



Norois

Environnement, aménagement, société

225 | 2012

Aménager ou ménager le littoral ?

L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français

Port planning through debate. Actors' points of view on the main port development projects on French coastal zones.

Valérie Lavaud-Letilleul



Édition électronique

URL : <http://norois.revues.org/4320>

DOI : 10.4000/norois.4320

ISBN : 978-2-7535-2634-1

ISSN : 1760-8546

Éditeur

Presses universitaires de Rennes

Édition imprimée

Date de publication : 30 décembre 2012

Pagination : 11-28

ISBN : 978-2-7535-2633-4

ISSN : 0029-182X

Référence électronique

Valérie Lavaud-Letilleul, « L'aménagement portuaire en débat. Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français », *Norois* [En ligne], 225 | 2012, mis en ligne le 30 décembre 2014, consulté le 30 septembre 2016. URL : <http://norois.revues.org/4320> ; DOI : 10.4000/norois.4320

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Tous droits réservés

L'aménagement portuaire en débat Points de vue d'acteurs sur les grands projets d'équipement portuaire du littoral français

*Port Planning through Debate
Actors' Points of View on the Main Port Development Projects on French Coastal Zones*

Valérie LAVAUD-LETILLEUL

UMR 5182 ART-Dev CNRS, Université de Montpellier 3, Route de Mende – 34 199 MONTPELLIER Cedex 5 –
France (lavaud.letilleul@club-internet.fr)

Résumé : L'aménagement portuaire est en grande partie centré sur l'offre de nouveaux équipements adaptés à l'évolution des navires et des trafics. Il a longtemps été en France le domaine réservé des ingénieurs des Ponts et Chaussées qui concevaient les infrastructures de transport en fonction de paramètres technico-financiers. Mais depuis le milieu des années 1990, les nouvelles exigences des populations locales en termes d'environnement et de qualité de vie, parallèlement à la multiplication des conflits d'usage, ont amené le législateur à soumettre au débat public les projets d'infrastructure les plus importants, afin de confronter les points de vue des maîtres d'ouvrage, des populations, des élus... avant la prise de décision.

Cet article a pour but de cerner les enjeux techniques, économiques, sociaux, environnementaux, politiques et culturels entourant l'aménagement portuaire sur les littoraux aujourd'hui. Il s'appuie sur l'analyse des comptes-rendus et bilans de 11 débats publics portant sur des projets portuaires encadrés par la Commission Nationale du Débat Public en France depuis 1997. Il en ressort que la variété observée dans l'argumentation et la dynamique des échanges, comme dans les résultats de la concertation, tient autant à la nature des projets, qu'aux enjeux territoriaux et aux jeux d'acteurs spécifiques présents sur les différentes portions du littoral français. De façon transversale, les débats révèlent également en filigrane des divergences profondes de points de vue entre les maîtres d'ouvrage et les populations locales en termes de temporalité, d'échelle, de territoire et de connaissance. La prise en compte de ces décalages apparaît comme un enjeu majeur pour assurer un développement portuaire intégré sur les littoraux.

Abstract: *Port planning mainly consists of the construction of new equipments adapted to the evolution of ships and shipping traffic. In France, it was the exclusive domain of the engineers from the French Civil Engineering School (Ponts et Chaussées), who planned transport infrastructure according to technical-financial parameters. However, since the mid-1990's, new demands from local populations regarding environmental concerns and quality of life, as well as the increase of conflicts relating to land use, have resulted in the French legislator establishing public debates about important infrastructure projects, to compare the different points of view of the project owners, the local populations, the politicians... before making decisions.*

The aim of this article is to identify the technical, economic, social, environmental, political and cultural interests surrounding coastal port planning today. The article uses the analysis, reports and assessments from 11 public debates on port projects submitted to the French National Commission of Public Debate since 1997. It shows that the diverse points of view observed in the argumentation and the dynamics of the exchanges, as found in the results of the dialogue, depend on the nature of the projects, on the territorial interests and on the specific actors involved on the various segments of the French coastline. In a transversal manner, the debates also suggest profound differences of opinion between the port owners and local populations as far as time, scale, territory and knowledge. Taking into account these differences seems to be a key issue to ensure an integrated port development in the coastal zones.

Mots clés : Aménagement portuaire, gestion intégrée des zones côtières, acteurs, concertation, débat public, France.

Keywords: *Port planning, integrated coastal management, actors, participation, public debate, France.*

INTRODUCTION

Les ports de commerce ont longtemps fait figure de « monde à part » sur les côtes. Tout en participant au développement des villes portuaires, ils ont bénéficié d'une dynamique et d'un fonctionnement fortement extraterritorialisés, à l'image de leurs échanges avec l'outre-mer ou de leur organisation socio-professionnelle marquée par la figure ancestrale du dock. Dans ce contexte, l'aménagement portuaire, essentiellement centré sur l'offre de nouveaux équipements adaptés à l'évolution des navires et des trafics, était alors en France le domaine réservé des ingénieurs des Ponts et Chaussées, ces derniers concevant les infrastructures de transport en fonction de paramètres technico-financiers (Cabantous *et al.*, 2005).

En France, après le coup d'arrêt donné au milieu des années 1970 par les chocs pétroliers à l'équipement des zones industrialo-portuaires, l'émergence de nouveaux trafics (notamment conteneurisés et gaziers) a fait ressurgir de nouveaux projets à partir du milieu des années 1990. Mais dans le même temps, les littoraux, la société et les ports de commerce ont changé. Les littoraux sont devenus des territoires sous pression où la croissance de l'urbanisation et la multiplicité des modes d'occupation de l'espace engendrent tensions et conflits d'usage (Cadoret, 2009). La société aspire aussi à de nouveaux standards environnementaux ou de qualité de vie, dont la prise en charge nécessite parfois des arbitrages en vue d'une gestion intégrée soutenable (Vallega, 1999). Les autorités portuaires ont en parallèle perdu certaines cartes maîtresses dans leur jeu avec l'internationalisation des opérateurs du transport, la difficulté à générer de l'emploi au point de rupture de charge et la réduction des budgets publics (Slack, 1993). Dans ce contexte, les maîtres d'ouvrage portuaires sont de surcroît appelés à descendre dans l'arène démocratique pour discuter avec les citoyens de l'opportunité des projets qu'ils portent, des choix de leur localisation, des modalités de leur réalisation, ainsi que des impacts encourus pour les populations et les territoires littoraux.

Cette recherche porte sur les enjeux techniques, économiques, sociaux, environnementaux, politiques et culturels entourant l'aménagement portuaire sur les littoraux aujourd'hui qui affleurent lors de ces débats. Elle s'inscrit dans le cadre des travaux menés au sein du programme PISTE (Développement industrialo-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales) co-financé par le ministère de l'Écologie (Programme LITEAU) et par le Grand Port Maritime de Marseille (2010-2012). Elle s'appuie sur l'analyse des comptes-rendus et bilans de 11 débats publics portant sur des projets portuaires encadrés par la Commission Nationale du Débat Public en France depuis 1997. Réalisées en amont de la décision sur les projets, ces concertations s'appuient sur les principes d'un échange équilibré, transparent et raisonné d'arguments, tous les acteurs intéressés ayant la possibilité de s'exprimer durant le temps du débat public. Cette légitimation de la parole citoyenne participe du « communicative turn » de l'aménagement portuaire (Healey, 1992). Elle permet tout à la fois d'évaluer la pertinence des projets portuaires, les points de vue d'acteurs et les modalités de construction de la décision publique sur les littoraux. Ces débats sont-ils vecteurs de nouvelles pratiques dans le domaine de l'aménagement portuaire ? Débattre permet-il de construire un développement portuaire intégré sur les littoraux ? Les résultats vont-ils dans le sens du « ménagement des littoraux » ?

Dans un premier temps, l'évocation du contexte d'émergence de la concertation autour des projets portuaires sera l'occasion de rappeler tout à la fois la nécessité (pour pallier les conflits), la rupture (dans la culture des maîtres d'ouvrage) et les incertitudes (sur les modalités) de ce nouveau dialogue entre acteurs autour de l'aménagement portuaire. Dans un second temps, la grande variété de situations observées dans les 11 débats publics portuaires étudiés, aussi bien en termes de dynamique des échanges que de résultats, sera mise en relation avec la diversité des projets, des enjeux territoriaux

et des jeux d'acteurs sur le littoral français. Enfin, au-delà des spécificités relevées d'un débat à l'autre, apparaissent en filigrane durant les débats des divergences profondes entre les points de vue des maîtres d'ouvrage portuaires et des populations locales. La prise en compte de ces décalages qui s'expriment en termes de temporalité, d'échelle, de territoire et de connaissance, apparaît comme un enjeu majeur pour assurer un développement portuaire intégré sur les littoraux.

DÉBATTRE DE L'AMÉNAGEMENT PORTUAIRE POUR MÉNAGER LES LITTORAUX

Les causes : la montée des conflits liés au développement portuaire

Depuis les années 1980, l'aménagement est entré dans une nouvelle ère « géopolitique » émaillée de tensions, d'oppositions et d'affrontements (Subra, 2007). Ces « conflits de proximité », qualifiés de locaux ou de territoriaux, ne sont certes pas l'apanage des sociétés contemporaines. Mais depuis les années 1970, les réactions d'opposition à l'implantation d'équipements collectifs pouvant générer des nuisances pour le voisinage se sont multipliées, diversifiées et structurées, au point qu'une expression NIMBY leur est aujourd'hui consacrée (« *Not In My BackYard* » ou « *Pas Dans Mon Jardin* ») (Jobert, 1998).

