

Les ports de commerce sont-ils dépositaires d'un patrimoine territorial?

Au lendemain de la COP21, la mobilisation internationale et particulièrement française, a été réaffirmée et a placé l'environnement au centre des préoccupations. Bien que le volet maritime ait été très peu abordé, les acteurs continuent à se mobiliser. Le transport est souvent évoqué, contrairement aux ports et aux espaces littoraux qui s'y rattachent. Pourtant, ils sont au cœur des problématiques environnementales. *"C'est la respiration du monde que l'on perçoit dans un port"* (Jean-Luc Le Cleac'h). Les ports sont des communautés vivantes qui grandissent, évoluent et se transforment, au gré du commerce maritime et des fonctions que l'on attribue à cet espace de jonction entre mer et terre. L'aménagement de l'homme a défini l'espace portuaire et l'a structuré, créant une cohabitation singulière entre les activités économiques à l'échelle globale, et le littoral fortement impacté par la pression urbaine. Ce qui nous amène à une réflexion portant sur le rôle légitime du foncier pour le développement des activités, l'introduction de l'environnement comme outil économique, prenant son sens grâce au positionnement des ports comme acteurs avérés du développement durable.

La mise en perspective de l'entité portuaire

Une zone portuaire a pour vocation de favoriser et de développer des activités commerciales et industrielles, et ainsi contribuer au développement économique de son territoire. Le port possède une capacité d'adaptation qui lui permet de se renouveler sans cesse et doit intégrer une gestion favorable de ses activités. La protection de l'environnement ne figure pas dans ses prérogatives d'origine. Il lui incombe aujourd'hui une mission évidente, la prise en compte environnementale, afin de faire de celle-ci dans les sociétés développées, un élément de son équation économique et de son acceptabilité sociétale. L'entité portuaire a le pouvoir d'impulser une dynamique d'exemplarité de par son engagement et ses actions. L'aménagement comme *"transformation volontaire d'un espace géographique au bénéfice de la société qui l'occupe"* confronte le port à une double responsabilité :

le développement économique et la protection de son environnement naturel.

Il paraît donc essentiel d'observer par quels moyens les entités portuaires tentent de parvenir à un fonctionnement équilibré du territoire maritime, en maintenant leur productivité économique et la préservation du milieu littoral de façon identique. Comme le rappelle la Stratégie Nationale Portuaire de mai 2013 les ports *"doivent concilier ambition logistique, industrielle et aménagement, dans un souci d'excellence environnementale"*. Le développement durable est donc inséparable de la planification spatiale et économique, car les territoires ne sont jamais neutres. La question peut être l'injonction contradictoire entre l'outil économique et la protection de l'environnement.

Le patrimoine détient des qualités spécifiques dues à ses ressources territoriales uniques dont fait preuve le littoral, et qui illustrent un concentré d'enjeux économiques et environnementaux. Il paraît donc essentiel de s'interroger sur la régulation de ses usages et de son partage. Le port de commerce est une entité dépendante de son héritage foncier et doit donc composer sans cesse avec son territoire.

Les projets stratégiques des ports font partie des outils de déploiement de la Stratégie Nationale Portuaire, qui a entre autres, mis en exergue l'aménagement. Ils permettent aux GPM de faire évoluer leur politique de planification territoriale et de développement économique, grâce à une révision tous les 5 ans. Ils ont 5 volets réglementaires, dont les 4 et 5 sont soumis à l'Autorité Environnementale du CGEDD¹ selon l'article R122-17 du Code de l'Environnement. Ils regroupent la Politique d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et tout ce qui concerne les dessertes et le multimodal.

L'avis porte sur la qualité de l'évaluation et sur la prise en compte de l'environnement dans ces documents. La seconde version de ces projets met l'accent sur la politique de développement durable des GPM. Une cartographie de vocation des espaces sur le moyen et

¹ Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

le long terme a été établie, pour déterminer les zones exploitables ou non et structurer l'espace disponible pour le port. Son rôle déterminant dans le développement industriel sera possible au travers de l'offre d'espaces fonciers adaptés.

La géographie influe sur la capacité d'un territoire à avoir un réseau de transport efficace et bien desservi. La question de la desserte de l'hinterland est essentielle pour le devenir d'un Port, au même titre que l'intermodalité, facteur de développement économique et témoin d'un engagement pour le développement durable. Cela va renforcer la compétitivité et la concurrence des territoires. Le patrimoine territorial apparaît une fois de plus, primordial pour la mise en œuvre de solutions logistiques maritimes et terrestres de transport.

