

Des relations inter-organisationnelles performantes pour contribuer au développement du transport fluvial sur le Rhône

Interorganisational performant relationships to contribute to the development of the river transport on the Rhône

Emilie RUIN

Université Lyon 3
Groupe de recherche MOTE
Emilie.ruin@gmail.com

RÉSUMÉ

Le développement du transport fluvial présente un intérêt pour réduire les émissions de dioxyde de carbone dans l'air, étant quatre fois moins émetteur que la route à la tonne transportée. La France dispose du plus long réseau fluvial navigable européen, mais les capacités de celui-ci restent largement sous-exploitées. Les explications techniques et économiques pour la faible part du mode fluvial sont connues (faible interconnexion du réseau à l'échelle nationale et internationale, vétusté des interfaces portuaires...). Toutefois la présente communication postule qu'une insuffisante articulation des politiques publiques dans ce domaine est à l'origine de coûts cachés. Il en résulte une efficacité territoriale non optimisée. Des champs de réflexion pour améliorer l'efficacité des politiques publiques en matière de développement du transport fluvial sur le Rhône, sont proposés ici autour de trois grands questionnements : il paraîtrait d'abord opportun de renforcer sur le Rhône les lieux de capitalisation et les réseaux informels, tout en instaurant une véritable fonction de pilotage inter-organisationnel. Ensuite, l'expérience de la première génération contractuelle a mis en lumière l'intérêt de mieux associer à la gouvernance du Plan Rhône les organisations de niveau infrarégional. Enfin, la prise en compte renouvelée des enjeux économiques, qui semble être de mise dans la nouvelle génération contractuelle, apparaît comme un champ de réflexion incontournable.

ABSTRACT

The development of river transport can be interesting to reduce carbon dioxide emission in the air, four times less than the road per transported tonne. France has the longest river network in Europe at its disposal, but its capacities are clearly under-used. Technical and economical reasons are well known (weak interconnexion between national and international network, old river ports...). However, this paper assumes that a lack of articulation between public policies in this field leads to hidden costs. It results in a non-optimized territorial efficiency. This paper aims at contributing to improve this efficiency by a three questioned reflection: first, space of capitalization, informal networks and a clearly defined interorganisational management at the scale of the Rhône, then better define the place of infraregional stakeholders in the "Plan Rhône". Finally, a renewed treatment of economical items in the Plan Rhône could be a good way to improve the use of river mode by enterprises.

MOTS CLES

Développement local, politiques publiques, territoire, transport fluvial, Rhône.

Suite aux inondations catastrophiques de 2003, les acteurs rhodaniens se sont réunis autour de la nécessité de « considérer la gestion du Rhône comme un projet interrégional d'envergure européenne ». Cette stratégie a notamment été déclinée dans une première génération contractuelle couvrant la période 2007-2013, en cours de renouvellement pour 2014-2020. Elle est corrélée à un programme européen dédié, le POP Rhône Saône. Ce contrat fédère les services de l'Etat, l'Agence de l'eau, les Régions, la CNR et pour la génération 2014-2020, EDF. Chacune de ces structures engage des financements dans ce cadre stratégique pour une période de sept ans. Ce contrat a donc vocation à donner une impulsion au développement du transport fluvial qui en constitue l'une des mesures. Cette communication fait l'hypothèse que le manque de performance de la gouvernance est un des facteurs explicatifs de la sous-exploitation du réseau fluvial aujourd'hui. Pour l'améliorer, il paraîtrait opportun de renforcer sur le Rhône les lieux de capitalisation et les réseaux informels tout en instaurant une véritable fonction de pilotage inter-organisationnel. Deuxièmement, l'expérience de la première génération contractuelle a mis en lumière l'intérêt de mieux associer à la gouvernance du Plan Rhône les organisations de niveau infrarégional. Enfin, la prise en compte renouvelée des enjeux économiques, qui semble être de mise dans la nouvelle génération contractuelle, apparaît comme un champ de réflexion incontournable.

1. LIEUX DE CAPITALISATION, RÉSEAUX INFORMELS ET RENFORCEMENT DE LA FONCTION DE PILOTAGE INTERORGANISATIONNEL

Le premier postulat est que le Rhône, à défaut d'une culture rhodanienne identifiée doit « faire territoire », partant du principe que les analyses territoriales partagées et capitalisées par les acteurs contribuent à créer le territoire. Le modèle des « gateways » est parlant dans ce domaine. Ils sont fondés sur une justification logistique forte et se traduisent dans un projet de territoire : ils combinent un couloir logistique avec une façade maritime. Il manque sur le Rhône un tel projet qui permette de capitaliser la connaissance et l'expérience de coopération entre les acteurs publics et privés autour du fleuve.