On observe notamment une multiplication des conflits à propos des projets de construction de nouvelles infrastructures de transport, et ce tout mode de transport confondu (routier, ferroviaire, aérien, portuaire) (Beaucire, 2009). Les projets d'équipement portuaire n'échappent pas à la règle. Le phénomène est paradoxal et contradictoire. Alors que, notamment dans les pays les plus riches, s'est généralisée la consommation de biens de toutes sortes nécessitant des déplacements de marchandises sur de longues distances, sont apparus en parallèle de nouveaux standards sociétaux en matière d'environnement¹ et de qualité de vie venant s'opposer à la

progression de la circulation des marchandises (De Langen, 2006). De ce point de vue, les ports de commerce apparaissent à la croisée de deux types de demande sociale, de plus en plus difficilement conciliables : celle d'une société de consommation et celle d'une société de bien-être.

Or, la multiplication des conflits territoriaux dans le domaine de l'aménagement portuaire peut être lourde de conséquences pour les maîtres d'ouvrage, autorités portuaires ou exploitants. Dans quelques cas, l'opposition débouche sur un abandon pur et simple des projets proposés. Le plus ancien, quelque peu oublié aujourd'hui, date du début des années 1970 : il s'agit du rejet par la population, formulé dans le cadre d'une consultation régionale, de l'implantation d'une usine sidérurgique sur la zone industrialo-portuaire de la *Maasvlakte* à Rotterdam (Malézieux, 1971, Pinder, 1981). Les exemples se sont multipliés depuis : terminal à conteneurs de Dibden Bay en Grande-Bretagne, terminal vraquier de Donges-Est dans l'estuaire de la Loire (Guillaume, 2009)... Et même quand les projets parviennent à être validés, les différentes formes d'opposition ont des implications importantes dans la planification des nouvelles infrastructures portuaires. Sans compter les délais générés en cas de contestation, les phases d'études et de consultation préalables rallongent de façon importante le temps de gestation d'un équipement portuaire. On estime qu'il faut aujourd'hui compter en moyenne un minimum 10 ans entre la conception et la réalisation de nouveaux équipements portuaires (Notteboom, 2007). Ce sera plus de 20 ans pour le polder de la *Maasvlakte 2* à Rotterdam, dont l'idée fut lancée pour la première fois par l'autorité portuaire en 1991 et qui devrait être opérationnel en 2013 (Lavaud-Letilleul, 2005). Enfin, que ce soit sous la forme de compensations ou autres, la prise en compte de l'environnement a de toutes les façons un coût : on estime que ce dernier représente en moyenne aujourd'hui 10 % du coût total des projets d'équipement portuaire (Notteboom, 2007).

Ces freins et ces contraintes ont finalement amené les pouvoirs publics à prendre en compte les paramètres socio-environnementaux dans le processus de planification portuaire.

1. Nous prenons ici l'environnement dans son sens le plus large. Il intègre non seulement les aspects relatifs aux écosystèmes (qualité du milieu, biodiversité...), mais aussi aux socio-systèmes, à travers la question des risques en lien avec le principe de précaution, et à travers l'enjeu, encore plus large, de la qualité de vie, en lien avec l'attachement croissant des populations à leur « *territoire proche* » (Subra, 2007).

Les évolutions : vers plus de débat et plus de local

Traditionnellement, le modèle de développement occidental repose sur une idéologie du progrès fondée sur une boucle positive reliant le développement des réseaux techniques irrigant les territoires et l'évolution des modes de vie des individus et des activités économiques (Gariépy et Marié, 1997). Or l'objectif de réduction de l'espace-temps passe souvent par la création de nouvelles infrastructures de transport, entraînant inmanquablement une artificialisation volontaire du territoire (Bavoux *et al.*, 2005). De ce fait, la politique des transports (transport policy) se traduit de façon privilégiée par une politique planifiée d'offre d'équipements de transport (transport planning) (Rodrigue *et al.*, 2009). Du côté des politiques publiques, le problème principal est alors celui de la définition de l'intérêt général. Quels en sont les contours ? Comment parvenir à une définition consensuelle des projets ? Quels arbitrages opérer entre les intérêts catégoriels particuliers ?

Dans la planification des équipements de transport, on distingue trois principales catégories d'acteurs : le citoyen, le politique et le technicien. Du XVIII^e siècle jusqu'à une période récente, c'est le modèle de planification dit technico-rationnel qui a cours. Les relations entre citoyens, politiques et experts techniques reposent alors sur un double rapport de subordination. La dimension fortement capitalistique de l'aménagement portuaire induit des processus de prise de décision de nature top-down où la population joue un rôle très limité. La sphère de la décision (les élus) emboîte le plus souvent le pas à la sphère administrative (les hauts fonctionnaires) ; l'expertise (les ingénieurs) est de son côté essentiellement nourrie par les données techniques. Bureaucratie et technocratie apparaissent alors comme les deux fondements de la planification des transports (Day, 1997). L'Etat, notamment en France, a longtemps joué le rôle de garant de ce système technico-économique à travers ses missions de gestion et de contrôle de l'espace, alors que le corps des ingénieurs des Ponts et Chaussées servait de vivier pour les directions des places portuaires françaises (Vigarié, 2003).

Mais dans les pays développés, les dernières décennies marquent une rupture majeure dans les relations entre politique, expertise et citoyens.

La crise des démocraties occidentales a remis en cause à la fois les conditions de production des politiques publiques et la légitimité de la puissance publique. *Fragmentation des systèmes institutionnels et décisionnels* liés à la décentralisation et au fédéralisme, *émergence d'une société civile* de plus en plus revendicatrice et organisée sous formes de groupes de pression, et *nouveaux enjeux sociétaux* (environnement, qualité de vie, éthique)... sont autant d'éléments de ce nouveau contexte (Jouve, 2005). Les solutions passent alors à la fois par un « *political rescaling* », qui met en avant *le local*, saisi dans sa double dimension physique et politique, comme l'échelle privilégiée de traitement des problèmes, et par l'*empowerment*, qui valorise *la participation des citoyens* dans le cadre d'une gouvernance où se nouent des partenariats en réseaux au sein de relations horizontales et verticales (Gaudin, 2002). Pour de nombreux auteurs, cette évolution qui marque l'avènement de la *démocratie de proximité* apparaît tout autant en phase avec le mouvement de globalisation qu'avec les aspirations de plus en plus réflexives des sociétés contemporaines (Beck, 2003, Giddens, 1990).

Les modalités : comment débattre autour des projets portuaires ?

L'émergence de la participation des citoyens dans les procédures d'aménagement résulte d'une évolution convergente du positionnement des principaux acteurs concernés : les citoyens et les maîtres d'ouvrage. En passant de la contestation à la concertation, les *citoyens* doivent faire le choix d'une implication de nature politique dans la construction de la décision publique, et donc accepter de sortir de l'opposition systématique au projet, parfois teintée d'un certain égoïsme individualiste auquel renvoie le syndrome du NIMBY (Hollard et Leborgne, 2001). *Les maîtres d'ouvrage* doivent quant à eux se rallier à l'idée que le face-à-face avec les populations leur assurera un meilleur portage des projets (Ward, 2001). Certes, la concertation comporte à première vue un certain nombre de contraintes pour le maître d'ouvrage (son coût, le temps qu'elle exige, tandis que les premières expériences posent la question de la faible participation du public et de la représentativité des personnes présentes). Mais dans le même temps, elle permet au maître d'ouvrage d'avoir une meilleure connais-

sance des oppositions au projet, de mieux définir les objectifs et les besoins, d'établir une hiérarchisation pertinente des priorités, de favoriser l'émergence de solutions nouvelles et adaptées, et de créer une base de dialogue commune avec les autres acteurs. Au final, la participation de la population doit dans l'idéal permettre d'augmenter à la fois la qualité et l'acceptabilité sociale des projets (tableau 1).

Pour finir, les *acteurs politiques* ont progressivement institutionnalisé la participation des citoyens dans les procédures d'aménagement, dans le but d'intégrer l'avis du public dans les critères de conception et de sélection des projets, en amont du processus de prise de décision. Mais les formes que peut prendre cette participation diffèrent en fonction des objectifs (Raymond, 2009). Le principal critère discriminant dépend du niveau d'implication des citoyens dans le processus de l'action publique qui se décline par ordre croissant sous trois formes : information, concertation et participation. Dans le cadre de l'évolution du « droit à la concertation » et de la prise en compte de l'environnement dans

l'aménagement, le débat public instauré en 1995 par la loi Barnier constitue une étape décisive dans la modernisation de la consultation dans la réglementation française (tableau 2). La procédure du débat public comprend quatre étapes distinctes. La *saisine de la Commission Nationale du Débat Public* est obligatoire pour le maître d'ouvrage pour les projets portuaires dépassant un seuil haut (d'un coût supérieur à 150 millions d'euros ou d'une superficie supérieure à 200 ha) et optionnelle pour les projets de taille moyenne (entre 75 et 150 millions d'euros ou entre 100 et 200 ha). Suite à l'examen du dossier, la CNDP peut décider sur avis motivé d'organiser un débat public, soit encadré par une Commission Particulière du Débat Public (CPDP), soit piloté par le maître d'ouvrage. Tout en instaurant une contrainte de temps nécessaire pour circonscrire le cadre des débats (4 mois maximum pour la durée du débat, soit une durée de 2 ans en moyenne de la saisine jusqu'à la fin de la procédure), les textes donnent beaucoup de latitude à chaque Commission Particulière du Débat Public pour son organisation.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> - Connaissance des oppositions - Identification des besoins, objectifs et priorités - Référentiel de dialogue commun - Emergence de solutions nouvelles/adaptées - Meilleure acceptabilité sociale des projets 	<ul style="list-style-type: none"> - Coût - Temps - Faible participation des populations - Question de la représentativité des populations