La dotation foncière : l'héritage patrimonial

La loi n°65-491 promulguée le 29 juin 1965 instaure la création des Ports Autonomes maritimes. Transformés en Grands Ports Maritimes (GPM) en 2008, ils sont au nombre de sept : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Marseille.

Ces ports ont été dotés d'un foncier conséquent et uniquement terrestre (ne faisant pas partie du Domaine Public Maritime). La gestion revient aux Ports, et l'Etat en est le propriétaire. D'importants aménagements ont été réalisés, notamment des zones créées sur la mer par la suite afin d'optimiser les activités ; construction de bassins, de terminaux, de sites industriels. Les aménagements des années 60 et 70 ont transformé les espaces des ports autonomes, constitués de larges espaces laissés vierges à priori naturels, ou du moins préservés. Les ports français sont par défaut dépositaires d'un patrimoine foncier qualifié de naturel.

La dotation territoriale est ce qui va permettre d'envisager une perspective d'aménagement propre à chaque espace portuaire. Elle est divisée en sites naturels, exploitables ou réservés.

Chaque GPM possède une réserve foncière, dont l'utilisation lui revient exclusivement, et qui n'est pas uniquement destinée aux activités portuaires. Elle constitue un bien précieux eu égard à l'ensemble des enjeux de développement durable. La recherche de conservation des espaces fonciers à forte valeur par une densification des implantations, une limitation de l'étalement industriel afin de rationaliser l'utilisation des espaces pour développer le potentiel des activités, est en accord avec les exigences environnementales.

Tous les ports ont une partie de leur foncier classée à vocation naturelle. Cela représente plus de 20% pour le Port du Havre, 2/3 de la réserve foncière pour Bordeaux, ou encore 2500 ha pour le Port de Rouen.

Superficie du foncier terrestre des GPM

Dunkerque	7 000 ha
Rouen	4 000 ha
Le Havre	10 000 ha
Nantes Saint-Nazaire	2 700 ha
La Rochelle	242 ha
Bordeaux	2 500 ha
Marseille	10 000 ha

Compilation : Perrine Brullon, 2016

Le Port de Marseille possède de larges réserves foncières sur Fos, cependant un tiers est inutilisable car incompatible avec la dynamique environnementale. Le Port a cependant adopté un Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Zone Industriolo-Portuaire (PADDZIP), et il existe une planification spatiale structurée par la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), élaborée par l'Etat et le Département des Bouches-du-Rhône en 2007. Tous ces engagements témoignent de la prise en compte de l'efficacité économique, de l'intégration dans le contexte social et des enjeux environnementaux à l'échelle de la place portuaire, pour chaque nouvelle installation.

D'autres actions existent : la location du foncier par des agriculteurs pour qu'il soit entretenu, et laisser place à la biodiversité, comme à Dunkerque sur environ 3000 ha, ou bien des partenariats sur lesquels s'appuyer pour simplifier la gestion d'un projet d'aménagement au regard des mesures environnementales, par exemple entre le Conservatoire du Littoral et les différents ports.

Activité portuaire et valorisation environnementale

L'urbanisation du littoral est un moteur de dégradation des milieux et concerne en premier lieu les zones portuaires. De quelle manière les ports peuvent-ils s'intégrer et s'adapter à leur territoire ?

La classification des milieux naturels connaît une évolution notable depuis les 30 dernières années, et démontre le développement de mesures de protection et de gestion des espaces. La Loi Littoral de 1986 en fait partie, et a introduit des notions particulières telles que les coupures d'urbanisation, afin de diminuer l'artificialisation des territoires littoraux. La mise en œuvre progressive du réseau Natura 2000², des Aires Marines Protégées (AMP), des Parcs Naturels Marins (PNM), ou l'existence plus ancienne des Parcs Naturels Régionaux³ (PNR), quadrille les zones. D'ailleurs, tous les GPM se situent dans des espaces Natura 2000, voir dans le périmètre des PNM. Cette juxtaposition concerne les Ports de La Rochelle et de Bordeaux. Le

² Réseau initié par l'Union Européenne en 1992 pour la préservation de la diversité biologique. Concerne une zone géographique, n'a pas de statut réglementaire.

³ Ont été institués par un décret en mars 1967.

périmètre du PNM de la mer des Pertuis et de l'Estuaire de la Gironde englobe ces espaces, notamment la commune du Verdon située à l'entrée de l'estuaire, et dans laquelle se situe le terminal à conteneurs. L'ensemble de l'estuaire de la Gironde n'est pas dans la superficie du PNM, cependant, il est entièrement classé Natura 2000⁴. D'autres ports, tels que Dunkerque, possèdent une ZNIEFF dans leur enceinte portuaire : sous-entend de valider les mesures de protection adaptées. Lorsqu'un projet veut voir le jour, celui-ci doit s'accompagner d'un diagnostic de territoire et d'études d'impact environnemental, afin de vérifier qu'un nouveau projet soit viable et adéquat.

