

□□



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

Frédéric Monié

Département de Géographie de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro

14 janvier 2011

Synthèse de la présentation

(Rédigée par Jean Debrie et Nicolas Raimbault - IFSTTAR-Unité SPLOTT)

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

Introduction : évolution du système portuaire et des relations villes-ports au Brésil

Frédéric Monié commence son intervention en expliquant le contexte de ses recherches sur la relation ville-port. Suite à différents projets portuaires de développement de hub au Brésil au début des années 2000, il s'est intéressé à la question du développement territorial portuaire en apportant une lecture critique sur l'opportunité de financer des hubs de transbordement dont l'intérêt économique est finalement assez faible et relèverait avant tout d'un mythe. Il se propose dans le cadre du séminaire EMAR d'expliquer successivement la géo-histoire du système portuaire brésilien, les dynamiques de ce système aux échelles mondiales, sud-américaines et brésiliennes puis de présenter la problématique de la relation ville-port et du développement territorial associé.

A. Contextualisation géo-historique du système portuaire brésilien

Les ports brésiliens ont joué un rôle important dans la colonisation des territoires animée par des rivalités géopolitiques. Le rôle des ports et des cités maritimes dans le contrôle des territoires est, comme dans l'ensemble des espaces colonisés, fort. L'introduction littorale au XVIème siècle est complétée par une expansion à l'intérieur du continent au XVIIème siècle assurée notamment par la pénétration fluviale selon des bandes de territoires privatisées par des capitaineries héréditaires. Au XVIIIème siècle, la fonction géoéconomique des ports dans ce projet colonial est de relier ce que l'on

peut appeler des îles productives (sucre, café...) à la métropole portugaise. Dans cet archipel productif brésilien, les îles ne sont pas reliées entre elles mais reliées à Lisbonne, schéma classique d'un espace colonial. L'interface ville-port est très forte à cette époque, le port assumant non seulement des fonctions de transport, mais également de négoce et de commerce.

L'explosion des flux migratoires et du commerce international dans la période 1860-1914 inscrit ensuite le Brésil dans une première phase d'internationalisation, en particulier dans une logique de spécialisation productive dans le café. Cette production et son déplacement progressif vers l'intérieur (les fronts pionniers) marquent le début de la croissance de Sao-Paulo. La conséquence de cette phase d'internationalisation tient dans l'expansion des hinterlands et le développement des infrastructures de transport portuaires et ferroviaires (capitaux britanniques) à Santos, à Rio de Janeiro ou encore à Manaus. La hiérarchie portuaire reflète alors le caractère colonial du modèle de développement (l'exportation de café à Santos, de matériaux précieux à Rio de Janeiro, de Caoutchouc à Belem...).

A partir de 1950 le développement d'un modèle de type « Fordisme périphérique » acte une stratégie de substitution des importations, une taylorisation des systèmes productifs, le développement d'un marché de consommation intérieure, renforcé par l'urbanisation croissante. L'intervention économique de l'Etat suit une stratégie dite « du trépied » : aménagement du territoire et investissement dans l'industrie lourde, protection du marché intérieur, attraction de l'investissement privé de multinationales dans des secteurs définis comme clés. Cette politique d'industrialisation centrée sur le territoire intérieur se traduit par un ralentissement de la croissance portuaire malgré le développement de Zone Industriale Portuaire. Au développement du transport terrestre se couple une dégradation des infrastructures et des superstructures portuaires. En termes de relation ville-port, un divorce progressif se développe lié au déclin des activités commerciales dans les ports, au développement des ZIP et à l'exportation des marchandises qui suivent un itinéraire corridors intérieurs-terminaux portuaires hors ville (jusqu'à 80km de la ville-centre).

B. Les dynamiques multi-niveaux du système portuaire brésilien

Frédéric Monié présente ensuite à trois échelles (globale, régionale, nationale) le système portuaire brésilien. A l'échelle globale, les ports brésiliens comptent peu en termes de conteneurs dans le système portuaire mondial (moins d'1%) mais par contre pèsent plus lourd dans le domaine des vrac, et plus précisément du fer et du soja à l'exportation et du pétrole (exportation de pétrole lourd, importation de pétrole raffiné). A l'échelle de l'Amérique du sud, la domination des ports brésiliens (13 des 20 plus grands ports sud-américains) est nette, Tubarao et Itaqui en tête portés par les terminaux privés appartenant à la compagnie Valee (exportateur de fer). L'achat de voies ferrées, de terminaux et l'élargissement des activités (vers la logistique notamment) de Valee a un impact sur la structuration de l'ouverture maritime brésilienne. Pour les trafics conteneurisés, la domination des ports brésiliens est moins nette, relativisée par l'importance également des ports des grandes agglomérations sud-américaines (Buenos Aires, Buenaventura, Valparaiso). Le principal port à

