

INNOVER L'AUTORITÉ PORTUAIRE AU 21^E SIÈCLE : UN NOUVEL AGENDA DE GOUVERNANCE

CLAUDE COMTOIS
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE
UNIVERSITÉ DE MONTRÉAL

BRIAN SLACK
DÉPARTEMENT DE GÉOGRAPHIE
UNIVERSITÉ CONCORDIA,
MONTRÉAL

1. INTRODUCTION¹

Depuis 1980, les institutions portuaires font l'objet d'une profonde réévaluation. Les processus de libéralisation et de privatisation ainsi que le développement de nouvelles formes de corporatisme ont modifié les relations entre les acteurs publics et privés et transformé la gestion institutionnelle des ports. Cette problématique se reflète dans la littérature, où un nombre croissant de travaux de recherche réévaluent l'économie des activités publiques/privées dans les opérations portuaires (NOTTEBOOM, WINKELMANS, 2001 ; CULLINANE, SONG, 2002), les politiques des relations institutionnelles (STEVENS, 1999 ; IRCHA, 2001) et les nouvelles structures administratives de l'industrie portuaire (HEAVER et alii, 2001 ; SONG, 2003). La littérature

¹ Cette recherche a été rendue possible grâce à une subvention du Conseil de Recherche en Science Humaine du Canada.

fournit certes un aperçu général de la mutation du rôle de l'autorité portuaire en tant qu'institution au sein des systèmes de transport contemporain. Mais la rapidité des changements institutionnels l'emporte sur les résultats d'analyse et sur les orientations.

Ces préoccupations soulèvent une série de questionnements. Quelles sont les trajectoires de la gouvernance portuaire ? Plus particulièrement, quelles sont les forces qui transforment les stratégies et les politiques des autorités portuaires ? Comment les autorités portuaires répondent-elles aux nouvelles opportunités soulevées par une mutation des activités maritimes ? Quelles sont les options qui sont offertes aux autorités portuaires pour s'ajuster à cet environnement de changement ? Quelles sont les implications de cette mutation du rôle des autorités portuaires sur l'avenir des systèmes de transport ?

Avant de répondre à ces questions, les causes et les caractéristiques des réformes portuaires sont d'abord présentées. L'interprétation de ces changements s'effectue par un examen détaillé de l'impact des forces centripètes et centrifuges sur la gouvernance portuaire. Ces impacts sont évalués par une étude des fonctions géographiques qui peuvent ancrer les responsabilités futures des administrations portuaires. Nous suggérons qu'il existe d'importantes dimensions spatiales à la gouvernance portuaire -locale, régionale et globale-, un sujet largement négligé dans la littérature. Une discussion du rôle des autorités portuaires à ces trois échelles nous permet d'illustrer comment les autorités portuaires peuvent assumer un nouveau rôle au sein d'une industrie dominée par des acteurs de transport globaux.

2. LES TRAJECTOIRES DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE

Durant la dernière décennie, les ports du monde ont été affectés par d'importantes réformes institutionnelles et organisationnelles, essentiellement par l'adoption de politiques publiques de privatisation, de déréglementation et de décentralisation des infrastructures de transport. Ces réformes dans la gouvernance portuaire furent associées aux objectifs plus généraux d'amélioration de l'efficacité portuaire et au désir de réduire l'intervention de l'État dans la planification et la gestion des infrastructures maritimes. Traditionnellement, les ports étaient considérés comme des infrastructures publiques. Mais leur structure administrative et leur orientation institutionnelle étaient perçues comme inadéquates pour répondre aux besoins d'efficacité requis par l'industrie maritime marquée par un environnement de forte concurrence au sein d'une économie globale. La plupart des autorités portuaires ont besoin d'un support financier pour soutenir différents projets d'expansion, de redéveloppement ou de construction de terminaux de transport multimodaux. Ces projets d'infrastructures, résultant des pressions accrues des processus globaux, requièrent des investissements massifs qui ne peuvent plus être couverts par les gouvernements qui doivent assumer des responsabilités