La prise en compte environnementale fait partie des réponses pour que les espaces portuaires restent viables et continuent à se développer. La législation mérite d'être clarifiée et simplifiée pour une meilleure compréhension de tous. En effet, selon les cas, il existe une superposition des lois entre les différents Codes en vigueur, ce qui freine et bloque les projets en cours.

L'exemple d'un nouveau terminal à Donges Est a été soumis à de nombreux débats publics et dénonciations des associations environnementales. Celui-ci a finalement été abandonné en 2009 devant la faiblesse du dossier économique au regard du caractère spécifique de la vasière de la zone. Quant à l'extension des infrastructures portuaires et du prolongement du Grand Canal du Havre, cela s'est déroulé dans un climat plus serein lors de l'expression des différents points de vue. Néanmoins, les nouvelles perspectives d'aménagement des espaces et du transport fluvial ont été reportées à une échéance indéterminée par le GPMH en décembre 2012. Les territoires concédés aux ports sont vastes. Une zone portuaire estuarienne ou de façade ne comporte pas des enjeux similaires.

Au-delà des aménagements en zone naturelle, c'est l'ensemble de l'espace portuaire qui est "sous pression". La démographie a de fortes répercussions sur les zones littorales et les fragilise. Elles sont créatrices de dynamisme économique, et les activités anthropiques les impactent fortement. Les activités industrialo-portuaires sont directement concernées par la croissance urbaine de ces zones ; il est donc impératif que le port s'allie à son environnement, notamment pour le foncier et les nuisances. Il doit y avoir un véritable apport de crédibilité du port envers les acteurs soucieux de l'environnement local, ce qui accentue le soutien et la valorisation du milieu portuaire. La concertation se traduit pour le GPM de

Marseille avec la mise à disposition pour la population d'un numéro vert pour toute question la concernant. Les opérations de dragage et des rejets de sédiments sont centrales, en particulier pour les GPM estuariens (Rouen, Nantes St-Nazaire, Bordeaux). De nombreux investissements ont été réalisés en réaction à la taille croissante des navires, comme l'amélioration du tirant d'eau, et à la préservation de l'environnement. Grâce aux nombreuses actions engagées, la qualité des matériaux dragués et clapés, ainsi que celle de l'eau, est en nette progression.

Estuaire de la Loire, activité industrielle et patrimoine naturel



Photo ISEMAR

Une nouvelle approche

La réforme portuaire promulguée le 4 juillet 2008 a attribué le statut de Grand Port Maritime, et a permis aux 7 GPM désignés, d'accéder à la pleine propriété du foncier. Le rôle d'aménageur se substitue à celui de gestionnaire, et leur ajoute de nouvelles responsabilités, "*dans une logique de développement durable en alliant le développement économique et l'aménagement du territoire*" (Art L101-1 de la loi de 2008). Cette nouvelle attribution change les paradigmes et met l'accent sur l'aspect environnemental. La morphologie des ports a été façonnée en 1965, avec l'acquisition foncière établie par la DATAR. Le littoral est l'écotone (zone de transition entre deux écosystèmes) de l'interface terre-mer, ce qui accentue la complexité d'aménager les zones portuaires dépendantes de leur environnement, cible des enjeux prégnants de la nature. L'accueil de nouvelles activités doit désormais être en accord avec le développement durable. De plus, certaines zones portuaires s'étalent sur plusieurs communes, cinq pour le site de Marseille, une multitude pour Nantes Saint-Nazaire ou Bordeaux, ce qui accentue la diversité des intérêts et complique la concertation entre les acteurs. Prioriser la reconstruction du "*port sur le port*" est un moyen d'économiser et d'optimiser l'espace. Cela n'est pas toujours possible avec les PPR⁵, qui parfois vont

⁴Jusqu'au bec d'Ambès. Une ZICO existe (Zone d'intérêt pour la conservation des oiseaux) et tolère les activités commerciales non nuisibles aux habitats et écosystèmes. Le GPMB doit inclure plus d'éléments quantitatifs environnementaux dans sa stratégie, car son estuaire est le seul à être aussi bien préservé en composant avec les activités industrielles.

⁵ Plan de Prévention des Risques Technologiques : permet de faciliter la maîtrise de l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques (SEVESO).

