

**Réalisation de quatre avis scientifiques
sur des enjeux d'actualité en transport maritime**

Projet R696.1

**Avis scientifique sur les pratiques exemplaires en matière de
protection des terrains portuaires**

Préparé par
Emmanuel Guy
Professeur au département de gestion
Université du Québec à Rimouski
Titulaire de la Chaire de recherche en transport maritime
pour le ministère des Transports du Québec

Février 2013

Moyens de protection des terrains portuaires

Avis scientifique

préparé par

Emmanuel Guy

Professeur département de Gestion, l'UQAR

Titulaire Chaire en transport maritime

avec la collaboration de

Jean-Charles Ledeuil

présenté au

Ministère des Transports du Québec

Québec, 22 février 2013

Question de départ

- «Quelle est la meilleure manière de gérer les pressions urbaines sur les terrains portuaires? Afin de réaliser leur mission et de faire face à la croissance des affaires, les ports doivent constituer et maintenir des réserves de terrains, et ce le plus souvent au coeur du milieu urbain. Au moment où la question du maintien des réserves foncières des ports fait surface de plus en plus souvent, il convient de faire le point sur les meilleures manières de gérer efficacement le délicat équilibre entre développement portuaire et développement urbain.»

Plan

- Cas de la France
- Cas de l'Australie
- Cas des États-Unis
- Cas de Baltimore
- Cas de la protection des terres agricoles au Québec
- Exemples laurentiens
- Conclusion

Cas de la France

- Les *Zones Industrialo-Portuaires* (ZIP) sont mises en place dans les années 50 et 60
 - Elles sont issues d'un modèle de développement socio-économique misant sur l'industrialisation
 - Modèle où les ports sont des infrastructures de transport mais également des lieux privilégiés pour l'industrie lourde, notamment la métallurgie et la pétrochimie qui dépendent de matières premières importées par la mer.
 - ZIP mises en place notamment à Fos (Marseille), Dunkerque, Le Havre et Nantes.
 - ZIP sont créées avec d'importantes réserves foncières (ex. 10 000 hectares à Fos).

Cas de la France

- Dans les années 90, on constate que les ZIP ne se sont pas toutes développées autant qu'espéré. Les besoins portuaires se sont transformés avec la conteneurisation. La connectivité aux chaînes logistiques prime sur la production industrielle.
- En contraste, la croissance de la population le long du littoral est supérieure à la moyenne nationale.
- Dans ce contexte, les ZIP sont associées à une image négative : des friches portuaires.
 - Terrains sous-valorisés souvent à proximité de zones où les besoins d'amélioration de l'environnement urbain sont pressants.
 - S'engage alors une dynamique de conversion telle qu'on l'a vue pour nos «vieux-ports» et les *waterfront* américains.
 - Les observateurs estiment que le système des ZIP est en partie responsable du retard français dans les reconversions urbaines.
 - Pour les analystes maritimes par contre, la domanialité portuaire établie par les ZIP contribue toujours à la compétitivité des principaux ports du pays.

Cas de la France

- Un secteur industrialo-portuaire en mutation:
 - «Le littoral a hérité de l'industrialisation des années 1960-1970, qui a débouché sur la création de zones industrialo-portuaires. Ces zones se sont généralement moins développées que prévu, ce qui pose aujourd'hui la question de la réaffectation des friches qui en résultent à d'autres activités, et de la possibilité, au regard des règles d'urbanisme, de mener des opérations de réhabilitation. (...) Le transport maritime est confronté à de nouvelles demandes : le trafic de conteneurs, en très forte croissance en Europe, induit une adaptation des ports français, qui ont pris du retard dans ce domaine. Ainsi la situation des ports autonomes du Havre et de Marseille a régressé par rapport aux ports européens : la part des ports français dans le trafic de conteneurs est passée de 13 % à 9 % entre 1990 et 1999.» Rapport du Sénat de France. 2004. L'application de la "loi littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire. <http://www.senat.fr/rap/r03-421/r03-4218.html>