Tableau 1 : Avantages et inconvénients de la participation des citoyens à la planification portuaire (d'après Ward, 2001).
Advantages and inconveniences of the participation of the citizens in port planning (after Ward, 2001)

Date	Pays	Réglementation / Texte d'orientation
1976	FRANCE	Loi créant les études d'impact
1983	FRANCE	Loi Bouchardeau
1992	FRANCE	Circulaire Bianco
1992	INTERNATIONAL	Déclaration de Rio
1995	FRANCE	Loi Barnier relative à la protection de l'environnement Création du débat public et de la CNDP
1996	FRANCE	Charte de la concertation (Ministère de l'Environnement)
1998	UNION EUROPÉENNE	Convention d'Aarhus
2002	FRANCE	Loi relative à la démocratie de proximité Réforme de la CNDP
2009-2010	FRANCE	Lois issues du Grenelle de l'Environnement 1 et 2 Réforme du suivi du débat public

Tableau 2 : L'évolution du droit français sur la concertation en aménagement
Evolution of French law on citizens' participation in planning

Enfin, les Présidents de la CPDP et de la CNDP doivent rédiger un compte-rendu et un bilan qui sont rendus publics. Leur but n'est pas de donner un avis sur le projet, mais bien de rendre compte des arguments échangés et du déroulement du débat. En résumé, le débat public repose sur quatre principes fondamentaux : *transparence et publicité des débats, indépendance et neutralité de la CPDP, équivalence des acteurs, argumentation raisonnée.*

Au final, les retours d'expérience des scientifiques et des acteurs portant sur cette nouvelle procédure de l'action publique en France sont globalement favorables, malgré les limites relevées. Dans le contexte français, le débat public mis en place pour les projets de grande envergure apparaît comme un progrès dans le sens où il rajoute une étape de consultation des citoyens en amont de la procédure d'enquête publique. Les limites de cette dernière ont été maintes fois évoquées : intervention très en aval du processus de décision, avis des commissions d'enquête généralement favorables à des projets dont les contrats sont presque irréversibles et faible possibilité de modification de projets ayant déjà donné lieu à de multiples études préalables (Choblet, 2005, p. 222). D'autres soulignent également l'avantage qu'apporte la relative souplesse offerte à chaque Commission Particulière de Débat Public (CPDP) pour organiser les échanges autour d'un projet donné. Mais par rapport à différentes expériences étrangères, certains auteurs notent en revanche que la procédure française a pour particularité d'intervenir très en amont de la décision, sur des projets encore mal définis, donc parfois difficiles à évaluer en termes d'impact pour les citoyens. Quant aux conséquences du débat public sur les contours du projet, il faut souligner que la prise en compte des arguments échangés lors du débat est à la discrétion du maître d'ouvrage, sachant que la décision finale demeure l'apanage du maître d'ouvrage, des financeurs et de l'administration.

Le dispositif du débat public, associé à toutes les formes de concertation informelles pouvant exister, a été imaginé pour fonder le socle de la « re-socialisation » et de la « re-politisation » de l'aménagement en France. Sans porter de jugement définitif sur l'avènement de la démocratie participative dans l'aménagement portuaire, le principe de transparence qui sous-tend les débats publics se traduit par la mise en ligne des échanges, ce qui permet d'ob-

server finement les enjeux et jeux d'acteurs autour des projets industrialo-portuaires sur les littoraux.

VARIÉTÉ DES ENJEUX ET DES JEUX D'ACTEURS AUTOUR DES GRANDS PROJETS D'ÉQUIPEMENT PORTUAIRE FRANÇAIS

Les études académiques consacrées aux débats publics portent plus souvent sur l'évaluation des processus participatifs et délibératifs que sur le fond (Fourniau, 2007). Si une première approche permet effectivement de relever un certain nombre de constantes en termes de dispositifs socio-institutionnels (configurations de positionnement d'acteurs, d'argumentation, etc.), l'étude des 11 débats publics portuaires retenus dans le cadre de cette recherche a pour originalité de rendre compte d'une grande variété de situations, aussi bien dans la dynamique des échanges que dans les résultats en termes d'utilité sociale. Les destins contrastés de ces projets soumis au débat sont révélateurs de la variété de leur contenu, des enjeux territoriaux et des jeux d'acteurs sur le littoral français autour du développement portuaire.

Les projets portuaires soumis au débat public en France

Au total, depuis la création de la Commission Nationale du Débat Public en 1995 jusqu'à fin 2010, avec 14 des 123 saisines recensées, les projets portuaires représentent 11 % des saisines de la CNDP (Commission Nationale du Débat Public, 2011). Depuis 1997, le rythme correspond en moyenne à une saisine de la CNDP par an pour un projet d'équipement portuaire, même si certaines années furent plus fastes, notamment 2007 et 2008, avec respectivement 4 et 3 saisines. Sur les 14 projets portuaires soumis par les maîtres d'ouvrage, seuls trois n'ont pas fait l'objet de débat public. La CNDP a recommandé au Port Autonome de Rouen d'approfondir la concertation déjà entamée sur son « *projet d'amélioration des accès nautiques du port de Rouen* ». Elle a en revanche prescrit une saisine sans suite pour « *le projet d'extension du port de Granville* » dont le montant (112 millions d'euros) ne justifiait pas au regard de la loi une saisine obligatoire et dont le dossier avait été déposé par le conseil général de

la Manche plus de deux mois après sa publication. Pour le « projet de liaison fluviale directe de Port 2000 » au Havre, la CNDP a jugé que l'opportunité du projet avait déjà fait l'objet d'une concertation dans le cadre du débat public de Port 2000 et que la validation du projet d'écluse avait déjà été arrêtée au niveau de l'État par le Comité interministériel pour

l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003.

Au final, la CNDP a validé la mise en débat public de 11 projets portuaires (figure 1). Depuis Port 2000 (Le Havre) qui fut dans les faits le premier débat public organisé en France en 1997-1998, elle en a organisé elle-même 10, dont l'animation a été

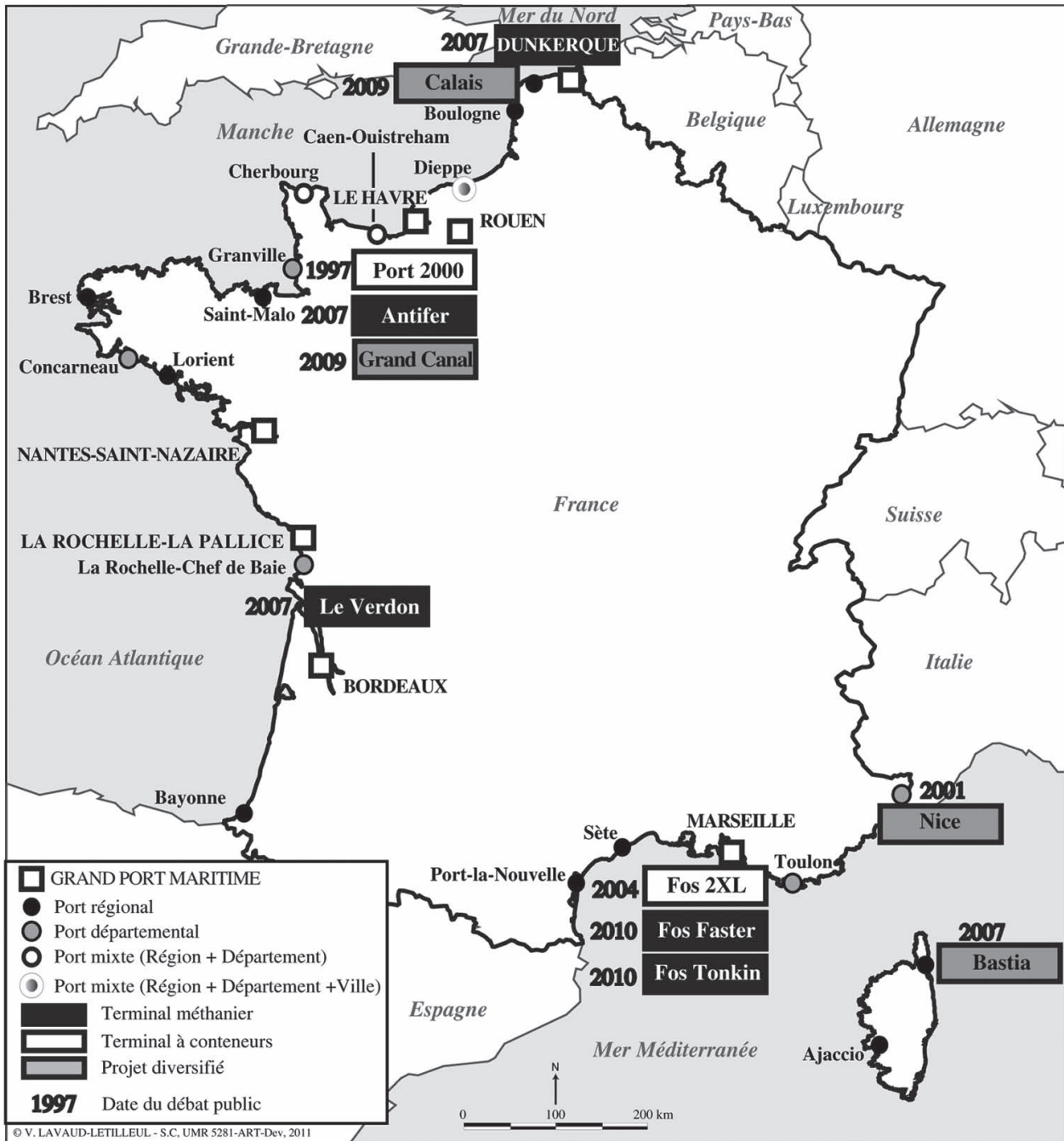


Figure 1 : Carte de localisation des 11 projets portuaires soumis au débat public en France (1997-2010)
 Location of the 11 French port projects submitted to public debate (1997-2010)

confiée à une Commission Particulière du Débat Public (CPDP). Seul le projet d'extension du port de Bastia a donné lieu à un débat public organisé par le maître d'ouvrage régional, à savoir la Collectivité Territoriale de Corse.