financières de plus en plus lourdes en provenance d'autres secteurs publics. Les autorités portuaires doivent davantage répondre à des normes d'imputabilité. Le secteur portuaire s'est donc ajusté au rythme de l'économie globale. Les autorités portuaires adoptèrent des orientations plus commerciales et sous-traitèrent des activités au secteur privé. Nombre de travaux empiriques soulignent l'éventail de schémas de libéralisation et identifient une vaste typologie des devoirs, responsabilités, fonctions, risques et revenus qui dépassent largement les types traditionnels d'exploitation portuaire – port propriétaire, port de service, port d'usine, etc. Par ailleurs, les changements dans le fonctionnement des marchés globaux en termes de capacité des routes, niveau de trafic et fréquence de services, génèrent différents types de propriétés et modes de gestion, tous caractérisés par différents degrés d'efficacité dans la livraison des services portuaires. Nous émettons donc l'hypothèse que les trajectoires de la gouvernance portuaire sont influencées par les forces centripètes et centrifuges qui se reflètent au sein des communautés locales et des stratégies des transporteurs et des opérateurs de terminaux globaux créant ainsi un maillage géographique sans précédent.

Les forces centripètes dans la gouvernance portuaire peuvent être décrites en termes politiques dans le contrôle juridictionnel et en termes géographiques par la dynamique territoriale du port. Alors que le nouveau cadre légal, institutionnel et réglementaire a redistribué les rôles entre les acteurs publics et privés, il importe de souligner que le secteur public ne s'est jamais entièrement retiré de l'industrie portuaire. Le déclin du rôle du gouvernement dans la gestion et les opérations portuaires est fondé sur la croyance que le marché et les organisations privées sont plus efficaces à atteindre des rendements plus élevés. Mais les premiers résultats de ces initiatives sont loin d'avoir répondu aux idéaux de « l'efficacité du marché ». Conséquemment, les gouvernements continuent d'adopter des cadres réglementaires et des modes d'opérations. Mais les programmes de décentralisation administrative ont permis l'émergence d'une nouvelle division des responsabilités politiques réglementaires entre les administrations publiques locales, régionales et centrales. Les gouvernements centraux demeurent importants. Mais les politiques nationales sur la sécurité des trafics, la protection environnementale, le droit du travail, les règles de concurrence, les politiques tarifaires sont souvent modifiées et adaptées par les autorités portuaires locales dans le but de refléter les conditions et les contraintes locales. Désormais, les changements structureaux dans la gouvernance portuaire soulevés par les processus de privatisation sont de plus en plus inscrits au sein de conditions politiques et géographiques locales.

La réévaluation de l'implication du secteur public dans le développement portuaire est également associée à la création de plates-formes multimodales pour massifier les flux, attirer les investissements et accroître la position stratégique des infrastructures portuaires. Les changements structureaux générés par la logistique globale impliquent une redéfinition de la dynamique intra-portuaire. La demande croissante pour des services logistiques inter-

modaux transforme les services portuaires en une industrie qui génère des biens, de la croissance et des revenus. Mais ces revenus sont davantage partagés par des firmes aux réseaux globaux que par les économies locales. Les ports sont devenus un élément d'une chaîne de livraison d'importations et d'exportations entre producteurs et consommateurs qui est supportée par la croissance dans le besoin d'intermodalité entre les transports maritime et terrestre. Les autorités portuaires, influencées par les forces de marché dans un environnement déréglementé, sont poussées à prendre des décisions d'investissement, souvent de nature spéculative, dans de nouvelles infrastructures. Il en résulte : a) un accroissement dans l'offre de capacité des terminaux ; b) un changement dans le flot de trafic de conteneurs ; et c) un changement dans la productivité et la rentabilité du port. C'est pourquoi plusieurs autorités portuaires compartimentent leurs services auxiliaires et les combinent avec les activités des expéditeurs, des transporteurs, des manutentionnaires et des opérateurs de terminaux. L'objectif consiste à bénéficier du partage des risques et à atteindre les avantages d'économies d'échelle dans le marketing, l'imputabilité et le développement portuaire. Avec la commercialisation des ports, les autorités portuaires opèrent dans un environnement de plus en plus turbulent où la complexité des interdépendances reflète l'imbrication des partenariats en termes de réglementations maritimes, participation à des alliances, stratégies de ports d'escale et choix de routes. Les autorités portuaires sont confrontées à des acteurs de marché internationaux dont les actifs, les systèmes de technologies d'information et les capacités financières exercent un poids considérable dans toute négociation.

