d'aménagement. Des groupes de travail réfléchissent sur l'avenir des trois façades maritimes. Des sites sont retenus pour la rénovation de stations littorales anciennes.

La quatrième action concerne la poursuite de la modernisation des ports français.

Les villes et agglomérations portuaires sont des places économiques, culturelles et urbaines majeures pour nos espaces littoraux ; elles représentent un enjeu économique de premier plan pour la France. Il faut aujourd'hui renforcer la compétitivité portuaire et accélérer le développement économique de nos espaces littoraux.

La réforme portuaire a constitué une composante importante du rétablissement de la compétitivité des ports. Les actions concernant la manutention, la domanialité, les pratiques administratives et les dessertes terrestres gardent leur caractère prioritaire.

.../...

Ces actions et ces interventions de l'Etat ne produiront leur pleine efficacité que soutenues par une mobilisation de l'ensemble des acteurs portuaires, publics et privés.

A cet effet, le comité interministériel d'aménagement du territoire a décidé d'associer l'Etat aux collectivités publiques et aux acteurs socio-professionnels pour l'élaboration de projets globaux de développement. Il est donc proposé aux principales places portuaires, dont la liste figure en annexe, de s'engager sur des objectifs et des actions déterminés en étroite concertation entre les partenaires, et repris dans une convention intitulée "charte de place portuaire".

Les projets de développement qui feront l'objet de cette convention seront élaborés selon les principes et la procédure décrits dans la note méthodologique figurant en annexe.

Vous porterez le contenu de cette note à la connaissance de l'ensemble des partenaires susceptibles d'être intéressés (collectivités territoriales, établissements portuaires, acteurs socio-professionnels, services de l'Etat), afin de convenir avec eux, le cas échéant, des modalités de l'élaboration d'une charte de place portuaire. Vous rechercherez en outre une implication du secteur privé.

Vous ferez parvenir les candidatures avant le 1er juin au ministre chargé de l'aménagement du territoire (délégation à l'aménagement et à l'action régionale), ainsi qu'au ministre chargé des ports (direction des ports et de la navigation maritime).

J'appelle votre attention sur l'enjeu économique que représentent ces "chartes de place portuaire". Il s'agit bien de rendre aux sites portuaires leur rôle de pôle d'entraînement économique régional et national et d'assurer à la France une ouverture économique internationale qui lui permette de mieux tenir sa place sur les marchés mondiaux.



Edouard BALLADUR

**Note méthodologique
pour l'élaboration de chartes de place portuaire**

1°) Sites concernés

L'élaboration d'une "charte de place portuaire" est proposée aux sites portuaires suivants : Dunkerque, Calais, Boulogne, Dieppe, Le Havre, Rouen, Caen, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Concarneau, Lorient, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux-Le Verdon, Bayonne, Port la Nouvelle, Sète, Marseille-Fos, Toulon, Nice, Bastia, Ajaccio, Pointe à Pitre, Degrad des Cannes, Fort de France, Pointe des Galets.

2°) Contenu

Les "chartes de place portuaire" doivent répondre aux enjeux du développement des villes portuaires, des relations des ports avec leur ville, ainsi que de la modernisation des fonctions portuaires.

Elles associent l'Etat, les collectivités territoriales, les autorités portuaires et l'ensemble des acteurs publics et privés qui auront souhaité y adhérer, à un projet de développement répondant aux principes suivants :

- il s'appuie sur des orientations économiques précises portant, en particulier, sur le développement des activités et des emplois, l'implantation d'entreprises et l'accroissement du trafic ;

- il précise les options retenues en matière de protection de l'environnement afin d'adapter, le cas échéant, les documents de planification spatiale ;

- il prend en compte les actions à court et moyen terme, indispensables à la réalisation des objectifs précités, tant dans leurs aspects strictement portuaires que dans leurs dimensions multimodales, s'attachant, notamment, à améliorer la desserte terrestre des ports ;

- il s'attache à la modernisation de l'ensemble des fonctions et professions portuaires pour accroître la compétitivité de la filière portuaire et réaliser son insertion plus étroite dans l'économie régionale ;

- il comprend des opérations destinées à renforcer la complémentarité entre les villes et les ports sur des enjeux de développement communs en proposant, en particulier, des actions appropriées en matière d'urbanisme et de fonctions tertiaires ;

- il se réfère à un contexte régional, en associant l'arrière pays dans la perspective d'une meilleure intégration dans les stratégies régionales de développement économique.