Il existe de fait *une corrélation positive entre la taille du port de commerce ou du port passager et les saisines de la CNDP pour les projets portuaires*. La taille des projets s'avère au final assez logiquement proportionnelle au volume de l'activité des ports où ils prennent place. La plupart des débats publics concernent des Ports Autonomes, devenus Grands Ports Maritimes avec la réforme de 2008². Les deux premiers ports de commerce français, Marseille-Fos et Le Havre, présentent même la particularité d'avoir connu trois débats publics chacun. Les trois débats publics impliquant des ports aujourd'hui décentralisés – deux ports régionaux (Calais et Bastia) et un port départemental (Nice) – concernent respectivement les 1^{er}, 2^e et 5^e ports passagers français...

En termes de contenu, les débats publics les plus médiatisés furent assurément ceux de *Port 2000* en 1997-1998 (Le Havre) et de *Fos 2XL* en 2004 (Marseille-Fos). Ils avaient pour vocation d'étendre la capacité de traitement des *conteneurs* dans les deux premiers ports français. Mais les projets énergétiques furent les plus nombreux. Cinq *terminaux méthaniers* furent ainsi soumis au débat dans les dernières années, reflétant une tendance des marchés et l'évolution récente de la politique énergétique de la France (Dunkerque, Le Verdon et Antifer en 2007 et les deux terminaux de Fos Faster et Fos Tonkin en 2010). Les projets de Nice, de Bastia et de Calais avaient, quant à eux, une vocation plus généraliste.

Les enjeux d'opportunité : accueillir ou pas un projet portuaire sur le littoral ?

« Durant les débats publics, les questions posées sont de trois ordres [...] »

– L'opportunité du projet lui-même : faut-il ou non le réaliser ?

– Les différentes hypothèses de tracé et sa localisation

– Les modalités d'insertion de l'ouvrage afin d'en réduire les impacts indésirables » (Beaucire, 2009, p. 62).

L'opportunité d'un projet d'équipement portuaire ne fait pas systématiquement débat (tableau 3). Certains projets font quasiment l'unanimité (Fos 2XL; Calais 2015; Fos Tonkin 2010). D'autres suscitent en revanche beaucoup plus de circonspection, voire de rejet (Nice 2001-2002; Le Verdon; prolongement du Grand Canal au Havre 2010).

Sur le plan de l'argumentaire, le débat sur l'opportunité du projet repose tout d'abord sur la mise en perspective des trois piliers du développement durable : efficacité économique, équité sociale et préservation environnementale. Les projets portuaires ont ceci de particulier qu'à la différence de la route ou du train, le public ne s'en sent pas directement usager. En revanche, l'attente de la population et des élus porte sur le volet de l'emploi et de la fiscalité. Sur ce dernier point, lors des deux débats publics qui se sont déroulés en parallèle sur le Golfe de Fos en 2010, les élus ont d'ailleurs exprimé leurs craintes sur l'incertitude que fait aujourd'hui peser la réforme de la taxe professionnelle en termes de retombées économiques pour le territoire. Les possibilités de création d'emplois constituent un argument de poids utilisé de façon récurrente par les maîtres d'ouvrage pour justifier de l'utilité sociale du projet. Sur tous ces points, il existe cependant une grande différence entre les projets de terminaux conteneurisés (Port 2000, Fos 2XL) et les projets de terminaux méthaniers (Dunkerque 2007, Antifer 2007, Le Verdon 2007, Fos Faster 2010). Le poids des différents paramètres y apparaît quasiment opposé. Dans le cas du conteneur, les discussions ne portent que sur les modalités et impacts du projet. Le développement des trafics conteneurisés, considéré comme un rattrapage nécessaire pour les ports français, ne fait pas débat; tandis que les perspectives d'emplois (autour de 3000 emplois affichés pour Fos 2XL) paraissent suffisamment alléchantes. Dans le cas du transport de Gaz Naturel Liquéfié, les interrogations du public portent autant sur l'opportunité du projet, et donc sa justification, que sur les impacts en fonction des choix réalisés. Il faut dire que les terminaux méthaniers génèrent beau-

2. Seuls les Grands Ports Maritimes de La Rochelle et de Nantes-Saint-Nazaire n'ont pas eu à saisir la CNDP. Pour ce dernier, le projet de terminal vraquier de *Donges Est*, abandonné en 2009, après avoir alimenté un conflit majeur depuis le début des années 1990, n'a fait l'objet que d'une concertation placée sous l'égide du préfet de Loire-Atlantique en 2000 (Choblet, 2005; Guillaume, 2009). Il était d'un montant de près de 60 millions d'euros, donc inférieur au seuil de saisine optionnelle de la CNDP fixé à 75 millions d'euros.

coup moins d'emplois (entre 50 et 100 emplois) que les terminaux conteneurisés (plusieurs milliers) et que leur développement est fondé sur une nouvelle politique énergétique elle-même remise en cause par les citoyens, aussi bien en termes de choix énergétique (le gaz demeure une énergie fossile) que de potentiel de marché (y aura-t-il des clients?).

Le principe de l'opportunité du projet portuaire se pose également au niveau de la justification de la localisation des projets dans tel ou tel port. Tout projet d'infrastructure de transport pose la question du choix de sa localisation et de son tracé. Mais dans le cas des projets portuaires, cette question se pose à deux niveaux : sur le territoire du port de commerce supposé accueillir le projet ; et sur le liseré littoral, pour le choix de tel ou tel port. Chaque port est en effet intégré dans une rangée portuaire, l'unité portuaire fonctionnelle régionale de base (Vigarié, 1979). Or la desserte du marché peut *a priori* être assurée à partir de chacun des ports alignés sur un littoral desservant potentiellement le même *hinterland*, notamment en Europe où le marché à desservir se trouve en position intérieure (Ducruet, 2008). La remise en cause de l'opportunité de l'investissement par la population témoigne alors de ce que l'on pourrait appeler un « *syndrome NIMBY portuaire* ». « *Not in our port* », « *Pas dans notre port* »... sous-entendu, plutôt dans un autre. Est-il opportun de faire débarquer à Fos le Gaz Naturel Liquéfié (GNL) devant alimenter le marché allemand ? Ou au Verdon le GNL destiné au marché espagnol ? Pourquoi retenir en France, au même moment, trois sites à Dunkerque, Antifer et au Verdon pour de nouveaux terminaux méthaniers ? Sur ce point, l'État a été à plusieurs reprises mis en cause lors des trois débats organisés simultanément en 2007 pour son incapacité à décider d'une politique d'aménagement du territoire énergéico-portuaire structurée, laissant le marché et les entreprises privées décider de leurs investissements, au risque de créer des doublons et des incohérences sur le littoral français.

Enfin, dans certains cas de figure, la remise en cause de l'opportunité du projet se nourrit du fait que sur le littoral, le volet économique du développement durable n'est pas l'apanage du seul secteur portuaire. D'autres intérêts économiques peuvent être en jeu face aux projets du transport et de l'industrie portuaire. Ainsi la contestation des représentants des secteurs touristique et immobi-

lier (FNAIM) venus des deux rives de la Gironde a-t-elle fortement pesé dans la mobilisation exceptionnelle contre le projet de terminal méthanier du Verdon en 2007...

Les enjeux de modalités : comment intégrer un projet portuaire sur le littoral ?

Une fois l'opportunité discutée, le débat porte sur les modalités du projet. Quelle localisation sur le littoral ? Quel format de projet ? Comment en limiter les impacts ?

Là encore, les enjeux mis en avant lors des débats apparaissent très variés d'un projet à l'autre (tableau 3). Certains enjeux débattus tiennent à la *spécificité du projet*. Dans le cas des terminaux méthaniers sont mis en avant les risques industriels dans la mesure où il s'agit de sites SEVESO et les impacts paysagers liés la hauteur des cuves (Dunkerque, Antifer, Le Verdon, Fos Faster et Fos Tonkin). D'autres sont liés aux *configurations territoriales portuaires et littorales particulières* dans lesquelles s'insèrent les projets. Les implantations estuariennes donnent lieu à de très nombreuses discussions et interrogations sur la valeur et le fonctionnement des écosystèmes (Port 2000, Grand Canal et Le Verdon). Les localisations centrales de projets, plus proches des centres urbains (Dunkerque, Port 2000), diffèrent des localisations périphériques où la densité de population est moins importante et le milieu moins artificialisé (Fos 2XL, Fos Faster et Fos Tonkin, le Verdon, Antifer). Les discussions portent parfois sur le devenir de *lieux emblématiques* touchés par les projets dont la localisation est alors mise en discussion (solution externe retenue pour Port 2000 ; rejet de la solution en mer pour Fos Faster ; mais maintien de la localisation sur la plage du Clipon à Dunkerque). D'autres enjeux sont liés à la *sensibilité des populations*. Depuis Fos 2XL, les questions de santé publique jouent ainsi un rôle majeur dans les débats publics organisés autour du Golfe de Fos.