à l'encontre de la Directive Environnement, et obligent à déplacer les entreprises et à consommer plus d'espace. Des actions avec différents partenaires ont permis une reconversion du foncier, comme cela s'est fait avec le Conservatoire du Littoral et Nantes Saint-Nazaire, qui lui a cédé 1600 ha au début des années 90 entre Donges et Cordemais. Les nombreuses réglementations environnementales incitent à valoriser les espaces naturels non soumis au développement portuaire. Le foncier peut être cédé comme mesure compensatoire, ou permettre à la ville de s'étendre en s'appropriant certains espaces abandonnés. Cependant, l'exemple d'un PNR pourrait impacter davantage l'urbanisation que les projets portuaires. Un pacte de l'estuaire est en cours pour concilier les objectifs économiques et fonciers.

L'environnement dans la pratique portuaire

En 2011, le Port Atlantique de La Rochelle a signé avec l'Etat et les différentes instances publiques du territoire, une Charte développement durable validant une politique contenant 10 engagements déclinés en 64 actions concrètes. Les thèmes sont, entre autres, le respect de l'environnement marin, la qualité de l'air, le patrimoine ou encore le mode ferroviaire.

Le Port du Havre a, quant à lui, élaboré un Schéma du Développement du Port et de la Nature (SDPN)⁶, avec pour objectif la valeur fonctionnelle des milieux et la contribution au fonctionnement écologique de l'estuaire de la Seine, et comportant un important état des lieux des enjeux naturalistes du GPMH.

À propos des énergies renouvelables, leur développement passe obligatoirement par les GPM, par exemple pour le transport d'éoliennes. Ce secteur tend à se développer sur tous les espaces portuaires. A Nantes Saint-Nazaire, il y a une volonté de relancer la zone située au sud de l'estuaire (le Carnet) pour ce type d'industrie. Il s'agit de partir d'un espace de nature, de hiérarchiser les enjeux, pour construire un projet d'aménagement respectueux de l'environnement. Avoir une vision globale des enjeux de développement et de préservation des espaces nécessite une démocratie participative telle que la gouvernance, impliquant les acteurs de différents horizons (collectivités, associations environnementales) afin d'aboutir à des décisions acceptables dirigées vers le bien commun, et former une gestion intégrée des espaces littoraux.

Ce mode de gestion va permettre une cohabitation des différents usages faits du foncier existant. L'idée principale est de pérenniser les activités industrialo-portuaires, et touristiques que certains ports accueillent,

comme la croisière. La gestion et les solutions pour remédier aux impacts sur l'environnement ne sont pas toujours transposables d'une filière à l'autre.

L'économie littorale doit se positionner dans cet espace très convoité. Quant à son développement, il doit être en mesure de s'adosser aux infrastructures et aux équipements nécessaires à son maintien, voire au renforcement de la compétitivité d'espaces littoraux ouverts à ce type d'économie.

Le territoire se veut l'identité de ses habitants. Moderniser et positiver l'image du port de commerce tend à cette identification. L'organisation d'une journée "*Port ouvert*" à La Rochelle ; le réaménagement des quais dans les villes de Rouen, Nantes ou Marseille, pour faciliter l'accès et laisser place à des activités non portuaires, dans un objectif d'ouvrir ces espaces existants à un public demandeur, et confirment son intérêt pour le "*tourisme portuaire*". D'ailleurs, Nantes Saint-Nazaire vient d'obtenir le label Qualité Tourisme (une distinction publique attribuée aux professionnels du tourisme) pour les visites des installations portuaires des sites de Montoir de Bretagne et Saint-Nazaire. C'est le premier GPM à bénéficier de cette distinction. Cela illustre une vraie volonté de valoriser la culture portuaire.

Force est de constater l'engagement réel dont font preuve les GPM quant à la politique de développement durable, et à la préservation des espaces littoraux. Ils se veulent les garants de leur territoire et du patrimoine associé. La réappropriation du littoral permet d'opérer des changements durables et de mettre en œuvre un fonctionnement plus adapté entre la ville et son port. Les efforts et la persévérance de chacun et des partenariats, ainsi que le soutien des politiques publiques, rendent possible le passage du déclaratif à l'actif.

Selon Claude Debru, "*La nature préfigure la technique qui en est une extension*". Il apparaît donc vital de conserver le capital naturel des territoires face à l'anthropie. La conjugaison des rôles et des qualités des différentes instances va permettre de relever les deux défis, que sont la démographie urbaine croissante et les exigences environnementales. Les échanges de flux de marchandises en découlent directement et de nouvelles responsabilités apparaissent. Les Ports sont le symbole de la transition, dans laquelle des territoires vulnérables se métamorphosent, afin de s'imposer face à une demande grandissante des besoins mondiaux.

Perrine BRULLON

⁶ Document préparatoire à l'élaboration du projet stratégique du Port.