Cas de la France

- Plusieurs initiatives législatives impactant directement la planification des terrains portuaires et espaces adjacents sont apparues dans ce contexte de contestation. Elles s'appuient de façon générale sur des principes exigeant une planification intégrée des multiples usages des bords de mers. Elles mettent de l'avant la nécessité d'une concertation publique sur ces décisions d'aménagement. On peut noter :
 - Loi de 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral («Loi littoral») pour protéger l'accès public au littoral et limiter la spéculation foncière
 - Loi de 2005 relative au développement des territoires ruraux exigeant des bilans nationaux (aux 3 ans) de l'état de la protection des littoraux
 - Loi de 2003 imposant la préparation (concertée) des Plans de Prévention des Risques Technologiques

Cas de la France

- Un développement dans le sens d'une concertation obligée est l'obligation d'élargir l'échelle de planification urbaine par la réalisation de *Schémas de cohérence territoriale* (SCOT) - exigés par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000).
- La loi portant sur l'engagement national pour l'environnement (2010) impose que les SCOT soient réalisés en accord avec les principes du développement durable.
- Encore en déploiement, ces schémas d'aménagement n'offrent pas de protection spéciale pour les terrains portuaires. Cependant, ils assurent que la planification régionale de l'utilisation des sols tienne compte des activités portuaires et de leurs besoins. Cela pourrait s'avérer intéressant dans le futur pour protéger les accès ferroviaires et routiers aux ports au-delà de la zone portuaire elle-même.

Cas de la France – à retenir

- Une forte tradition d'aménagement et de protection des terrains portuaires développée dès les années 50 et 60 n'a pas isolé les autorités portuaires de la demande sociale grandissante pour une gestion concertée des littoraux et des risques posés par les activités industrialo-portuaires.
- Le cas français est un rappel que les conditions socio-économiques évoluent plus rapidement que les cadres législatifs qui par définition ne changent qu'en réaction aux transformations des premières.

Cas de l'Australie

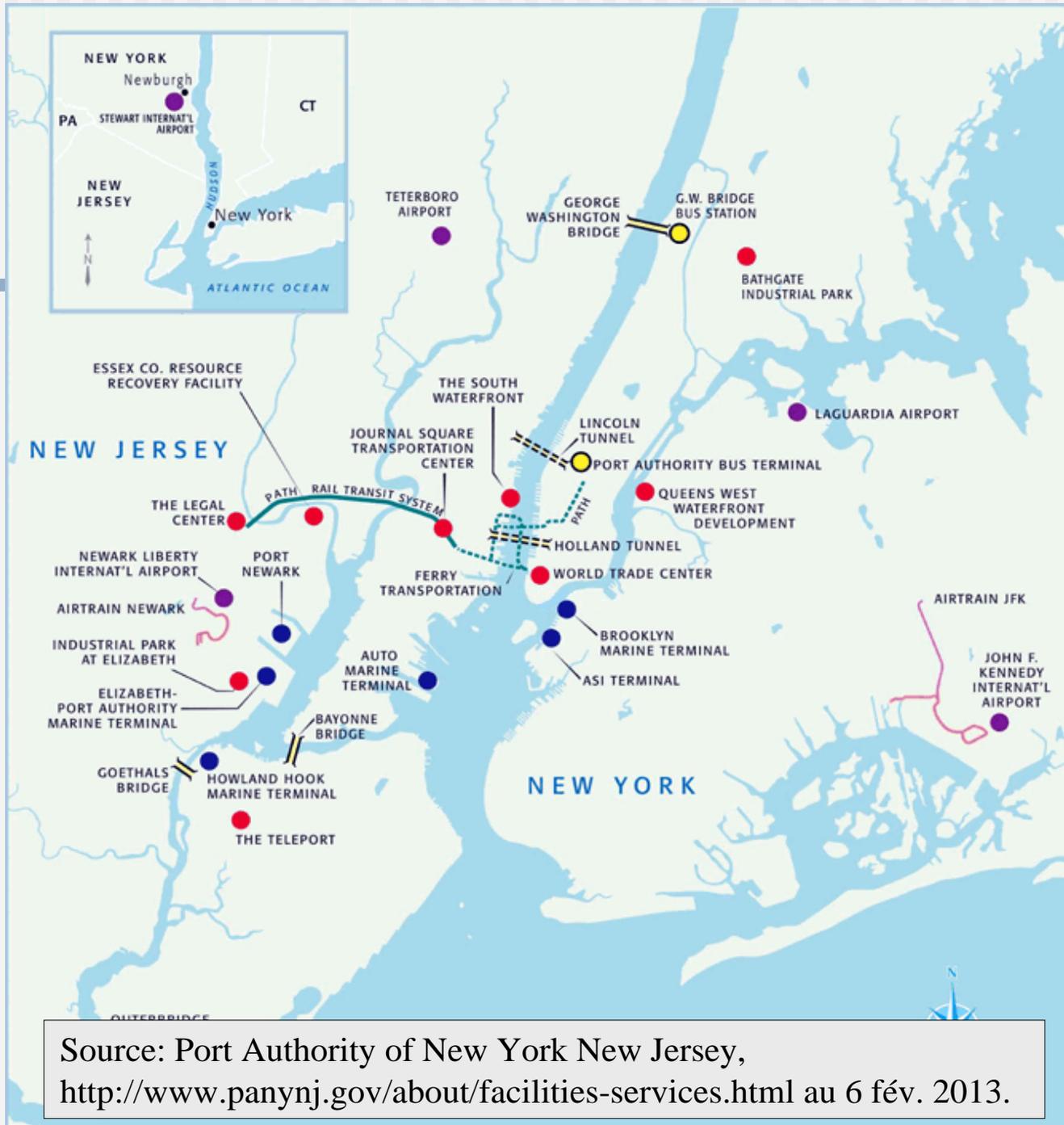
- Un statut de «site d'intérêt national» peut être accordé à des ports ainsi qu'à leurs accès ferroviaires ou routiers en Nouvelle-Galles du Sud.
- Ce statut a été proposé en 2008 pour les 3 principaux ports de l'État, mais n'est pas exclusif aux ports.
- Ce statut ne donne pas garantie de protection des terrains identifiés, mais exige que toutes les planifications futures tiennent compte de leur importance pour des enjeux qui dépassent l'échelle locale.
- C'est un modèle très souple, mais apparemment peu utilisé.