Les forces centrifuges sont également importantes pour expliquer les trajectoires de la gouvernance portuaire. L'impulsion provient essentiellement de l'intégration verticale et horizontale des opérateurs de terminaux et des compagnies maritimes de lignes régulières. Parce qu'ils opèrent à l'échelle globale, ils ne sont pas liés par des facteurs purement locaux au même degré que les autorités portuaires (NOTTEBOOM, WINKELMANS, 2001 ; SLACK et alii, 2002 ; EVANGELISTA et alii, 2001). Ces acteurs forcent une redéfinition des fonctions traditionnelles des autorités portuaires. Ainsi, les opérateurs de terminaux de vrac ou de conteneurs possèdent des baux de location à long terme des principaux sites portuaires. Il en résulte un affaiblissement du rôle des autorités portuaires et une concentration de leurs activités vers des secteurs non-stratégiques. Récemment, lors d'une conférence des agences maritimes des Caraïbes, l'autorité portuaire de Panama a indiqué qu'elle était de moins en moins impliquée dans la gestion portuaire du pays suite au processus de privatisation des infrastructures portuaires (ECLAC, 2000 : 16). Les activités opérationnelles des autorités portuaires sont davantage orientées vers un petit ensemble de quais qui ont pour principale fonction de répondre à des besoins de commerce de faible envergure, tel que le vrac ou les services de lignes maritimes secondaires. Ces activités n'ont vraiment pas besoin de la

bureaucratie qui caractérise les autorités portuaires publiques. Dans ce contexte, est-ce que les autorités portuaires peuvent maintenir le statu quo ? Quelles sont les options disponibles pour s'ajuster à cet environnement de changements ?

3. UN NOUVEL AGENDA DE GOUVERNANCE

Le futur des autorités portuaires dépend du rôle qu'elles devraient ou pourraient jouer dans les systèmes de transport de l'avenir. Notre analyse inclut la plupart des ports du monde, surtout ceux qui sont encore sous une forme quelconque de contrôle et de gestion publics même si une partie de leurs activités présentement en opération est privatisée. Nous croyons qu'il existe trois grandes fonctions qui peuvent ancrer les responsabilités administratives portuaires de l'avenir.

3.1. LA GESTION FONCIÈRE

Les autorités portuaires ont toujours exercé un rôle fondamental dans l'approvisionnement et la gestion d'espace. L'aménagement de l'espace est une fonction importante de la raison d'être des autorités portuaires. Même dans les ports les plus commerciaux, l'approvisionnement de nouveaux espaces demeure toujours sous une forme quelconque de supervision publique. Bien que les terrains qui sont sous juridiction des autorités portuaires peuvent être loués à des opérateurs privés, force est de reconnaître que la gestion foncière demeure encore importante dans au moins deux domaines : l'approvisionnement de nouveaux sites et la réallocation des sites abandonnés ou sous-utilisés. Ces domaines vont demeurer une préoccupation fondamentale de la gouvernance portuaire. Mais le rôle de l'autorité portuaire à titre de gestionnaire et de promoteur foncier, une fonction traditionnelle, représente un domaine qui devra cependant être accru et surtout redéfini.

L'approvisionnement de nouveaux sites à des fins d'expansion est une responsabilité traditionnelle des autorités portuaires, notamment lorsque les opérations portuaires sont largement entreprises par les autorités elles-mêmes. Il est peu probable que ce rôle diminue dans l'avenir puisque la croissance du trafic maritime va créer de nouveaux besoins d'espace. Le secteur privé s'est rarement montré ouvert ou en mesure d'entreprendre une planification à long terme ou de fournir les investissements nécessaires en capitaux pour préparer les nouveaux sites portuaires, même lorsqu'il s'agit d'investir dans les infrastructures existantes. En tant qu'institution publique mandatée pour gérer l'espace portuaire, l'autorité portuaire est dans une position unique et privilégiée pour conduire le développement à long terme des sites portuaires et s'engager dans un large éventail de partenariats avec le secteur privé pour préparer les sites en fonction de la demande de trafic. Néanmoins, le niveau d'implication des autorités portuaires peut varier. Soit elles adoptent une approche minimaliste tel qu'à Hong Kong où l'autorité

portuaire décide des besoins d'espaces, choisit le site et sélectionne les développeurs privés, mais laisse la responsabilité de la construction aux opérateurs de terminaux privés. Soit l'autorité portuaire est un actionnaire majeur et exerce un rôle actif dans la planification et l'approvisionnement de nouveaux sites, comme à Anvers.