Enfin, une partie des discussions porte sur les possibilités de *maximisation des impacts positifs pour le territoire* (notamment lors des derniers débats publics de Fos Faster et Fos Tonkin en 2010, avec la création d'une Maison de la formation et de l'emploi, l'emploi d'entreprises locales dans la phase de chantier...).

Les jeux d'acteurs durant les débats publics

La plupart des scientifiques ayant observé des débats publics insiste sur l'existence de « *catégories-types* » d'acteurs, dont la présence est récurrente dans ces espaces de concertation et les positionnements relativement figés : Commission Particulière du Débat Public, maître d'ouvrage, élus locaux, structures organisées favorables au projet, structures organisées opposées au projet, les citoyens ou structures locales (Rollant, 2007). Dans le cas des projets portuaires, l'une des lignes de partage principale entre catégories d'acteurs concerne les sujets de préoccupation et les arguments retenus (tableau 3). Les associations écologistes se focalisent généralement sur les seuls impacts sur les milieux et la biodiversité, sans prendre parti sur le contenu socio-économique du projet. S'y rattachent en partie les revendications d'usagers du littoral tels que les chasseurs, pêcheurs, ou conchyliculteurs, également sensibles à la qualité des milieux, même si leur intérêt ne porte pas sur les mêmes espaces et espèces du littoral. De leur côté, les habitants expriment leurs inquiétudes sur l'évolution de leur qualité de vie (risques, santé, congestion routière, paysage...). La position des élus locaux varie quant à elle entre le soutien au projet dans le cas où l'emploi et les revenus fiscaux sont privilégiés (Dunkerque) ou l'opposition s'ils relaient les préoccupations précitées des habitants (Antifer, Le Verdon). Notons que les oppositions les plus mobilisatrices reposent sur la question, exprimée ou pas, de la perte de valeur des biens immobiliers pour les riverains (Antifer, Le Verdon). Au final, d'un projet à l'autre, le centre de gravité des oppositions varie. Certains débats publics se focalisent nettement sur les questions environnementales (débats publics havrais de Port 2000 et du Prolongement du Grand Canal centrés sur la question de la valeur des écosystèmes des zones humides); d'autres intègrent des problématiques territoriales plus larges (Nice, Le Verdon, les débats de Fos).

Par ailleurs, les débats publics portuaires font état de jeux d'acteurs spécifiques en fonction des intérêts en présence et de l'historique des relations locales. La popularité des maîtres d'ouvrage apparaît notamment comme un élément d'importance qui varie beaucoup en fonction de leur identité et

de leur crédibilité. Les populations rejettent globalement la stratégie d'investissement fondée sur le profit des entreprises privées à la tête de certains projets énergétiques. En particulier, 4GAS (entreprise privée dont le siège est à Rotterdam, pour Le Verdon), *Gaz de Normandie SAS* (dont l'actionnaire majoritaire est *Poweo*, à Antifer) et *Fos Faster LNG Terminal SAS* (société associant *Vopak* et *Shell*, pour Fos Faster) ont été plus fortement remises en cause dans leur stratégie que les opérateurs historiques tels que *Elengy* (filiale de *GDF-Suez*, pour Fos Tonkin) ou que le partenariat établi entre *EDF-Gaz* et le *Port Autonome de Dunkerque* pour le terminal méthanier dunkerquois. La population locale reconnaît en revanche le plus souvent la mission d'intérêt général des *organismes para-publics sous tutelle de l'État*, qu'il s'agisse des Ports Autonomes, devenus Grands Ports Maritimes depuis 2008, ou des directions départementales de l'Équipement qui agissaient pour le compte de l'État dans les Ports d'Intérêt National (Nice). Dans le détail, l'analyse oblige cependant à faire une distinction entre les autorités portuaires jouissant d'un relatif crédit auprès de la population locale (Port Autonome de Dunkerque), de celles qui sont stigmatisées comme manquant d'interactions avec le territoire adjacent (Grand Port Maritime de Marseille en 2010).

De ce point de vue, le débat public ne peut être compris indépendamment du contexte de gouvernance local. Il est à rappeler que les phases de concertation antérieures au débat public peuvent tout autant favoriser la confiance des acteurs (Dunkerque), que crispier les relations (comme ce fut le cas pour le débat public sur le projet méthanier d'Antifer, qui avait été précédé d'une concertation organisée par le maître d'ouvrage *Gaz de Normandie*). Enfin, dans le cas du Havre et de Fos, la succession de trois débats publics dans le temps introduit un nouveau défi pour les autorités portuaires, et plus généralement pour tous les acteurs du développement portuaire. Si un premier débat public fait figure « d'état zéro de la concertation officielle » et n'engage que la bonne volonté du maître d'ouvrage au moment de la décision, la multiplication des débats publics engendre trois changements notoires : une progressive professionnalisation des acteurs dans la pratique de la concertation, l'exigence du respect de leurs engagements par les maîtres d'ouvrage (le reproche en fut

Projet soumis au débat public (date)	arguments sur l'opportunité du projet (<i>acteurs</i>)	arguments sur les modalités du projet (<i>acteurs</i>)
Port 2000 (1997-1998)	Pas de débat d'opportunité.	– Large accord en faveur d'un aménagement extérieur. – Création d'une réserve naturelle et programme de réhabilitation de vasières comme mesure compensatoire (<i>écologistes</i>).
Projet d'extension du port de Nice (2001-2002)	Fort opposition locale au projet. Débat houleux avec de forts enjeux <i>politiciens</i> lors d'une élection locale (<i>élus locaux, habitants</i>).	– Polémique sur le plan de circulation autour du port (<i>habitants, élus</i>). – Impacts sur les herbiers de posidonies (<i>écologistes</i>).
Fos 2XL (2004)	Pas de débat sur l'opportunité du projet. Quasi-unanimité en faveur du projet.	– Infrastructures routières ; scepticisme sur les créations d'emploi annoncées ; pollution sur le site (qualité de l'air) ; concertation après le débat (<i>habitants, élus</i>). – Impacts sur le milieu marin et terrestre (<i>écologistes</i>). – Préservation de certaines activités (<i>chasseurs</i>).
Implantation d'un terminal méthanier au Verdon (2007)	Grand scepticisme sur l'opportunité du projet (<i>populations, écologistes, de nombreux élus</i>).	– Impacts visuels et paysagers ; impacts touristiques ; risques industriels ; mesures d'accompagnement (préserver la plage...) ; concertation après le débat (<i>élus, habitants</i>). – Impact sur les milieux estuariens (<i>écologistes</i>).
Implantation d'un terminal méthanier Dunkerque (2007)	Public partagé entre un nouveau site Seveso et la réduction du chômage. Fort soutien des élus locaux au projet.	– Questions de sécurité et d'environnement ; problèmes de santé ; risques industriels ; choix du site (plage du Clipon) (<i>habitants</i>). – Atteinte à la biodiversité (sternes naines) et suppression d'un spot de <i>birdwatching</i> renommé sur la jetée du Clipon (<i>écologistes</i>).
Implantation d'un terminal méthanier à Antifer (2007)	L'opposition au projet est trop évidente pour être contestée (<i>habitants, élus locaux, écologistes</i>).	- Enjeu central de l'implantation du terminal ; accès à la plage ; aménagement du site ; risques industriels ; retombées économiques (emploi local et formation) (<i>habitants, élus</i>).
Projet d'extension du Port de Calais (2009)	Un projet jugé très majoritairement opportun et utile.	– Gênes dues au chantier ; traitement paysager du port ; amélioration des liaisons ferroviaires et routières (<i>habitants</i>). – Promotion des énergies renouvelables (<i>écologistes</i>).
Prolongement du Grand Canal du Havre (1999-2010)	Un projet opportun pour certains, inopportun pour d'autres et suscitant de nombreux doutes (stratégie foncière du GPMH).	– Lien entre biodiversité, hydraulique et qualité des eaux pour la réserve naturelle (<i>écologistes</i>). – Impacts fonciers du projet (<i>agriculteurs</i>). – Report modal. Complémentarité entre les ports du Havre, Rouen et Paris (<i>habitants</i>).
Projet pour prolonger l'exploitation du terminal méthanier de Fos Tonkin (2010)	Accueil plutôt favorable. Modernisation des installations existantes. Comparaison favorable avec le projet <i>Fos Faster</i> . Demande d'un débat « d'options générales » sur la zone industrielle de Fos.	– Risques industriels ; enjeux paysagers (réservoirs) ; retombées financières ; bilans carbone ; synergies industrielles ; plan de circulation pour les camions du chantier ; marchés de travaux pour les entreprises locales et politique de formation ; demande de concertation renforcée (<i>habitants, élus</i>). – Préservation de la biodiversité ; rejets en mer ; compensations environnementales (<i>écologistes</i>).
Projet de terminal méthanier Fos Faster (2010)	Accueil mitigé. Comparaison défavorable avec <i>Fos Tonkin</i> . Remise en cause du projet et des choix énergétiques. Demande d'un débat « d'options générales » sur la zone industrielle de Fos.	– Problèmes des risques industriels au niveau du transport maritime et de l'usine de regazéification ; problèmes paysagers (réservoirs trop visibles) ; création d'emploi et retombées financières pour le territoire (<i>habitants, élus</i>) – Remise en cause du site maritime (<i>écologistes, habitants</i>). – Dangers et impacts des rejets en mer (<i>pêcheurs, conchyliculteurs</i>).