Australie - à retenir

- Comme dans le cas des développements plus récents en France, on ne semble pas enclin à accorder une exclusivité d'usage, mais plutôt une reconnaissance de l'importance stratégique des ports au-delà de la zone immédiatement voisine des lieux de transbordement. Importance qui commande une prise en compte dans la planification de l'aménagement.

Cas des États-Unis

- De façon générale, le régime portuaire américain est beaucoup plus diversifié et décentralisé
- Certaines responsabilités sont typiquement fédérales.
 - Ex. le dragage est principalement réalisé par le *US Army Corps of Engineers*.
- Mais la plupart des administrations portuaires relèvent plutôt d'États individuels ou encore des villes (elles ne sont pas des propriétés fédérales).
 - Les ports de Long Beach et de Los Angeles sont des entités autonomes auto-financées, mais relèvent d'autorités municipales.
- Plusieurs ports gèrent un éventail d'infrastructures.
 - L'administration portuaire de NY NJ gère aussi des aéroports, des ponts et tunnels à péages, des trains de banlieue. C'est le cas également à Boston.
- Des ports ont aussi gardé la propriété des zones reconverties et jouent un rôle de propriétaire immobilier.
- Le port de Seattle collecte un impôt foncier



Source: Port Authority of New York New Jersey,
<http://www.panynj.gov/about/facilities-services.html> au 6 fév. 2013.

Cas des États-unis

- Dans son budget de 2013, la *Port Authority of New York New Jersey* prévoit des revenus de 4.3 milliards
- De cela, seulement 246 millions seront générés par la division du port de commerce
- L'Administration portuaire tire presque autant de revenus de la location de stationnements pour les voitures (229 millions) et beaucoup plus des péages imposés aux usagers des ponts et trains de banlieue (1,3 milliards)
- Plus de la moitié des revenus proviennent des aéroports
- Les activités immobilières génèrent 81 millions

Cas des États-Unis – à retenir

- Comparativement au Canada, le mode de gouvernance des grands ports américains fait en sorte qu'ils sont plus intégrés à la région métropolitaine; échelle à laquelle se fait la planification de l'aménagement.