Si le développement de nouveaux sites représente un prolongement du rôle de l'autorité portuaire, il n'en est pas de même pour la réallocation d'espaces abandonnés ou sous-utilisés qui requiert une réévaluation attentive. Partout, la gestion des surplus d'espace tourmente les autorités portuaires. Les développements technologiques et les changements dans les types de marchandises manutentionnées ont entraîné l'obsolescence de plusieurs sites. Depuis plus de trente ans, les espaces portuaires, souvent situés au cœur des villes, sont très recherchés pour le redéveloppement urbain. Mais les autorités portuaires possèdent rarement le mandat pour entreprendre le redéveloppement d'anciens sites à des fins non-portuaires. Conséquemment, ces sites sont souvent transférés vers d'autres agences publiques à des fins de redéveloppement ou tout simplement vendus au secteur privé. À Montréal, 35 hectares d'anciens espaces portuaires ont été transférés à une institution publique - la Société du Vieux Port de Montréal - sans qu'aucune compensation financière ne soit versée à l'autorité portuaire. Ayant abandonné ce site, l'autorité portuaire de Montréal est désormais forcée d'acheter auprès des marchés fonciers commerciaux, les terrains additionnels pour répondre aux besoins d'espace requis pour le développement de ses activités. Le principal problème réside dans l'interprétation trop restrictive du mandat de l'autorité portuaire pour gérer les espaces. L'autorité portuaire doit être autorisée à conserver les intérêts financiers sur les sites pour lesquels elle n'est plus en mesure de trouver une utilité immédiate pour la manutention du fret. Ceci signifie que l'autorité portuaire devient un gestionnaire foncier non seulement pour le développement d'activités portuaires, tel que les *distriparks* à Rotterdam, mais également pour des activités non-maritimes. Ainsi, les autorités portuaires du port de Boston ont réalisé d'importants bénéfices de la vente et de la location d'anciens espaces portuaires qui furent transformés à des fins touristiques et résidentielles. L'autorité portuaire du port de New York/New Jersey est un cas extrême. Ici, les activités embrassent un large éventail d'opérations immobilières et de gestion d'infrastructures de transport au sein desquels les opérations portuaires ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble des revenus (RODRIGUE, 2003). A titre de gestionnaire foncier, l'autorité portuaire doit disposer d'une certaine liberté pour exploiter les sites qui sont sous sa juridiction, sujet évidemment à l'approbation normale des autorités publiques dans ses orientations de planification et ses actions. Les autorités portuaires devraient s'orienter vers le modèle du port de New York/New Jersey.

Si ces mandats de gestionnaire foncier ne sont pas vraiment révolutionnaires, nous proposons que l'autorité portuaire occupent des fonctions plus auda-

cieuses dans la gestion d'espaces. L'évolution de l'industrie du transport, d'un système fondé sur une série de liens hautement fragmentés vers un système sans rupture de charge, est perçue par plusieurs observateurs comme une menace pour les ports. Les ports sont perçus comme le maillon faible de la chaîne logistique et ses modes de gestion sont de plus en plus soumis aux pressions exercées par les compagnies maritimes de lignes régulières (NOTTEBOOM, WINKELMANS, 2001). Néanmoins, nous croyons qu'il existe des opportunités pour que les autorités portuaires exploitent ce nouvel environnement dominé par la logistique. La globalisation des chaînes de production ouvre de nouvelles perspectives pour le développement des infrastructures de transport à l'intérieur des continents. Force est de reconnaître toutefois, qu'il manque une cohérence dans le développement de ces centres de distribution de marchandises ou ports secs. Ils sont établis soit par des transporteurs intermodaux privés, soit par des autorités publiques locales entreprenantes, soit dans des partenariats public/privé, mais rarement par des autorités portuaires. Or, NOTTEBOOM et WINKELMANS (2001) ont clairement démontré que ces agences publiques ont un potentiel significatif pour devenir des acteurs importants dans l'établissement de ces centres de distribution dans les arrière-pays continentaux. Les autorités portuaires possèdent l'expérience dans le regroupement et le développement de sites terrestres intermodaux et sont en mesure de collaborer avec des partenaires privés de l'industrie des transports. Le développement de ports secs représente donc un énorme potentiel pour devenir une fonction additionnelle des administrations traditionnellement préoccupées par la gestion d'infrastructures maritimes. Une telle fonction permettrait d'accroître l'intérêt des autorités portuaires en aval et en amont de la chaîne logistique et offrirait de nouvelles opportunités pour valoriser leur expertise. Ces nouvelles fonctions pourraient également servir de catalyseur à la planification et à l'exploitation des équipements des nouveaux terminaux.

