

**Séminaire EMAR
AME-SPLOTT, IFSTTAR**

***La planification stratégique des infrastructures portuaires
Enjeux et modalités des parties prenantes dans des environnements
complexes***

**Michaël Dooms
Maître de conférences, Solvay Business School
Université Libre néerlandophone de Bruxelles (Vrije Universiteit Brussel - VUB)**

**Débat animé par Olivier Coutard (Latts, UPE/ENPC/CNRS)
A l'UPF/ADPF, le 6 décembre 2013**

Synthèse de la présentation rédigée par Nathan Bounie, Ifsttar, Splott

En introduction, *David Guerrero* (Ifsttar-Splott) a présenté le nouveau partenaire financier du séminaire EMAR, la fondation SEFACIL, ainsi qu'un nouveau partenaire scientifique, le CEREMA. La fondation SEFACIL, dont le délégué général est *Yann Alix*, est une communauté havraise de chercheurs créée en 2010 et se positionnant comme un laboratoire d'idées neuves en soutien à la recherche en langue française sur la prospective dans le transport maritime. Le CEREMA est pour sa part le nouvel établissement qui regroupera à partir du 1er janvier 2014 onze services du ministère de l'égalité des territoires et du logement (METL) et du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Il a été précisé par *Romuald Lacoste* (Cerema) que ces changements ne modifient en rien la philosophie du séminaire EMAR d'éclairer les conditions et les évolutions de l'articulation des chaînes maritimes et terrestres.

PRESENTATION

Michaël Dooms a introduit sa présentation en expliquant le cadre dans lequel s'inscrivent ses recherches. Il a tenu à préciser qu'il ne se positionnait pas en tant qu'économiste des transports mais considèrerait les infrastructures, et notamment les infrastructures portuaires, comme un champ d'application de ses recherches articulées autour de la gestion stratégique des entreprises. C'est à partir d'un travail de consultant autour de grands projets portuaires (Port de Bruxelles, Port d'Anvers) et aéroportuaires (l'expansion DHL à Bruxelles) impliquant un mix de partenaires, qu'il a construit ses travaux. Lors de son doctorat, *Michaël Dooms* a travaillé au développement d'outils permettant d'optimiser la coordination des parties prenantes (planification, gouvernance et master-plan). Après son doctorat, ses outils ont été appliqués à d'autres projets d'infrastructures (nouvelle prison de Bruxelles, centre sportif d'excellence à Bruxelles, stockage des déchets nucléaires, régénération des terrains pollués).

Le point de départ de la présentation de *Michaël Dooms* a été le constat d'un développement de plus en plus difficile des infrastructures, en Europe et dans d'autres pays et contextes politiques mondiaux. Pour illustrer son propos, *Michaël Dooms* a précisé que sur la dernière décennie, aucun projet

significatif n'avait abouti en Belgique, à l'exception du Deurganckdok au Pont d'Anvers (après les litiges et un décret d'urgence du gouvernement) et du projet Diabolo, un PPP (partenariat public-privé) rail servant à améliorer la desserte de l'aéroport de Bruxelles. L'ensemble des autres projets ont été bloqués du fait de litiges entre parties prenantes, et notamment le bouclage du périphérique Anversois.

Durant sa présentation, *Michaël Dooms* est, entre autres, revenu sur le schéma de Clayton M. Christensen (professeur à la Harvard Business School). Selon ce schéma, le succès de certaines entreprises est imputable à deux éléments majeurs :

- le degré de consensus entre collaborateurs sur la vision globale de l'entreprise ;
- le degré de consensus entre collaborateurs sur la réponse à apporter à la vision, et ainsi, sur la relation de cause à effet.