Cas de Baltimore

- Contexte:
- Baltimore s'est construite historiquement autour de ses activités portuaires. Le port a été un des leaders précoces de la conteneurisation sur la façade atlantique. Néanmoins, Baltimore est située à l'intérieur de la Baie de Chesapeake. Si les voies d'accès sont aujourd'hui draguées jusqu'à 15 m, le port se situe tout de même à environ 300 km de l'embouchure; un détour coûteux en temps et pilotage. Un accès plus court existe via la Baie de Delaware. Il impose de transiter par le *Chesapeake Delaware Canal* limité à 11 m de profondeur.
- Ces contraintes d'accès ne sont pas compensées par un meilleur accès vers le Midwest.
- L'hinterland immédiat de Baltimore est à 3-4 heures de camion des ports de New York New Jersey ou celui d'Hampton Roads
- Dès les années 90, le port est entré en déclin au profit de ses compétiteurs, notamment dans l'important segment du transport conteneurisé.

Cas de Baltimore

- *Maritime Industrial Zoning Overlay District* (MIZOD)
- Règlement de zonage municipal:
 - Seuls les usages industriels sont permis sur les terrains privés adjacents au front de mer si:
 - Profondeur d'eau de 18 pieds ou plus (5.5 m approx).
 - Accessibles par autoroute (*highway*) ou voie ferrée
- Chronologie
 - Créée en 2004 dans l'esprit d'un moratoire de 10 ans pour évaluer si le déclin de Baltimore en tant que place maritime est une tendance qui peut s'inverser ou non.
 - L'incertitude entraînée par la fin programmée de la mesure en 2014 mène à une remise en question.
 - En 2009, le conseil municipal vote finalement le prolongement de la mesure jusqu'en 2024 avec une possibilité de retrait conditionnel en 2014.