L'implication des autorités portuaires dans des terminaux pourrait également offrir un avantage stratégique compétitif tant pour les ports que pour leurs clients. La participation conjointe de l'autorité portuaire de Virginie et de la Compagnie des chemins de fer Norfolk Southern dans le développement de *Front Royal*, un terminal ferroviaire intérieur, a entraîné le détournement d'une partie du trafic qui était auparavant manutentionnée au port de Baltimore (SLACK, 1990). Un autre bénéfice pour les autorités portuaires qui assument un rôle de leadership dans le développement des systèmes de transport continentaux provient de leur capacité à résoudre les problèmes de congestion. La congestion à l'intérieur et autour des ports est un problème croissant et ne peut être que partiellement résolu par l'augmentation des capacités ou l'amélioration de l'accessibilité. La participation des autorités portuaires au développement des équipements ou des terminaux situés dans les arrière-pays continentaux représente un excellent moyen non seulement pour conserver les fronts maritimes des sites urbains à des fins d'expansion,

mais également pour résoudre les problèmes de circulation des villes portuaires. Une telle approche apporte un bénéfice à la fois pour les utilisateurs du port et pour les villes portuaires (SLACK, 1999).

3.2. LA GESTION ENVIRONNEMENTALE

Un des domaines d'intérêt importants pour les autorités portuaires concerne l'environnement. Les ports occupent des sites critiques dans les zones côtières et exercent un impact important sur les estuaires et les systèmes écologiques marins. Les opérations portuaires qui reposent sur le mouvement de navires et des activités d'entretien comme le dragage et la construction de nouveaux équipements ont des conséquences environnementales significatives. Mais la législation environnementale impose des restrictions accrues sur les activités portuaires forçant les autorités statutaires à développer des systèmes et des programmes de gestion environnementale dans le but de répondre aux obligations réglementaires (VANDERMEULEN, 1996). La problématique environnementale représente donc un domaine croissant de responsabilités pour les autorités portuaires et qui les force à acquérir de nouvelles capacités d'expertises.

La législation environnementale est fréquemment perçue comme une contrainte qui limite les opérations portuaires et augmente les coûts qui doivent être supportés par les autorités portuaires. Il est vrai que la gestion de l'environnement impose des restrictions qui entraînent des solutions plus coûteuses dans plusieurs cas. Toutefois, l'autorité portuaire qui acquiert une expertise dans la gestion des zones côtières s'assure également de connaissances commercialisables. L'autorité portuaire peut donc jouer un rôle central dans le développement de politiques environnementales sur des zones côtières qui dépassent les frontières juridictionnelles traditionnelles du port. A titre d'actionnaire dans la gestion des zones côtières, l'autorité portuaire peut devenir à la fois le catalyseur pour la planification environnementale et l'un des acteurs majeurs dans la gestion des programmes environnementaux. A Venise, les autorités portuaires ont adopté des stratégies qui offrent des bénéfices pour les futures activités portuaires tout en reconstruisant l'écosystème marin de la lagune après plus d'un siècle de dégradation environnementale suite à des activités industrielles, portuaires et urbaines conduites de façon anarchique (SORIANI, 2003). Le rôle de l'autorité portuaire en tant que gestionnaire de son environnement côtier local et régional peut aussi être appliqué à d'autres ports qui ne possèdent ni les ressources ni l'expertise pour entreprendre des enquêtes environnementales ou répondre aux obligations de la législation environnementale. Dans ce contexte, l'autorité portuaire peut entreprendre son nouveau rôle de façon *ad hoc*, où une autorité portuaire lance un appel d'offre sur les marchés publics en forte concurrence. Elle peut également travailler avec d'autres autorités portuaires sur une base contractuelle régulière pour répondre aux défis de la législation environnementale et instituer les meilleures pratiques environne-

mentales. Dans ce cas, un ensemble d'autorités portuaires se constitue en réseau pour atteindre les plus hauts standards de protection environnementale. Le système européen Ecoports en constitue d'ailleurs un excellent exemple (www.ecoports.com).