Ce modèle permet de dresser différentes « voies de succès » relatives à différentes situations :

- les « power tools » (dictateur choisi) dans une situation où personne n'est d'accord ;
- les « leadership tools » dans une situation où les parties prenantes d'une organisation sont d'accord sur la vision mais pas sur la relation de cause à effet ;
- les « managements tools » dans une situation où les parties prenantes ne sont pas d'accord sur la vision mais pensent qu'une action peut solutionner quelque chose ;
- les « culture tools » (démocratie, planification stratégique) dans une situation où les parties prenantes sont d'accord sur la vision et sur la relation de cause à effet.

Michaël Dooms a, durant sa présentation, proposé de décliner ce modèle dans le but de construire une typologie des pays, en fonction de leurs problèmes de gestion des infrastructures. Il a également précisé que ce modèle pouvait être mobilisé dans d'autres sphères, et notamment la sphère privée (mariage, enfants...).

Plus tard dans la présentation, *Michaël Dooms* a également développé les différents niveaux de sa matrice de planification stratégique, en fonction des échelles d'opérationnalité :

- le projet, qui correspond à un site unique ;
- le master-plan, qui correspond à différents sites ;
- la vision, qui correspond à l'ensemble de la région.

Pour conclure sa présentation, *Michaël Dooms* a reprécisé l'idée globale de sa présentation : il convient, pour faciliter la gestion des projets d'infrastructures, de repérer, en amont, les parties prenantes impliquées et de les mobiliser. Il a également précisé que dans les discussions relatives aux différents thèmes de la vision, il était important de ne pas négliger les effets dynamiques (existence d'un changement d'objectifs dans le temps) et spatiaux (un changement d'échelles et/ou de lieux modifie les parties prenantes et leurs objectifs associés).

Cette démarche – qui permet une limitation des risques d'échec par une limitation des litiges potentiels – est néanmoins limitée par des contraintes de temps et d'argent. Dans cette démarche, il convient de garder en tête que les éléments cruciaux sont la communication et la pédagogie.

Enfin, *Michaël Dooms* est convaincu que certaines questions doivent néanmoins être réglées avant la mise en place d'une telle démarche, et notamment :

- l'avantage de la vision à 30 ans sur le master-plan à 10/15 ans ;
- la prise en compte de la forte instabilité des besoins dans la planification stratégique.

DEBAT

Q1 : *Olivier Coutard* a synthétisé le propos en précisant qu'il semblait se dégager de la présentation de *Michaël Dooms* que le fait d'inclure l'ensemble des parties prenantes en amont d'un projet d'infrastructure permettrait de faciliter la réalisation de ce projet par l'atteinte d'un consensus (et donc d'une réduction des risques). Cette conclusion lui a permis d'introduire ses deux premières questions :

- Arrive-t-on toujours à un consensus en suivant cette démarche ? Si non, quelle est la suite à donner au projet en cas de consensus inatteignable ?
- Il semble que l'atteinte d'un consensus soit fortement liée à la manière dont sont définis les représentants des parties prenantes. Ainsi, quelles en sont les modalités de définition ?

R1 : *Michaël Dooms* a précisé qu'il existait effectivement des cas où le consensus n'était pas atteint. De plus, ce dernier a rajouté que ce type de démarche était face à deux défis majeurs :

- identifier les « véto » avant le début du projet. En effet, il se trouve que ce type de démarche peut potentiellement bloquer la parole des parties prenantes. Il est ainsi important d'articuler la discussion de groupe avec des relations bilatérales (plus informelles), dans lesquelles il devient plus aisé de repérer les véritables points de friction. Pour illustrer son propos, *Michaël Dooms* a brièvement présenté le cas d'un sous-groupe de planification du Port d'Anvers dans lequel une partie-prenante, un industriel de la pétrochimie, bloquait un point spécifique de la discussion. Le recours à la discussion bilatérale a permis de repérer les véritables enjeux de cette partie-prenante, et donc de désamorcer les litiges ;
- faire comprendre aux parties prenantes qu'ils jouent à un jeu collectif plus large que leur simple intérêt individuel. Cette remarque est d'autant plus importante pour les politiques qui trouvent de moins en moins d'intérêt à s'impliquer dans des infrastructures (temporalité électorale). Il devient nécessaire de les remobiliser autour d'une vision de long terme.