Cas de Baltimore

■ Contestation

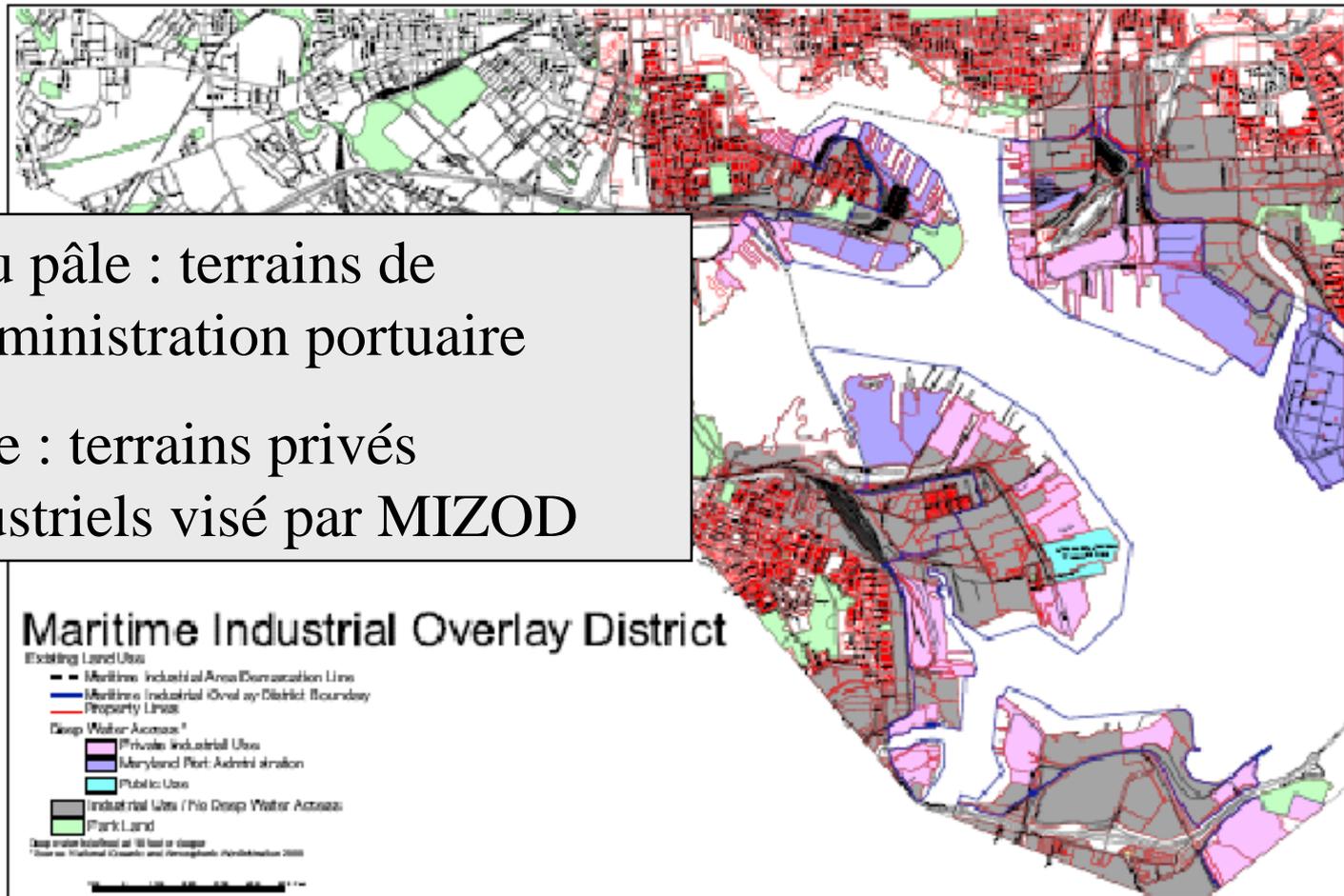
- Les intérêts liés au développement domiciliaire et commercial ont fait campagne contre la mesure en faisant valoir que :
 - La reconversion pouvait générer plus de retombées économiques pour tous
 - Le taux d'inoccupation des terrains industriels dans la zone visée était relativement élevé
- Plusieurs industriels craignaient eux-mêmes la perte de valeur de revente de leurs terrains si jamais ils décidaient de cesser ou relocaliser leurs activités.



MIZOD

Bleu pâle : terrains de l'administration portuaire

Rose : terrains privés industriels visé par MIZOD



Comprehensive Rezoning Project

0 100'

Baltimore City Department of Planning

North Arrow, Scale



Cas de Baltimore

- Résultats en termes de tonnage manutentionné:
 - 37.8 millions de tonnes au total en 2011 (18ième rang des ports états-uniens)
 - 73% du tonnage total concerne les vracs
 - 69% du vrac est du charbon; 9 % du minerai de fer ; 5% des produits pétroliers
 - Baltimore est au 21ième rang de ports à conteneurs nord-américains avec 631 800 EVP en 2011.
 - Baltimore est au premier rang des ports américains pour le trafic roulier
 - La valeur des automobiles importées s'est élevée à 7,7 milliards de \$ en 2011 ; la valeur des autos exportées à 4,6 milliards de \$
 - En 2011, le port a aussi exporté 1,4 milliard de \$ de tracteurs et 1 milliard de \$ de véhicules spéciaux.

Cas de Baltimore

- Une vision industrielle dépassant la manutention :
- Dans son rapport annuel de 2010 sur le MIZOD, le département d'aménagement de la Ville de Baltimore présente comme histoire à succès le maintien d'une usine d'Hershey située à plus de 100 km du port. Cette usine dépend pour son approvisionnement en sucre d'un accès ferroviaire direct à Domino Sugar qui elle est située dans la zone portuaire dédiée.
- En contraste, l'importation d'automobiles et camions -pour laquelle le port de Baltimore est numéro 1 aux É-U - se fait essentiellement sur des terrains publics de l'Administration portuaire du Maryland. Ils sont loués à long terme à des opérateurs de terminaux mondiaux comme Wallenius Wilhelmsen Logistics dont Subaru est client par exemple. Dans ce cas, le modèle du port locateur public suffisait à protéger les activités maritimes sans mécanismes de zonage supplémentaires.