3.3. LA GESTION TRANSACTIONNELLE

Les autorités portuaires assument depuis longtemps la responsabilité de promotion portuaire. Malgré des succès parfois mitigés, l'objectif qui consiste à attirer les services maritimes de lignes régulières et à promouvoir de nouveaux marchés et produits a toujours été une fonction importante des autorités portuaires. Mais aujourd'hui, le rôle de l'autorité portuaire dans ces activités de promotion apparaît moins évident. La promotion du trafic maritime incombe désormais aux opérateurs de terminaux globaux et aux compagnies maritimes. Déjà, dans plusieurs ports du monde, l'essentiel du trafic est sous le contrôle d'un seul acteur. L'autorité portuaire peut toujours tenter d'exercer un rôle de coordination parmi les locataires de quais ou de terminaux. Mais le rôle de l'autorité portuaire est marginalisé puisque la prospérité de la majorité des locataires est davantage orientée vers et influencée par les intérêts du groupe dominant. Dans ce contexte, la promotion commerciale du port semble moins importante que la représentation des intérêts politiques du port à tous les niveaux, du local à l'international. Avec la croissance des liens et des synergies entre les complexes portuaires et leur environnement urbain de même qu'entre les différents niveaux d'administration publique, l'autorité portuaire publique semble plus apte à représenter les intérêts du port que l'opérateur de terminaux ou le transporteur privé.

Les autorités portuaires ont longtemps été en concurrence commerciale entre elles. Cette dynamique a changé. WANG et SLACK (2000) suggèrent que la concurrence s'effectue autant entre les opérateurs de terminaux. En Europe du Nord, l'ancienne rivalité entre les administrations portuaires d'Anvers et de Rotterdam a été remplacée par la concurrence globale entre les opérateurs de terminaux PSA (Port of Singapore Authority) et HPH (Hutchison Port Holdings). En Chine méridionale, HPH (Hutchison Port Holdings) et MTL (Modern Terminals Limited) ont des intérêts concurrentiels dans plusieurs ports du delta de la Rivière des Perles et à l'intérieur du port de Hong Kong. Plusieurs autorités portuaires réalisent que cette situation se généralise à l'échelle du globe. SONG (2003) a forgé le mot « co-opétition » pour expliquer ce phénomène. Les autorités portuaires partagent les mêmes inquiétudes environnementales, les mêmes problèmes de négociation avec les transporteurs, les opérateurs de terminaux et les alliances maritimes et sont confrontées à des pressions similaires de la part des villes et des régions dans lesquelles elles opèrent.

De toute évidence, la coopération doit remplacer la concurrence dans les relations inter-portuaires. Nous avons déjà soutenu la nécessité de grou-

pements portuaires régionaux (COMTOIS et alii, 1997). En outre, NOTTEBOOM et WINKELMANS (2001) ont proposé le maillage portuaire comme solution aux pressions de concurrence émanant des lignes maritimes. Cette approche fait déjà l'objet de démonstrations empiriques. Aux États-Unis, les autorités portuaires de la côte Nord-Ouest du Pacifique forment un lobby et collaborent dans les domaines de la mercatique et du marchandisage. Les autorités portuaires de New York/New Jersey ont adopté une politique de coopération avec les autorités portuaires de la côte Atlantique des États-Unis dans l'élaboration des politiques nationales, l'amélioration des chemins de fer, les activités de dragage et l'amélioration des services de transport entre les ports de New York/New Jersey, Albany et Boston (BORRONE, 1999). Les autorités portuaires de Rotterdam se sont engagées dans un programme de coopération avec les autorités portuaires de Vlissingen eu égard à des investissements conjoints (HEAVER et alii, 2001). Les autorités portuaires de Anvers, Gand, Terneuzen et Zeebrugge se sont d'ailleurs constituées en réseau portuaire Flamand (NOTTEBOOM, WINKELMANS, 2001).

4. LES INSTRUMENTS DE LA GOUVERNANCE PORTUAIRE

Pris séparément, chaque domaine ne représente pas une nouvelle activité pour les autorités portuaires. Pris ensemble, toutefois, ils imposent une nouvelle direction à la gouvernance portuaire et impliquent des conséquences sur les mandats, les compétences et le rayonnement géographique des autorités portuaires.

4.1. LES MANDATS

La notion que les autorités portuaires sont uniquement des agences statutaires côtières responsables de l'expédition et de la manutention du fret est beaucoup trop restrictive. Leur mandat doit être redéfini et étendu dans le but de reconnaître la diversité de leurs intérêts dans la gestion foncière. Si les autorités portuaires doivent jouer un rôle plus important dans la chaîne logistique et gérer les usages multiples des fronts portuaires, alors il faudra ajuster leurs fonctions. Elles doivent être en mesure d'acquérir des terrains pour répondre aux activités portuaires maritimes et terrestres futures. Elles doivent détenir le mandat de gérer et d'exploiter tous les terrains qui sont sous leur juridiction, tout en étant assujetties à certaines formes de supervision publique tel que les règlements de zonage.