Pour définir les représentants des parties prenantes, il convient d'identifier des « proxy stakers ». Néanmoins, il peut exister des situations dans lesquelles ces représentants n'existent pas ; dans ce cas, il convient de les créer *ex nihilo*.

Q2 : Par une question sur les conditions d'un accord entre parties prenantes sur la non-réalisation d'un projet, *Olivier Coutard* s'est interrogé sur la pertinence d'une vision automatique (voire déterministe) des projets d'infrastructure. Ce dernier a précisé que si tout projet d'infrastructure était souhaitable, alors la réussite d'un tel projet ne reposerait que sur la capacité à construire, dans le temps, un consensus entre parties prenantes. Pour synthétiser sa question, *Olivier Coutard* s'est interrogé sur la causalité consensus/intérêt (cf. débat actuel sur la construction de nouvelles autoroutes).

R2 : En guise de réponse, *Michaël Dooms* a précisé qu'en période de réduction des ressources, il devenait nécessaire de s'interroger sur l'optimisation de l'existant. Néanmoins, il a également précisé que ce questionnement était rarement abordé, du fait du blocage par certains lobbys (opérateurs, constructeurs...).

Q3 : *Olivier Coutard* a continué en s'interrogeant sur la méthode d'évaluation de cette méthode de management. Plus précisément, il a interrogé *Michaël Dooms* sur la possibilité de mesurer scientifiquement l'intérêt du recours à la sollicitation des parties prenantes (hard management vs. soft management) au-delà de l'intuition.

R3 : A cette question, *Michaël Dooms* a répondu qu'il était difficile d'utiliser des outils classiques d'évaluation étant donné le caractère purement qualitatif de la démarche. Il a néanmoins précisé que son expérience lui permettait d'affirmer qu'à long terme, les entreprises suivant cette démarche tiraient des avantages qualitatifs, mais non monétarisables.

Q4 : *Olivier Coutard* a enfin interrogé *Michaël Dooms* sur la pertinence de la grille de lecture de Christensen dans la compréhension de la complexification de la conduite des infrastructures dans les pays développés. En effet, il a précisé que cette complexité existait moins il y a 40 ans, alors que les pays développés étaient déjà dans un contexte démocratique.

R4 : *Michaël Dooms* a répondu en abordant les questions d'allongement de la temporalité des projets et de fragilisation des schémas démocratiques. Il a ainsi développé l'idée de la nécessaire recherche d'un nouveau principe général articulé autour de « systèmes démocratiques parallèles ».

Q5 : *François Perdrizet* (ancien directeur du Port Autonome de Marseille), prenant comme point de départ les débats publics de 2012 autour des infrastructures de la côte Languedoc-Roussillon, a évoqué la difficulté de travailler avec des porteurs d'enjeux chargés de préjugés sur les autres parties prenantes. A partir de ce constat, ce dernier a interrogé *Michaël Dooms* sur le bilan de ses démarches : se sont-elles soldées par de véritables regroupements ou par une multiplication des débats bilatéraux ?

R5 : *Michaël Dooms* a répondu que dans le cas de ces débats publics, il y avait effectivement eu une consultation publique regroupant une cinquantaine de personnes. Il a également précisé que cette démarche avait nécessairement dû s'alimenter d'une approche « bottom-up ». Ainsi, il a jugé nécessaire d'accompagner cette démarche d'un important travail de communication. Dans ce cas, et malgré les préjugés, il est à espérer de l'aspect moral qu'il joue dans le sens d'une atténuation des litiges.

Q6 : *Maité Verdol* (doctorante, Université Paris-Sorbonne/CNRS) a interrogé *Michaël Dooms* sur le dialogue entre la démarche consultative ayant prévalu lors de l'étude d'Anvers (2005) et la démarche actuelle du Pont d'Anvers (plan total).