Cas de Baltimore - à retenir

- Le port lui-même est géré par l'État du Maryland, mais l'initiative de zonage a été préparée, votée et mise en œuvre par la ville de Baltimore et non l'administration portuaire. Cela présuppose une compréhension mutuelle préalable très forte de tous les partenaires.
- Même lorsqu'il existe un système de zonage donnant une exclusivité d'usage, la légitimité sociale du système doit être démontrée et défendue pour en assurer la pérennité. Le zonage ne soustrait pas au débat public.
- MIZOD est présenté à juste titre comme un succès et une mesure innovatrice. Notamment, les industriels rapportent la fin des pressions pour le rachat de leurs terrains.
- Le succès général du Port de Baltimore par contre semble tenir plus à son positionnement gagnant sur des niches, notamment le trafic roulier.

Protection des terres agricoles au Québec

- Depuis 1978, toutes les terres agricoles du Québec jouissent d'un zonage protectif.
- Une conversion à tout autre usage exige une autorisation spécifique de la Commission de protection du territoire agricole. Propriétaires et municipalités doivent se plier aux décisions de la Commission. Seuls les décrets ministériels permettent parfois à des grands projets d'échapper à ce contrôle.
- La mesure est certainement un des piliers du système agricole québécois. Force est d'admettre cependant que le système n'a pas pu renverser les tendances socio-économiques. La Commission a dû prendre en considération les fortes pressions de la demande en terrains domiciliaires en zone périurbaine. Depuis sa création, le système n'a pu éviter l'étalement urbain qui s'est fait en grande partie au détriment de territoires agricoles de grande qualité.

Protection des terres agricoles au Québec

- En contraste, dans les zones rurales dévitalisées l'impossibilité de convertir des terrains agricoles étant donnée la faible demande en espaces à construire est souvent vue comme un obstacle à la redynamisation.
- Conclusion : le système de zonage ne permet pas aux producteurs agricoles de faire l'économie de la promotion de leur image
 - Cf. la campagne «Pas de nourriture sans agriculture» ou la défense du droit de produire

Cultiver la collaboration : des exemples du système St-Laurent Grands Lacs

- Port de Trois-Rivières:
 - Investir dans l'esthétique d'une clôture de sécurité
 - Planifier la reconstruction de hangars afin de redonner la vue sur le Fleuve depuis une artère du centre-ville
- Port de Montréal :
 - Grappe industrielle
- Port de Québec :
 - Espaces laissés à des fins récréatives
- Initiatives des portes d'entrée et des corridors de commerce
 - Vision systémique où la connectivité aux réseaux internationaux de transport est nécessaire à l'économie nationale

Conclusion générale

- Aucun système de protection ou cadre législatif ne permet de contourner, ni de clore définitivement les débats sociaux autour de l'utilisation des ressources prisées comme les accès au bord de l'eau en milieu urbain.
- L'enjeu de la protection des terrains portuaires met une fois de plus en lumière l'importance d'une attitude proactive continue dans la gestion de l'image publique du secteur maritime afin de développer un capital de sympathie qui devient le meilleur atout possible en situation de tensions.
 - Cf. travail de Sylvie Morin et al sur l'image publique du transport maritime
 - La seule considération de l'éventuelle mise en place d'un système de protection des terrains portuaires exige au préalable une image publique au moins partiellement positive.

Conclusion générale

- Dans le système canadien, l'héritage d'une tradition de gestion portuaire très centralisée continue de peser sur les relations entre les ports et les autres utilisateurs des littoraux urbains et les voisins des infrastructures essentielles au transport des marchandises. La réforme de 1998 et le statut d'administration portuaire canadienne qu'elle a créé permettent dans une certaine mesure une meilleure intégration des ports à la planification régionale. Au-delà des structures administratives qui obligent l'intégration d'un représentant municipal au sein des conseils, il semble que cette réforme n'a pas encore atteint sa pleine maturité. Comparativement aux cas américains notamment, il semble qu'il y a encore beaucoup à faire pour le développement d'une culture industrielle forte resserrant les liens entre ports, villes et régions au sein des instances de planification de l'aménagement.