Les "chartes de places portuaires" comportent, tout au moins, une analyse des perspectives de développement du site dans son contexte économique, urbain et environnemental. Des rapprochements entre sites portuaires limitrophes ou complémentaires sont recherchés pour développer l'offre de services des ports français dans le transport maritime international.

Une analyse détaillée et motivée, plus spécifique au site portuaire concerné, est réalisée en priorité à partir de l'ensemble des orientations et des actions retenues au titre des divers objectifs et engagements déjà prévus (contrats de plan, de ville, d'agglomération, chartes d'objectifs, schémas de référence, schémas directeurs).

Cette analyse au regard des enjeux et des objectifs évoqués plus haut permet une mise en cohérence des actions proposées ainsi qu'une validation de leur efficacité économique.

3°) Procédure

La procédure de candidature, d'élaboration, de négociation, d'approbation et de suivi des "chartes de places portuaires" est la suivante :

a) la candidature pour un site portuaire (qui peut intéresser plusieurs villes) émane de l'ensemble des collectivités territoriales et des autorités portuaires souhaitant s'engager dans la démarche. Elle est déposée avec un exposé des motifs auprès du préfet de région. Dans le cas où une même candidature intéresserait plusieurs régions, un préfet coordonnateur est désigné.

b) La candidature est transmise par le préfet de région au ministre chargé de l'aménagement du territoire, délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et au ministre chargé de la mer, direction des ports et de la navigation maritime (DPNM), accompagnée de son avis. La DATAR et la DPNM assurent l'instruction interministérielle de la demande et proposent l'approbation d'un mandat au préfet de région pour la mise en œuvre de la procédure.

c) A réception de celui-ci, le préfet de région, avec le concours de la DATAR et de la DPNM, s'il le souhaite, met en place un comité de pilotage réunissant les collectivités territoriales et l'ensemble des acteurs concernés.

Après un premier diagnostic des forces et des faiblesses du site portuaire, le comité de pilotage élabore un projet qui précise les objectifs à atteindre et les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir. L'ensemble des partenaires, publics et privés, et des services de l'Etat seront associés sous la forme de groupes de travail.

d) Les documents ainsi élaborés sont transmis par le préfet de région au ministre chargé de l'aménagement du territoire et au ministre chargé des ports. La DATAR et la DPNM assurent l'instruction et conduisent la consultation interministérielle.

Les "chartes de place portuaire" ne sont pas une procédure financière supplémentaire pour obtenir des crédits d'Etat. Elles pourront constituer un critère dans l'attribution par l'Etat des crédits contractualisés ou affectés, ainsi que pour décider d'autres interventions financières de droit commun, qui feront l'objet d'un examen interministériel.

La "charte de place portuaire" est approuvée en CIAT ; après cette approbation, le préfet de région reçoit mandat du Premier ministre à l'effet de signer le document avec les élus et l'ensemble des partenaires concernés.

e) Après signature de ces documents, il revient au préfet de région de veiller à l'engagement des actions relevant de sa compétence.

f) Le comité de pilotage sera chargé du suivi et de l'évaluation des programmes mis en œuvre. Les préfets de région établiront un bilan annuel d'avancement des dossiers qui fera l'objet d'une communication au CIAT.

Annexe 3**LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU INTERROGÉES****Administrations centrales**

M. AUBERT, ancien délégué à l'aménagement du Territoire et à l'Action régionale
M. CHAIN, ancien chargé de mission à la DATAR
M. CHAVAROT, ancien directeur du Transport maritime, des Ports et du Littoral
M. GRESSIER, directeur du Transport maritime, des Ports et du Littoral
M. MARENDET, sous-directeur à la direction du Transport maritime, des Ports et du Littoral
M. du MESNIL, ancien directeur des Ports et de la Navigation maritime
M. PHILIZOT, directeur à la DATAR

Ajaccio

M. CECCALDI, président du Port à la Chambre de Commerce
M. GRIMALDI, directeur du Port à la Chambre de Commerce
M. PLATZER, chef du service de l'aérien et du maritime à la direction départementale de l'Equipement de Corse du Sud