Tableau 3 : Arguments échangés durant les débats publics portant sur les projets portuaires (Source : comptes-rendus des Présidents des CPDP et bilans du Président de la CNDP)

Arguments exchanged during the public debates on port projects.

fait en 2010 au Grand Port Maritime de Marseille, suite au débat public de Fos 2XL datant de 2004) et la possibilité d'une évaluation du suivi des projets précédents (l'évaluation mitigée des mesures compensatoires élaborées pour Port 2000 fut évoquée dans le débat public sur le prolongement du

Grand Canal au Havre en 2010). Introduire une historicité dans la concertation au sein d'une place portuaire n'est donc pas neutre. La succession des débats publics au Havre et à Marseille a tout d'abord imposé aux deux autorités portuaires un nouveau cadre de dialogue exigeant en termes de

justification, d'engagement et de résultats vis-à-vis des acteurs locaux. Mais du fait de la multiplication des projets dans ces deux places portuaires, certains acteurs tendent à remettre en cause la pertinence de faire se succéder dans le temps des débats menés à l'échelle de projets d'équipement fractionnés. La solution pourrait alors être d'organiser un débat d'option sur la stratégie de développement à adopter à l'échelle de la zone industrialoportuaire dans son ensemble...

Au final, s'il est encore trop tôt pour connaître la suite qui sera donnée aux deux projets débattus à Fos en 2010, les neuf autres débats publics portés par la CPDP et la Collectivité Territoriale de Corse ont eu des conséquences variées sur le plan de l'action publique. Deux projets ont été validés et leurs travaux réalisés (*Port 2000, Fos 2XL*). Le chantier du terminal méthanier de Dunkerque a démarré en janvier 2012 pour une mise en exploitation prévue pour 2015. Deux projets ont été validés, mais demeurent au stade des études préliminaires (*Calais 2015, l'extension du port de Bastia* sur le site de la Carbonite). Mais trois projets ont en revanche été abandonnés (Nice, Le Verdon et Antifer). Le projet de construction d'un terminal méthanier à Antifer, fortement critiqué durant les débats, a ainsi été validé, puis abandonné pour des raisons de rentabilité économique et de déficience du marché. Mais dans la prise de décision finale, force est de constater que ce sont le plus souvent les contextes politiques locaux et nationaux qui permettent d'expliquer les réussites et les échecs des projets. Côté réussite, le terminal méthanier de Dunkerque a été validé le 3 mai 2011 par le chef de l'État, soit un an après l'annonce de la fermeture de la raffinerie Total. Côté échec, le projet d'extension du port de Nice fut abandonné suite au débat public dans un contexte politique local très tendu alors que le projet semblait faire consensus avant la concertation. Quant à l'ancrage local du Secrétaire d'État aux Transports dans la commune de Saint-Georges-de-Didonne en Charente-Maritime, il apparaît pour beaucoup comme un élément de poids dans l'abandon du projet du Verdon, invalidé par le gouvernement français en 2009.

LE FACE-À-FACE ENTRE MAÎTRES D'OUVRAGE PORTUAIRES ET POPULATIONS LOCALES : DES VISIONS ET DES PRATIQUES DU LITTORAL EN DÉCALAGE

Les débats publics sont l'occasion de confronter les points de vue des acteurs concernés par un projet d'aménagement portuaire au niveau de la zone côtière où sera implanté l'équipement de transport. La légitimité accordée à l'opinion des citoyens dans le cadre des débats permet un face-à-face innovant avec le maître d'ouvrage portuaire, le plus souvent l'autorité portuaire, mais parfois des opérateurs, dont le principe, inscrit dans la loi, est d'être fondé sur l'argumentation. On peut distinguer deux catégories de citoyens s'exprimant dans les débats publics. La première catégorie de citoyens comprend les associations écologistes, qu'elles soient d'envergure locale, régionale ou nationale. Leur logique apparaît très spécifique en termes de centre d'intérêt (les écosystèmes littoraux) tandis que leur registre d'argumentation (expertise scientifique et réglementations nationale et communautaire) se rapproche de celui des maîtres d'ouvrage, sachant que la palette de leurs moyens d'action (allant jusqu'aux tribunaux) les fait craindre de ces derniers. La deuxième catégorie de citoyens rassemble les populations locales qui comprennent des riverains, des associations de défense du cadre de vie, différents usagers de l'espace littoral (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, industriels), les uns et les autres trouvant parfois, mais pas toujours, une voix en la personne de leurs élus locaux. Les débats publics leur ont donné plus récemment que les écologistes une tribune d'expression ; et leurs centres d'intérêts et leurs registres d'argumentation apparaissent plus éloignés de ceux des maîtres d'ouvrage. Au-delà des spécificités relevées d'un débat à l'autre dans la partie précédente, les 11 débats publics permettent de mettre à jour des divergences transversales profondes entre les visions et les pratiques des maîtres d'ouvrage portuaires, dont les autorités portuaires, et les populations locales sur le littoral. Ces décalages s'expriment en termes de temporalité, d'échelle, de territoire et de connaissance. Ils apparaissent comme l'un des enjeux majeurs pour assurer un développement portuaire intégré sur les littoraux (tableau 4).

Enjeu	Autorité portuaire	Populations locales
1. Temporalité	– 1975 : arrêt de l'équipement des ZIP – Nouveaux projets depuis mi-1990 – Réalisation d'un projet (10 ans)	– Depuis 1960 : de nouveaux usages littoraux (urbanisation, tourisme...) – Temps long de la société (génération)
2. Échelle	– Terminal (<i>projet</i>) – Circonscription portuaire (<i>compétence</i>) – Bassin d'emploi (<i>main-d'œuvre</i>) – Hinterland (<i>desserte du marché</i>)	– Bassin d'emploi (<i>activité</i>) – Revenus (<i>fiscalité</i>) – Zone d'impacts (<i>qualité de vie, risques, environnement</i>)
3. Identité territoriale	– De place portuaire (forte), liée à la compétition interportuaire – De territoire (faible), surtout liée au respect de la réglementation	– Sentiment d'appartenance territoriale – Pratiques (chasse, pêche, loisirs...) – Lieux symboliques (plages...)
4. Connaissance	– Savoirs savants – Expertise technique et financière	– Savoirs profanes – Territoire vécu

Tableau 4 : Points de vue des autorités portuaires et des populations locales sur le développement portuaire et le littoral
Actors' points of view on port development and coastal zone areas

Les décalages de temporalité : le temps des ports et le temps de la société sur les littoraux

De façon incidente, les débats publics portuaires font état de décalages importants entre la temporalité des acteurs portuaires et celle de la société littorale. Tout part de l'émergence de nouveaux projets portuaires soumis au débat public à la fin de la décennie 1990, sous l'impulsion de la croissance du marché des conteneurs, puis à partir de 2005, dans le sillage de la nouvelle politique énergétique. Or au milieu des années 1970, les chocs pétroliers avaient mis un coup d'arrêt brutal à la période faste de construction et d'équipement des zones industrialo-portuaires françaises initiée dans les années 1960 (Vigarié, 2003). Le redémarrage des investissements portuaires, entamé avec le débat public organisé autour de *Port 2000* au Havre en 1997-1998, intervient donc après pas moins d'une vingtaine d'années de relative léthargie des ports de commerce français.

Dans le même temps, à un niveau global, le littoral français est devenu une zone attractive pour l'urbanisation en raison de la qualité de vie en bord de mer (Merckelbagh, 2009). Le tourisme y est même devenu la première industrie littorale³. Au niveau des zones adjacentes aux ports, les vingt années passées ont permis aux populations locales de développer leurs pratiques et modes de vie sur un territoire industrialo-portuaire « fossilisé » dans des vêtements

souvent demeurés trop grands pour lui. Dans un contexte de « déculturation industrialo-portuaire », la principale difficulté tient donc à la brutalité du changement qu'introduit aujourd'hui le lancement de nouveaux projets portuaires. Comment réussir leur insertion dans un cadre socio-territorial où l'activité portuaire avait fini par relever du patrimoine, quoique productif, plutôt que d'une dynamique de développement territorial ?

La temporalité technologique et commerciale faite de rupture franche (de *court terme*) (adoption du conteneur, opportunité de marché...) ne correspond pas à celle de l'équipement et de l'aménagement (de *moyen terme*) (10-20 ans pour réaliser un projet portuaire), ni à celle de la société sur un territoire (de *long terme*) (la durée de vie d'une génération) (Elisalde, 2000). Ces décalages temporels apparaissent en filigrane dans les échanges. Ils permettent d'expliquer, notamment pour les projets portuaires prenant place dans les zones déjà fortement industrialisées, les positions des populations locales, plus favorables à une amélioration de l'existant pour un « mieux industriel » (Fos Tonkin, 2010) qu'à de nouvelles créations (Fos Faster, 2010).

Les décalages d'échelle : l'équation locale d'un projet d'envergure globale

Tout équipement de transport pose la question de l'articulation entre son lieu d'implantation et son échelle de fonctionnement. Or au sein du triptyque portuaire, le port constitue un nœud à l'interface

3. Le tourisme représente le premier secteur économique littoral, soit 15 fois le chiffre d'affaires des ports maritimes (*Données économiques maritimes françaises*, 2009, IFREMER).

entre routes maritimes (*avant-pays*) et réseaux de transport terrestres permettant de desservir un marché (*hinterland*) (Vigarié, 1979). Autant ce marché peut être très étendu à l'intérieur des terres, dans un périmètre national, voire international⁴, autant le rayon des impacts positifs (emplois et revenus) et négatifs (risques, milieux...) de l'équipement portuaire demeure circonscrit à la zone d'implantation du projet sur le littoral (Frémont et Gouvenal, 2008). Se pose alors la question de la non superposition des *périmètres des différents acteurs, selon qu'ils sont usagers, bénéficiaires ou lésés par le projet portuaire*. Qui bénéficie de l'équipement portuaire ? Qui en subit les dommages ? La tonalité de certains échanges dans les débats apparaît bien résumée dans ce titre d'article : « *Global change, local pain* » (MacCalla, 1999).

