

INRETS – UR SPLOTT

Séminaire EMAR

Vendredi 14 janvier 2011

**Frédéric Monié**

*Mutations du système portuaire et enjeux du développement territorial dans les villes-ports du Brésil*

Résumé long de l'intervention :

Le système portuaire brésilien est depuis deux décennies parcouru de dynamiques illustrant l'émergence du pays sur la nouvelle scène commerciale mondiale, les mutations d'un espace économique national ouvert à de nouvelles frontières d'accumulation, la croissante mise en réseau des organisations industrielles et les évolutions quantitatives et qualitatives des marchés de consommation. Une première série de transformations est liée à l'impératif, mis en avant par le gouvernement au début des années 1990, de promouvoir une ouverture commerciale et «l'insertion compétitive du Brésil dans les circuits de la globalisation». Après plusieurs décennies de développement centré sur le territoire national et d'investissements accordant la priorité au système de transport terrestre, la compétitivité des portes d'entrée/sortie des échanges internationaux apparaît alors comme un enjeu majeur. Les équipements portuaires sont extrêmement précaires et leurs modes de gestion et d'administration sont en déphasage avec les nouvelles exigences de compétitivité imposées par l'entrée dans l'ère du néolibéralisme. La Loi de Modernisation des Ports votée en 1993 met en place une nouvelle architecture institutionnelle sur le modèle des réformes adoptées dans le reste du monde. Parallèlement, le gouvernement investit dans l'expansion de la capacité physique du système portuaire et sur les voies d'accès terrestres et nautiques aux ports. Mutations institutionnelles et investissements se traduisent par une élévation globale du niveau de productivité du système. Les corporations brésiliennes et multinationales des secteurs de l'agriculture moderne, de la minération et des hydrocarbures contribuent aussi à ce processus en s'équipant de terminaux portuaires insérés dans des dispositifs intermodaux garants de leur compétitivité sur les marchés internationaux. Dans les ports organisés, de nouveaux acteurs émergent à l'interface ville/port – manutentionnaires nationaux et étrangers, autorités portuaires, représentants de la société civile – dont les logiques et stratégies d'action, imposent des politiques publiques innovatrices.

Une deuxième série de transformations est liée à des dynamiques spatiales d'abord lisibles à l'échelle nationale, échelle à laquelle nous observons l'émergence et la consolidation

de «ports sans villes» (Foulquier) dans les régions périphériques comme l'Amazonie où des corporations industrielles et des tradings agricoles mettent en place leurs propres mailles circulatoires intermodales. À l'échelle régionale, plusieurs métropoles maritimes – Belém, Fortaleza, Recife, Vitória, Rio de Janeiro – ont assisté à un «dédoublé spatial» de leur activité portuaire du fait de la construction de nouveaux ports localisés sur des sites extra-urbains. Des façades maritimes régionales commencent-elles à émerger sur un littoral où les ports étaient fréquemment distants de plusieurs centaines de kilomètres ? Observons, enfin, que Santos continue d'exercer son hégémonie sur le système portuaire: environ 26% du commerce extérieur brésilien transitent par un port qui consolide sa position à mesure que la nébuleuse urbaine de São Paulo affirme son poids économique à l'échelle du pays et du Mercosul. Dans ce contexte, quels défis s'imposent à l'autorité portuaire locale et aux autorités locales et fédérales?

Si les innovations technicoopérationnelles et l'adoption de nouveaux modes de gestion ont garanti une élévation globale de la productivité de l'outil portuaire, les politiques publiques demeurent pour leur part assez peu innovantes. La mise en place d'agences de régulation a été postérieure à la Loi de Modernisation des Ports qui a elle-même été promulguée sans que le gouvernement fédéral n'ait défini les contours d'une politique portuaire nationale. Une deuxième limitation tient au succès très relatif de la décentralisation. Nous pouvons ainsi nous interroger sur les raisons qui poussent les autorités locales des métropoles à maintenir leurs ports sous tutelle fédérale alors que les villes moyennes et certains États fédérés administrent eux-mêmes leurs plateformes portuaires, parfois avec succès comme c'est le cas à Itajaí et à Paranaguá.

Il convient, enfin, de s'arrêter sur la nature de politiques publiques qui, malgré la transformation des modes de production, de consommation, de l'action publique et les demandes nouvelles de la population en termes de qualité de la vie et de respect de l'environnement, centrent leurs initiatives et leurs investissements sur la modernisation des structures existantes et la construction de nouveaux ports. Les cités maritimes jouissent pourtant d'une situation privilégiée au croisement des réseaux de transport et de la production industrielle multilocalisée. L'articulation de l'espace portuaire et du territoire urbain peut ainsi constituer le levier de trajectoires de développement territorial basées sur des activités de marchandisation des flux du commerce extérieur. Mais, pourquoi les innovations sont-elles, dans ce domaine, rares et parcellaires ? Quelles ressources et quelles compétences peuvent-elles être mobilisées par les villes-ports en vue de la construction de projets territoriaux? Quels obstacles, en particulier d'ordre institutionnel, limitent-ils les politiques portuaires à la modernisation des équipements et réseaux techniques ?