Leur rôle comme gestionnaire de l'environnement nécessite également un réajustement de leur mandat. Actuellement, les responsabilités environnementales des autorités portuaires tendent à être réactives, en réponse à la législation. La gestion environnementale doit devenir l'une des premières responsabilités des autorités portuaires, reflétant ainsi leur présence au sein d'environnements bio-physiques côtiers variés. Si les autorités portuaires doivent devenir des agents pro-actifs dans la gestion des zones côtières, alors

elles devront obtenir un mandat beaucoup plus large qu'elles ne le possèdent présentement dans ce domaine.

4.2. *LES COMPÉTENCES*

De toute évidence, cette réorientation du mandat des autorités portuaires exerce un impact sur leurs compétences. Si les autorités portuaires obtiennent un mandat plus large dans la gestion foncière, alors elles devront acquérir de nouvelles compétences techniques dans l'acquisition de terrains et la gestion de différents types d'utilisation du sol. Les autorités portuaires ne peuvent plus agir uniquement en tant que propriétaires de sites riverains à des fins maritimes. Désormais, elles doivent posséder des compétences sur l'ensemble du marché foncier. Elles doivent être sensibilisées aux problèmes généraux de gestion urbaine. Leurs préoccupations doivent s'étendre au delà des activités maritimes. Les autorités portuaires doivent devenir des actionnaires multidimensionnels dans la gestion des fronts maritimes et des équipements de logistique.

La gestion de l'environnement nécessitera également un accroissement des compétences des autorités portuaires. Si les autorités portuaires doivent devenir plus actives dans les problèmes environnementaux, alors elles devront développer leur propre expertise dans l'analyse écologique et hydrologique. Elles devront accroître considérablement leur capacité à entreprendre des travaux de recherche et de développement dans le but d'assumer un rôle de leadership dans la planification environnementale locale et régionale. Ces nouvelles compétences représenteraient un changement important dans l'orientation d'institutions qui sont traditionnellement préoccupées par des problèmes d'exploitation technique et commerciale.

4.3. *LE RAYONNEMENT GÉOGRAPHIQUE*

La révision des mandats et l'augmentation des compétences des autorités portuaires sont des aspects essentiels des réformes portuaires. Ils ont une importance significative pour le troisième domaine de la gouvernance portuaire : le rayonnement géographique. Nous reconnaissons d'emblée que les orientations à donner à la gouvernance portuaire impliquent un réajustement radical des relations spatiales des institutions portuaires. L'autorité portuaire doit maintenir son rôle d'agence publique pour la gestion des espaces maritimes. Mais l'ajout de nouvelles responsabilités engendre une nouvelle dynamique spatiale à tous les niveaux.

Au niveau local, l'autorité portuaire doit devenir un acteur sensible au développement urbain. L'institution doit chercher de nouveaux fronts maritimes et coordonner les multiples usages des terrains côtiers. Ces activités permettront aux autorités portuaires de surmonter leur indépendance traditionnelle du milieu urbain. Le contexte local est au cœur des relations de l'autorité portuaire en tant que gestionnaire foncier et environnemental. Les

autorités portuaires doivent assumer un rôle de leadership dans la promotion, la coordination, l'intégration et la planification des zones côtières. Au niveau régional, l'autorité portuaire doit devenir un agent et un coordinateur dans le développement d'équipements de logistique, dans la promotion de réseaux portuaires régionaux et dans l'intégration de plans environnementaux des zones côtières. Certaines de ces activités auront également une dimension globale. Ainsi, l'autorité portuaire peut commercialiser son expertise à travers le monde dans les services logistiques et en gestion environnementale.

Il se dessine donc une série de nouvelles orientations pour la gouvernance portuaire. Les autorités continueraient d'exercer un contrôle physique direct sur des sites spécifiques. Mais les autorités portuaires les plus entreprenantes seront celles qui saisiront les opportunités commerciales rendues possibles par un nouvel éventail d'expertises dans la gestion foncière et l'analyse environnementale de même que dans le secteur maritime plus traditionnel des opérations portuaires. Par ailleurs, les autorités portuaires seront également appelées à jouer un rôle accru en tant que lobbies, car la représentation de leurs intérêts commerciaux et environnementaux s'étend à tous les niveaux géographiques, du local au global.