R6 : *Michaël Dooms* a répondu qu'il n'y avait là aucun lien. En effet, la panique collective liée à la crise (perte de trafic), ainsi que le climat pré-électoral ont entraîné, dès 2009, une démarche de court terme.

Q7 : *Yves Le Gloannec* (consultant indépendant), partant de l'exemple du Port de Rotterdam qui n'effectue plus de prévisions à 30 ans, a interrogé *Michaël Dooms* sur la pertinence d'une planification ne reposant pas sur des objectifs chiffrés.

R7 : *Michaël Dooms* a répondu que le Port de Rotterdam avait pris conscience des limites de son foncier et de l'impossibilité de s'étaler de façon illimitée (l'expansion actuelle est considérée comme étant la dernière). Cette prise de conscience aurait ainsi entraîné une nouvelle logique où la prospective de trafic s'est vue remplacée par des pronostics plus larges, notamment concernant l'optimisation des circuits, et ce, quel que soit le « média » de transport (conteneur, biomasse...).

René Muratore (vice-président du conseil de développement du Port de la Rochelle) a présenté son propre retour sur expérience. Selon lui, la réussite d'un projet serait liée à la gouvernance et à l'implication des parties prenantes. Dans le cas du Port de la Rochelle, l'accroissement de l'hinterland

du port a été rendu possible par un consensus entre parties prenantes, grâce à différents outils de mobilisation (projets stratégiques, commissions...).

Q9 : *Géraldine Planque* (Grand Port Maritime de Marseille) a demandé des précisions à *Michaël Dooms* sur sa présentation du Port d'Anvers, et notamment sur l'articulation entre une éventuelle vision globale et des divergences de visions entre rives gauche et droite, toutes deux impliquées dans la gouvernance du port.

R9 : Pour répondre, *Michaël Dooms* a renvoyé à un papier qu'il a publié en janvier 2013 sur ce sujet¹. Pour résumer, il a expliqué que, dans le cas du Port d'Anvers, les compétences relatives au développement économique maritime (tout ce qui est lié à un quai) sont gérées par les acteurs de la rive droite (même sur la rive gauche qui se trouve sur d'autres municipalités – situation unique au monde). Les compétences relatives à la gestion des terrains industriels sans activité de transbordement reviennent à une société mixte entre acteurs de rive droite et de rive gauche. Dès les années 1960, les gestionnaires de la rive droite ont encouragé les expropriations afin d'attirer la pétrochimie (et d'autres activités industrielles). Néanmoins, le développement économique n'a pas été aussi rapide que prévu du fait de la crise des années 1970 et le développement retardé des infrastructures. Ce contexte a marqué et continue de marquer les positions des gestionnaires, malgré un foncier de plus en plus rare.

Morgane Sibué (Port du Havre) a précisé qu'en plus des contraintes foncières que connaît particulièrement bien le Port du Havre, il existerait une autre contrainte, budgétaire. De plus, cette dernière a précisé qu'il semblait indispensable de penser la planification de façon dynamique, afin d'aborder les questions de flexibilité et de blocages potentiels (immobilisme). Pour illustrer son commentaire, elle a précisé que Le Havre avait, il y a quelques années, mis en place un schéma de planification pour son port. Néanmoins, après un appel d'offre de l'Etat sur l'éolien offshore, Areva a cherché à récupérer du foncier planifié pour l'aménagement du port.

¹ Dooms, M., Verbeke, A. and Haezendonck, E. (2013). Stakeholder management and path dependence in large-scale transport infrastructure development: the port of Antwerp case (1960-2010), *Journal of Transport Geography*, 27, pp.14-25 (pour le télécharger : <http://www.porteconomics.eu/news/port-studies/item/386-stakeholder-management-and-path-dependence-in-infrastucture.html>)