Ce décalage interroge en définitive sur le *périmètre de la concertation organisée autour du projet portuaire*. Dans les débats publics, l'intérêt national ou international est représenté par les services de l'État, héritiers de la composante Équipement, et par les opérateurs économiques, tandis que les intérêts des citoyens sont portés par les acteurs locaux. Or ces derniers ne reflètent pas le spectre des intérêts de la société tout entière (qui inclut les consommateurs ou producteurs de biens de l'hinterland notamment). À ce titre, la remarque du Président de la *Commission Particulière du Débat Public* encadrant le projet de « *Calais 2015* » est à méditer. Revenant sur le choix des villes susceptibles d'accueillir les réunions publiques, il précise que le rayonnement de l'activité du port de Calais aurait pu amener la Commission Particulière du Débat Public à organiser des réunions à Bruxelles ou à Paris, de façon tout aussi justifiée que dans les villes régionales effectivement retenues : Calais, Marck, Fréthun, Coquelles, Sangatte, Boulogne-sur-mer et Dunkerque... Le débat public correspond de ce point de vue à la « *mise en équation locale des projets* » (Beaucire, 2009). Le périmètre du débat étant celui d'où peut venir le conflit, d'aucuns s'interrogent sur la place relative qui doit en définitive lui être accordée dans la décision finale. Si l'on considère l'ensemble des étapes de la procédure

d'action publique encadrant la réalisation d'un projet portuaire, il est évident que *l'articulation des échelles et périmètres du projet, de ses impacts et de l'action publique qui l'encadre (du débat jusqu'à la décision) apparaît comme un véritable défi pour l'aménageur*.

Les décalages d'identité territoriale : le littoral équipé, réglementé et vécu

La notion de territoire recouvre « *la façon dont les hommes se représentent, conçoivent et produisent leur rapport à l'espace* » (Di Méo, 1998). Au niveau local, les débats témoignent de décalages entre les représentations des maîtres d'ouvrage et des populations locales, qui touchent à des questions d'identité territoriale. Du côté des opérateurs portuaires, les investisseurs privés, en concurrence avec l'opérateur historique (*Poweo pour Gaz de Normandie, Antifer, 2007*) et dont le siège est parfois à l'étranger (*4Gas, Rotterdam – Le Verdon, 2007*) (partenariat de *Shell et Vopak, Pays-Bas – Fos Faster, 2010*) sont stigmatisés par la population en tant qu'acteurs « *extra territorialisés* ». Pour le reste, les autorités portuaires arborent le plus souvent une « *identité de place portuaire* », soucieuse de gagner des parts de marché face à la concurrence des ports français ou étrangers. Leur territoire est de nature fonctionnelle : c'est celui de leur circonscription administrative (*territoire de compétence*), étendu au bassin d'emploi (*main-d'œuvre*), au marché potentiel (*clients*) et aux réseaux de transport terrestre pour l'évacuation des marchandises quand le débat l'exige (*desserte de l'hinterland*) (*Fos2XL, 2004*). La valeur de ce territoire se définit avant tout pour l'autorité portuaire par les caractéristiques *socio-techniques* permettant d'asseoir le projet et par les normes *réglementaires* permettant d'en limiter les impacts.

Du côté de la population locale, le territoire prend une autre couleur. Il s'agit d'un *territoire vécu* (circulation, lieu de travail), *observé* (cadre de vie) et *pratiqué* (chasse, pêche, loisirs, activités qui quoique souvent peu considérées apparaissent toujours structurantes)... Les débats mettent par exemple en avant l'importance *des lieux symboliques* touchés par les projets portuaires (plage du Clipon à Dunkerque, plage du Cavaou sur le Golfe de Fos...). Or ces sites emblématiques de haute valeur sociale, qui jouent un rôle fondamental dans la vie et l'identité des populations, ne sont que rarement

4. C'est aussi le cas pour les projets d'aéroport ou de lignes de Train à Grande Vitesse. Mais à la différence des projets portuaires, la clientèle en demeure essentiellement métropolitaine, si bien que ces projets remportent toujours un certain soutien au sein de la population locale.

pris en compte dans les réglementations, plus axées sur la préservation des écosystèmes que celle des pratiques sociales.

Si les deux visions du territoire précitées se rejoignent sur certains points (congestion routière, emploi local...), ce n'est pas toujours le cas. D'où des échanges qui apparaissent parfois disproportionnés entre les intérêts économiques globaux mis en avant par les acteurs portuaires et les intérêts très subjectifs défendus par les populations locales (activité de pêche de loisir, hauteur des cuves dans le paysage...). Mais la vision fondée sur « l'espace-support de l'aménageur portuaire » n'étant plus à même de s'imposer par la contrainte à la vision du « territoire vécu de l'habitant », comme ce fut le cas par le passé, il en ressort que *l'aménagement portuaire intégré doit aujourd'hui être le résultat de la prise en compte concomitante et intégrée des identités et visions territoriales des différents acteurs sur le littoral, du global au local, du technique au vécu.*

Les décalages de connaissance : expertise savante et expertise profane

La connaissance représente également un « enjeu central » des débats publics (Fourniau, 2007). Les échanges d'arguments entre les populations et les maîtres d'ouvrage témoignent d'une grande défiance des citoyens vis-à-vis de l'expertise fournie dans le dossier du maître d'ouvrage ou par les représentants de l'État, et ce quel que soit le sujet traité (connaissance des milieux, comptage de voitures...). Les échanges débouchent régulièrement sur des « demandes de contre-expertise ou d'éclairages sur des enjeux spécifiques » (Revel, 2007, p. 243). Dans la procédure du débat public, c'est la CPDP qui instruit ces requêtes d'expertise, et les finance après validation. La liste des expertises programmées dans le cadre des débats publics portuaires montre la variété des enjeux ayant nécessité un regard d'expert extérieur (tableau 5). Mais dans la pratique, « l'instauration d'un réel pouvoir de contre-expertise » (Fourniau, 2007) se heurte cependant à plusieurs obstacles : un problème de *temps* (est-il possible de rendre une étude fouillée dans l'intervalle des quatre mois que dure le débat public ?); un problème d'*indépendance* (il existe une réelle difficulté à trouver une expertise indépendante de la maîtrise d'ouvrage); un problème d'*objectif* (souhaite-t-on l'avis

Débat public	Thème de l'expertise (Auteur)
Nice (2001-2002)	– <i>Étude sur l'organisation des trafics urbains</i> (CERTU)
Bastia (2007)	– <i>Expertise juridique sur les posidonies</i> (Mme Martine Morand-Deville, Professeur de droit Public à l'Université de Paris 1)
Le Verdon (2007)	– <i>Photographies prises par 4GAs</i> (photographe indépendant, M. Alban Gilbert) – <i>Calcul des distances aux habitations</i> (cabinet de géomètre expert, SCP Guichard Carti Girodet, à Bruges-Gironde)
Fos Faster / Fos Tonkin (2010)	– Atelier « <i>Récupération des frigos provoqués par le réchauffement du GNL pour sa regazéification</i> » (incluant une intervention de M. Benoît Charrière, consultant en écologie industrielle, SOFIES, Genève-Suisse)

Tableau 5 : Expertises complémentaires commanditées durant des débats publics portuaires (source : Commission Nationale du Débat Public, 2011.)

Additional expertises sponsored during port public debates

d'un spécialiste à la pointe d'une question ou d'experts se prononçant par rapport au contexte local ?); et un problème d'*utilisation* (la forme sous laquelle sont présentés les résultats des expertises ne facilite pas toujours leur exploitation par les acteurs du débat). « *L'expertise ne remplit alors pas son rôle de sélection des options réalistes* » (Revel, 2007, p. 243). Parallèlement, l'intégration de nouveaux acteurs de la société civile dans la sphère de la concertation redessine la frontière entre savoirs savants et profanes (Callon *et al.*, 2001). Certains débats traduisent la confrontation entre les visions du décideur et du citoyen (Blondiaux & Sintomer, 2009). Le traitement des questions de santé publique lors de la réunion publique du 23 septembre 2010, intitulée « *Les risques industriels et les impacts sur l'air, la mer et la santé* », séance commune aux débats publics de Fos Faster et Fos Tonkin, est à ce titre éloquent. Sur la question des impacts de l'activité industrielle sur la santé publique dans la zone du Golfe de Fos, d'un côté l'administration met en avant la création d'un registre surveillant l'incidence des cancers au niveau de la région PACA, dans le cadre d'un plan national de santé publique. De l'autre, un médecin de la commune de Port-Saint-Louis-du-Rhône s'appuie sur sa connaissance de praticien sur le territoire auprès de ses patients, pour exhorter l'ad-

ministration à lancer des études épidémiologiques empiriques fondées sur l'examen d'un échantillon représentatif de la population habitant le pourtour du Golfe de Fos...

CONCLUSION

L'analyse scientifique de l'émergence de nouveaux enjeux socio-environnementaux dans le champ de l'aménagement emprunte deux voies principales. D'un côté, les spécialistes du « *rational planning* » se concentrent sur les solutions envisagées par les promoteurs de l'aménagement dans leur dimension technique (ingénierie environnementale, boîte à outil de la planification...). Parallèlement, un autre champ scientifique relevant du « *communicative turn in planning theory* » part du constat que ce nouveau paradigme est générateur de conflits en aménagement (Healey, 1992). Ses représentants académiques se focalisent sur l'analyse du jeu des acteurs entrant en confrontation sur les territoires à propos d'activités existantes, de projets de développement ou d'orientations stratégiques.