conteneurs sud-américain est le port de Santos (port de Sao Paulo). Il importe de noter que les grands terminalistes (opérateurs de terminaux) investissent beaucoup plus sur la façade pacifique, révélant la modification du système maritime mondial et la faiblesse des ports à conteneurs brésiliens. A l'échelle nationale, le fort dynamisme de l'export du fer et du soja transforme progressivement le système portuaire brésilien. Le développement de ports périphériques desservant les nouveaux fronts de production vers l'intérieur amazonien (centre géographique de l'Amérique du sud) – en particulier dans le Mato Grosso - pose un problème de desserte justifiant le développement de logiques intermodales (barges puis navires à gros tonnage) qui modifient la géographie portuaire (développement des ports d'Itacoatiara, de Santarem, de Manaus). La création de terminaux entièrement privés sur l'amazone, outils d'exportation du Soja marque une modification de l'organisation portuaire brésilienne même si la géographie du conteneur reste basée sur le sud-est brésilien où se situent les principales agglomérations. Ces nouveaux fronts de production produisent des ensembles urbains et productifs dédiés au soja, les « agro-villes », cristallisant un système logistique particulier. La région urbaine ne produit que des biens destinés à l'exportation tandis que tout ce qu'elle consomme doit être importé, multipliant le recours au transport de longue distance, souvent aérien.

Frédéric Monié explique ensuite la transition post-fordiste en cours associée à une croissance toujours importante de l'export des commodités (fer, soja). La sortie du modèle national protectionniste dans un contexte de libre échange implique une insertion compétitive du Brésil dans la mondialisation qui nécessite de moderniser les portes d'entrées brésiliennes. Cette modernisation est développée dans le cadre d'une réforme portuaire en 1993 qui obéit aux logiques de Landlord Port en créant des autorités portuaires mais en déléguant la concession des infrastructures et l'exploitation des superstructures au secteur privé. Une loi complémentaire en 1996 autorise la décentralisation portuaire mais les grands ports restent sous tutelle étatique. Il est important de signaler qu'un secrétariat national des ports a été créé par le président Lula en 2006, et que dans les années 1990, la réforme portuaire n'a donc pas été accompagnée d'une politique nationale maritime. Dans ce contexte de réforme, on peut globalement dissocier des années 1990 « hard » (construction de ports, expansion et restructuration des ports, modernisation des infrastructures) et des années 2000 plus « soft » (agenda environnemental, professionnalisation de la main d'œuvre, nouveaux équipements, mais aussi quais d'accostage, accès terrestres et nautiques).

C. Ports, villes et développement territorial

Dans un dernier temps, Frédéric Monié pose les bases du problème ville-port. L'augmentation de la compétitivité du système portuaire dans les logiques de desserte nationale, si elle profite à la base productive nationale, a un faible impact sur l'économie des villes portuaires. Alors que les métropoles deviendraient les moteurs du développement économique, il est nécessaire de penser l'intégration du

transport dans ces territoires productifs. Pour l'instant, au Brésil, la priorité exclusive à la fluidité des opérations et à l'adaptation du système portuaire pour assumer l'insertion mondiale du Brésil, définie comme un simple saut quantitatif, un changement d'échelle, est le paradigme portuaire dominant. Frédéric Monié pense que l'on doit alors construire un nouveau paradigme sur des politiques portuaires innovantes assumant une définition de la globalisation comme un saut qualitatif de mutation des modes de production, de consommation et d'action publique (P. Veltz). Le divorce ville-port est accentué par trois mouvements: les nouvelles créations de ZIP dans la sidérurgie ou la pétrochimie dans des zones de plus en plus éloignées des villes ; la reconversion des *waterfronts* dans une logique tertiaire et l'exportation des marchandises sur des terminaux hors ville. Au final, quelle est la pertinence de cette stratégie d'expansion pour l'économie urbaine ? Pour repenser la logique métropolitaine portuaire, que P. Veltz définit comme « un écosystème complexe », il s'agit alors de favoriser l'interface entre le musculaire (la ville port comme nœud de transport) et le cérébral (la ville comme créatrice de valeur ajoutée), ce qui passe par la construction de projets territoriaux associant les acteurs institutionnels et opérationnels. Une telle approche complexifie la question portuaire et se confronte au Brésil aux nombreux obstacles dressés par une tradition centraliste, le poids de l'idéologie développementaliste et une faible densité institutionnelle favorisant les projets urbains dans les villes portuaires.

Bionote du conférencier

Frédéric Monié est professeur au Département de Géographie de l'Université Fédérale de Rio de Janeiro depuis 1997 et chercheur du *Conselho Nacional da Pesquisa Científica*. Ses travaux de recherche ont d'abord porté sur les questions de transport urbain en particulier à Rio de Janeiro dans le cadre d'une thèse réalisée à l'Institut d'Amérique Latine (Université Paris 3). Il travaille depuis une dizaine d'années sur le thème de la relation ville-port participant à un groupe d'étude sur la géographie portuaire. Il est actuellement professeur invité à l'Université Montpellier III au Département de géographie.