5. CONCLUSION

Dans les orientations de gouvernance proposées, les autorités portuaires deviendraient moins préoccupées à se différencier les unes des autres et plus enclines à collaborer ensemble et avec les communautés locales. Les relations de rivalité qui existent entre les villes et les ports, entre les intérêts environnementaux et commerciaux et entre les ports régionaux sont très destructives. Nous croyons que les nouvelles relations de gouvernance portuaire devraient être fondées sur la promotion, la coopération et la coordination à toutes les échelles géographiques. Déjà au 13^e siècle des autorités portuaires et urbaines d'Europe du Nord ont formé une alliance stratégique. La ligue Hanséatique a profondément marqué le commerce entre les pays riverains de la Mer Baltique. La ligue Hanséatique représente un exemple où la coopération entre des ports et des centres de commerce intérieur a produit des bénéfices tangibles tant pour le développement du commerce que pour les communautés locales et régionales. Notre étude préliminaire sur la gestion foncière, environnementale et transactionnelle suggère que ces nouvelles fonctions permettent la construction de systèmes complexes d'alliances portuaires. Les autorités portuaires qui modifieront leurs relations de gouvernance et qui se construiront en fonction d'une base locale forte et diversifiée, bénéficieront d'un portefeuille d'opportunités à différentes échelles géographiques et contribueront à façonner l'ensemble de l'industrie maritime. De façon davantage marquée, une réforme de la gouvernance portuaire contribuerait à aider les autorités portuaires à répondre aux forces centripètes et centrifuges auxquelles elles sont confrontées.

6. BIBLIOGRAPHIE

BORRONE L.C. (1999) Requirements for Ports in the Future. **Proceedings of the 5TH Conference of the International Federation of Port Cargo Distributors**, New York, IFPCD, pp. 57-65.

COMTOIS C., SLACK B., SLETMO G.K. (1997) Political Issues in Inland Waterways Port Development: Prospect for Regionalization. **Transport Policy**, n° 4, pp. 257-265.

CULLINANE K., SONG D.-W. (2002) Port privatization policy and practice. **Transport Review**, n° 22, pp. 55-75.

ECLAC (2000) **Report of the experts' Meeting on Maritime Transport in the Caribbean**. Santiago, ECLAC, LC/CAR/G.621.

EVANGELISTA P., HEAVER T., MORVILLO A. (2001) Liner shipping strategies for supply chain management. Communication à la **World Conference on Transportation Research**, Séoul, juillet.

HEAVER T., MEERSMAN H., VAN DE VOORDE E. (2001) Co-operation and competition in international container transport: strategies for ports. **Maritime Policy and Management**, n° 28, pp. 293-305.

IRCHA M.C. (2001) Port strategic planning: Canadian port reform. **Maritime Policy and Management**, n° 28, pp. 125-140.

NOTTEBOOM T.E., WINKELMANS W. (2001) Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? **Maritime Policy and Management**, n° 28, pp. 71-89.

RODRIGUE J-P. (2003) Maritime Transportation and the Port Authority of New York and New Jersey: Global Changes, Regional Gains and Local Pains. In D. PINDER, B. SLACK (eds), **Shipping and Ports in the 21st Century**. London, Routledge (à paraître).

SLACK B. (1990) Intermodal Transportation in North America and the Development of Inland Load Centers. **Professional Geographer**, n° 42, pp. 236-243.

SLACK B. (1999) Satellite Terminals: a local solution to hub congestion? **Journal of Transport Geography**, n° 7, pp. 241-246.

SLACK B., COMTOIS C., MCCALLA R. (2001) Strategic alliances in the container shipping industry: a global perspective. **Maritime Policy and Management**, n° 29, pp. 65-76.

SONG D.-W. (2003) Port Co-opetition in concept and practice. **Maritime Policy and Management**, n° 30, pp. 29-44.

SORIANI S. (2003) Port Development and Implementation Challenges in Environmental Management. Lessons from the case of Venice. In D. PINDER, B. SLACK (eds), **Shipping and Ports in the 21st Century**. London, Routledge (à paraître).

STEVENS H. (1999) **The institutional position of seaports. An international comparison**. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

VANDERMEULEN J.H. (1996) Environmental trends of ports and harbours: Implications for planning and management. **Maritime Policy and Management**, n° 23, pp. 55-66.

WANG J., SLACK B. (2000) The evolution of a regional container port system: the Pearl River Delta. **Journal of Transport Geography**, n° 8, pp. 263-276.