L'analyse qui vient d'être faite des 11 débats publics portant sur des projets portuaires, encadrés par la Commission Nationale du Débat Public en France depuis 1997, alimente la compréhension du second volet. Les discours et les représentations des maîtres d'ouvrage, des populations, des associations écologistes, des élus... confrontant leurs points de vue avant la prise de décision finale permettent de cerner les enjeux techniques, économiques, sociaux, environnementaux, politiques et culturels entourant l'aménagement portuaire sur les littoraux aujourd'hui. Au-delà des dispositifs participatifs et délibératifs communs, c'est la variété observée dans la dynamique des échanges (de la mise en cause de l'opportunité du projet à la discussion sur ses modalités), comme dans les résultats de la concertation (abandon, validation et réalisation du projet) qui est frappante. Elle tient autant à la nature des projets, qu'aux enjeux territoriaux et aux jeux d'acteurs spécifiques présents sur les différentes portions du littoral français.

Décrypter les intérêts, stratégies ou confrontations d'acteurs oblige pour finir à traiter de questions complexes de représentations et de cultures littorales, difficiles à appréhender avec les outils quantitatifs traditionnels. De façon transversale, les débats

révèlent en filigrane des divergences profondes entre les maîtres d'ouvrage, notamment les autorités portuaires, et les populations locales. Temporalité portuaire et sociétale; échelle de fonctionnement et d'impact; territoire équipé, réglementé, et vécu; et enfin connaissances savante et profane témoignent de positionnements très différenciés. La prise en compte de ces décalages apparaît comme un enjeu majeur pour assurer à l'avenir un développement portuaire intégré sur les littoraux.

Remerciements

Cette étude a été menée dans le cadre du programme de recherche PISTE (Développement industriel-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion durable des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales), co-financé par le ministère de l'Écologie (Programme LITEAU) et par le Grand Port Maritime de Marseille (2010-2012) (Responsable scientifique : Valérie Lavaud-Letilleul). Les résultats présentés dans cet article s'appuient pour partie sur le travail de collecte d'informations relatives aux débats publics portuaires réalisé en amont par Alice GUITTARD (UMR 5281 ART-Dev, Université de Montpellier3-CNRS-CIRAD).

Bibliographie

- BAVOUX J.-J., BEAUCIRE F., CHAPELON L., ZEMBRI P., 2005. *Géographie des transports*, Paris, Armand Colin, collection « U », 232 p.
- BEAUCIRE F., 2009. Les projets d'infrastructure confrontés au débat public : la délicate construction des consentements partagés, *L'Information géographique*, vol. 73, n° 2, p. 60-67.
- BECK U., 2003. *La Société du risque – Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Flammarion, collection « Champs », 522 p.
- BLONDIAUX L., SINTOMER Y., 2009. L'impératif délibératif, *Politix*, vol. 15, n° 57, p. 28-38.
- CABANTOUS A., LESPAGNOL A., PÉRON F. (dir.), 2005. *Les Français, la terre et la mer (xiiiè-xxè siècle)*, Paris, Fayard, 902 p.
- CADORET, A., 2009. Conflict dynamics in coastal zones: a perspective using the example of Languedoc-Roussillon (France), *Journal of Coastal Conservation: planning and management*, p. 151-163.
- CALLON M., LACOUMES P., BARTHE Y., 2001. *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, Paris, Le Seuil, coll. « La couleur des idées », 358 p.

- CHOBLET C., 2005. *Espace littoral et décisions d'aménagement. Limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral atlantique français*, Thèse de doctorat en géographie, Université de Nantes, 423 p.
- DAY D., 1997. Citizen participation in the planning process. An essentially contested concept? *Journal of Planning Literature*, vol. 11, n° 3, p. 421-434.
- DE LANGEN P.W., 2006. Stakeholders, Conflicting Interests and Governance in Port Clusters, *Research in Transportation Economics*, vol. 17, n° 1, p. 457-477.
- DI MÉO G., 1998. *Géographie sociale et territoire*, Paris, Editions Nathan, 320 p.
- DUCRUET C., 2008. Régions portuaires et mondialisation, *Méditerranée*, vol. 2, n° 111, p. 15-24.
- Elisalde B., 2000. Géographie, temps et changement spatial, *L'Espace géographique*, n° 3, p. 224-236.
- FRÉMONT A., GOUVERNAL E., 2008. Public and private interests and the balance between local and national claims: the French experience, in MUSSO E., GHIARA H. (eds), *Ports and Regional Economics*, Milan, McGraw-Hill, p. 43-60.
- FOURNIAU J.-M., 2007. Introduction. L'évaluation du débat, une composition entre utilité sociale et portée démocratique, In REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, collection « Recherche », p. 297-304.
- GARIÉPY M., MARIÉ M. (dir.), 1997. *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, Paris, L'Harmattan, collection « Villes et Entreprises », 467 p.
- GAUDIN J.-P., 2002. *Pourquoi la gouvernance?*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 138 p.
- GIDDENS A., 1990. *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press, 186 p.
- GUILLAUME J., 2009. L'avenir du pôle industriel et portuaire de l'estuaire de la Loire, In DESPRÉS L. (coord.), *L'estuaire de la Loire, Un territoire en développement durable?*, Rennes, PUR, p. 171-194.
- HEALEY P., 1992. Planning through debate: the communicative turn in planning theory, *Town Planning Review*, vol. 63, n° 2, p. 143-162.
- HOLLARD G., LEBORGNE M., 2001. Quelques pistes de réflexion sur ce que concerter veut dire, In DONZEL A. (dir.), *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise*, Paris, Maisonneuve & Larose, p. 453-466.
- JOBERT A., 1998. L'aménagement en politique ou ce que le syndrome NIMBY nous dit de l'intérêt général, *Politix*, n° 42, p. 67-93.
- JOUVE B., 2005. La démocratie en métropoles : gouvernance, participation et citoyenneté, *Revue française de science politique*, vol. 55, n° 2, p. 317-337.
- LAVAUD-LETILLEUL V., 2005. L'aménagement de nouveaux terminaux à conteneurs et le renouvellement de la problématique flux-territoire dans les ports de la Rangée Nord, *Flux*, n° 59, p. 33-45.
- MC CALLA R., 1999. Global change, local pain: intermodal sea-port terminals and their service areas, *Journal of Transport Geography*, 7, p. 247-254.
- MALÉZIEUX J., 1971. Signification géographique d'un projet d'investissement industriel : un centre sidérurgique dans la Maasvlakte de Rotterdam, *Annales de Géographie*, vol. 80, n° 440, p. 428-439.
- MERCKELBAGH A., 2009. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! La politique du littoral sous la Ve République*, Versailles, Quae, 352 p.
- NOTTEBOOM T., 2007. Spatial dynamics in the container load centres of the Le Havre-Hamburg range, *Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie*, vol. 52, p. 108-123.
- PINDER D.A., 1981. Community Attitude as a Limiting Factor in Port Growth : the Case of ROTTERDAM, In HOYLE B.S., PINDER D.A. (eds.), *Cityport industrialization and regional development*, Oxford, Pergamon Press, p. 181-199.
- RAYMOND R., 2009. La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires, *L'Information géographique*, vol. 73, n° 2, p. 10-28.
- REVEL M., 2007. Les dynamiques du débat public : l'exemple de six débats publics, In REVEL M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, collection « Recherche », p. 239-251.
- RODRIGUE J.-P., COMTOIS C., SLACK B., 2009. *The geography of transport systems*, London, Routledge Taylor and Francis Books, 382 p.
- ROLLANT R., 2007. De la légitimation des acteurs à la légitimité du débat public, In Revel M., BLATRIX C., BLONDIAUX L., FOURNIAU J.-M. (dir.), *Le débat public : une expérience française de démocratie participative*, Paris, La Découverte, collection « Recherche », p. 178-188.
- SLACK B., 1993. Pawns in the Game: Ports in a Global Transportation System, *Growth and Change*, vol. 24, p. 579-588.
- SUBRA P., 2007. *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, Armand Colin, collection « Perspectives Géopolitiques », 327 p.
- VALLEGA A., 1999. *Fundamentals of integrated coastal management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 288 p.
- VIGARIÉ A., 1979. *Ports de commerce et vies littorales*, Paris, Hachette, 479 p.
- VIGARIÉ A., 2003. La France a-t-elle su gérer ses ports?, *Acta geographica*, n° 1511, p. 7-27.
- WARD D., 2001. Stakeholder involvement in transport planning: participation and power, *Impact Assessment and Project Appraisal*, vol. 19, n° 2, p. 119-130.

Ressources en ligne

- Antifer, 2007. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-antifer/>]
- Bastia, 2007. [http://www.corse.fr/Amenagement-du-territoire-debat-public-sur-le-port-de-Bastia_a1636.html]
- Calais 2015, 2009. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-calais-port2015/>]
- Commission Nationale du Débat Public, 2011. [<http://www.debatpublic.fr/>]
- Dunkerque, 2007. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-dunkerque-gaz/>]

Fos 2XL, 2004. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-fos2xl/>]

Fos Faster, 2010. [<http://www.debatpublic-methanier-fos-faster.org/>]

Fos Tonkin, 2010. [<http://www.debatpublic-prolongementexploitation-methanier-fos-tonkin.org/>]

Grand Canal – Le Havre, 2009. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-grand-canal-havre>]

Le Verdon, 2007. [<http://cpdp.debatpublic.fr/cdpd-leverdon/>]

Nice, 2001-2002. [http://www.debatpublic.fr/historique/ancienne_debats_publics_cdpd.html]

Port 2000, 1997-1998. [http://www.debatpublic.fr/historique/ancienne_debats_publics_cdpd.html]