Basse-Terre

M. DESCOMBES, directeur départemental de l'Equipement de la Guadeloupe

Bayonne

M. VATIN, chef de l'arrondissement de Bayonne à la DDE des Pyrénées atlantiques

Bordeaux

M. PEYRONNE, ancien préfet de la région Aquitaine
M. PIOTRE, ancien chef du SGAR de la préfecture de la région Aquitaine
M. LATREILLE, ancien chargé de mission au SGAR
M. GAUTHIER, directeur du port autonome
M. RAYMOND, chef du département Environnement économique et Développement au port autonome

Brest

M. BICHOT, ancien chef du service d'aménagement de Brest de la DDE du Finistère

Cherbourg

M. MOURIER, ancien directeur départemental de l'Equipement de la Manche

Dunkerque

M. DELEBARRE, maire et président de la communauté urbaine de Dunkerque

M. ROUSSET, ingénieur général des Ponts et chaussées

M. VERGOBBI, directeur du port autonome de Dunkerque

Le Havre, Rouen, Dieppe

M. FONTENAIST, préfet de la région Haute-Normandie

M. SAMUEL, sous-préfet du Havre

M. RUFENACHT, maire du Havre

M. AMIOT, directeur régional de l'Equipement de Haute Normandie et directeur départemental de la Seine-Maritime

M. HUBSCHER, chef du service territorial et maritime de Dieppe à la direction départementale de l'Equipement de la Seine-Maritime

M. LECOMTE, président du port autonome du Havre

M. DARCHE, directeur de l'Exploitation et du Développement du port autonome du Havre

M. GENEVOIS, directeur général du port autonome de Rouen

M. ROSAY, président de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre

Mme DUHAMEL, présidente de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dieppe

M. PIETRI, directeur général de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dieppe

La Rochelle

M. LEYRIT, préfet de Charente maritime

M. BUISSON directeur départemental de l'Equipement de Charente maritime

M. CHARBONNIER, chef du service maritime de la DDE de Charente maritime

M. PLAUD, délégué général de l'Union des Ports autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie maritimes, ancien directeur départemental de l'Equipement de Charente maritime

M. THOMAS, premier vice-président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de La Rochelle, président du port

M. BONVANT, directeur du port

M. GAUTRONNEAU, communauté d'agglomération de La Rochelle

M. LEGOY, communauté d'agglomération de La Rochelle

M. MORISSET, communauté d'agglomération de La Rochelle

Lorient

M. DASSONVILLE, sous-préfet de Lorient
M. LE DRIAN, président de la communauté d'agglomération de Lorient
M. LOOTEN, directeur départemental de l'Equipement du Morbihan
M. LEQUERRE, chef du service maritime de la DDE du Morbihan

Marseille

M. OLIVIER, préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur
M. LANGEVIN, préfet honoraire
M. BRASSART, directeur général du port autonome
M. AGIER, chargé de mission au port autonome
Mme CAUHAPE, mission « Ville-Port » de la Ville de Marseille
M. BRUNHES, consultant

Nantes - Saint-Nazaire

M. PATEY, directeur général du port autonome
M. PITTAVINO, directeur de l'Aménagement et de l'Environnement du port autonome

Nice

M. PIGNOL, directeur adjoint de la direction départementale de l'Equipement des Alpes maritimes, chargé de l'urbanisme
M. TAPADINHAS, directeur adjoint de la direction départementale de l'Equipement des Alpes maritimes, chargé des Infrastructures et du Transport

TABLE

Introduction	p. 1
Chapitre 1 – Les objectifs de départ	p. 2
Chapitre 2 – La diversité des situations	p. 6
Chapitre 3 – La procédure choisie	p. 10
Chapitre 4 – L’élaboration des chartes	p. 13
Chapitre 5 – Le contenu des chartes	p. 22
Chapitre 6 – Approbation trop discrète et absence de crédits d’études	p. 29
Chapitre 7 – Les moyens de réalisation	p. 32
Chapitre 8 – Chartes vivantes et chartes oubliées	p. 35
Chapitre 9 – « Qu’importe le flacon... »	p. 39
Annexes :	p. 43
- Annexe 1 : Lettre de mission	
- Annexe 2 : Circulaire du Premier Ministre du 19 avril 1995	
- Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées ou interrogées	

conseil
général
des Ponts et
Chaussées

Tour Pascal B
92055
La Défense Cedex