L'expérimentation et la pratique, sur le temps long, de la coopération inter-organisationnelle est un facteur d'apprentissage du « travailler ensemble ». Ce postulat concerne notamment deux réseaux inter-organisationnels informels construits autour du Rhône : Medlinksport et le comité des ports. Ces deux réseaux réunissent les acteurs en charge de la gestion et du développement d'interfaces portuaires, principalement les CCI. Le premier a été impulsé par le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) pour mettre en œuvre la politique d'hinterland de celui-ci. Le second a été créé par le Préfet de Rhône-Alpes, également pilote du Plan Rhône, pour identifier de nouveaux trafics pour le transport fluvial et définir la programmation des investissements à inscrire au Plan Rhône. Les membres de ces réseaux étant sensiblement les mêmes, la question de leur plus-value se pose toutefois.

Le transport fluvial suppose la gestion optimisée d'un emboîtement de gouvernances complexes. La CNR, concessionnaire du Rhône jusqu'en 2023 est un acteur incontournable de la gouvernance du transport fluvial à l'échelle rhodanienne. Son organisation public / privé nécessite elle-même la mise en place d'une gouvernance interne. Face à cette complexité l'enjeu de pilotage inter-organisationnel explicite est fondamental pour améliorer l'efficacité des politiques publiques en matière de transport fluvial. Aujourd'hui, le Préfet de Bassin (Préfet de Rhône-Alpes) est le pilote du Plan Rhône. Ce pilotage ne dispose que d'une expérience de sept ans qui mériterait d'être analysée sur le temps long. Les sciences de gestion pourraient utilement éclairer cette analyse du pilotage inter-organisationnel du transport fluvial (X. Pierre).

2. ENJEU D'ALIGNEMENT D'INTÉRÊT DES PARTIES : ASSURER UNE COHÉRENCE DE L'ACTION PUBLIQUE AUX DIFFÉRENTES ÉCHELLES TERRITORIALES

En lien avec la fonction de pilotage inter-organisationnel se pose la question de la cohérence des interventions publiques aux différentes échelles territoriales et de son impact en matière d'efficacité de l'action publique territoriale. Un premier niveau d'analyse concerne la cohérence interne du cadre législatif national. Le cadre juridique national est pour une part plutôt propice au développement du transport fluvial, promu par des arguments écologiques. Dans le même temps, d'autres politiques nationales ont tendance à freiner le développement du transport fluvial : le renoncement lors du CIADT de 2003 au projet de canal Rhin-Rhône en est un exemple.

Le deuxième champ de questionnement proposé est l'analyse fine de la place des institutions infra-régionales¹ dans la gouvernance du Plan Rhône. Les territoires infra-régionaux sont représentés au

¹ Les Conseils généraux, les Communes et EPCI riverains du Rhône et de la Saône et les syndicats intercommunaux intervenant ou impactant la gestion du fleuve.

sein du COPIL² et selon les modalités définies par chaque autorité de gestion, dans certains Comités Techniques Thématiques Interrégionaux (CTTI). Dans le cas du transport fluvial, les CTTI ne convoquent pas les institutions infra-régionales, mais s'appuient sur les préconisations du comité des ports. Toutefois, la gouvernance du plan Rhône 2014-2020 devrait pouvoir mieux tenir compte de la spécificité des Conseils généraux et principales agglomérations qui sont à la fois des porteurs de projets potentiels et des financeurs de projets dans le cadre du Plan Rhône.

En matière de transport fluvial, le troisième champ de questionnement proposé est celui de la capacité des acteurs infra-régionaux, régionaux et inter-régionaux à partager une stratégie commune et notamment le schéma de développement des interfaces portuaires, piloté par Voies Navigables de France. Le manque d'articulation entre le développement des ports de Laudun L'Ardoise, Courtine et Le Pontet témoigne du défaut d'appropriation de cette stratégie qui existe pourtant et concerne tout l'axe navigable Rhône-Saône.

Enfin, l'intermodalité est un point incontournable de la performance du transport fluvial qui est contraint par la géographie des territoires mouillés³. Les stratégies locales (Schémas de Cohérence Territoriale et Plans de Déplacements Urbains particulièrement) doivent faciliter cette intermodalité. Les questions du fret et de la logistique sont toutefois insuffisamment inscrites dans les compétences des collectivités territoriales et insuffisamment portées par ces stratégies locales.

3. DES ENJEUX ÉCONOMIQUES A MIEUX PRENDRE EN COMPTE

Les Zones d'Activités Économiques portuaires (ZAE) constituent un champ d'études intéressant car elles peuvent assurer plusieurs fonctions selon les cas et selon l'organisation qui les considère. Elles peuvent :

- jouer un rôle d'équilibrage financier de l'exploitation portuaire déficitaire,
- constituer le bassin de production et / ou de consommation nécessaire à l'utilisation de la voie d'eau,
- permettre de développer la fonction de « hub » de la plateforme portuaire en question.

La part encore faible du mode fluvial dans le transport de marchandises vient aussi du fait que le celui-ci est peu ancré dans les pratiques des entreprises et les professions des opérateurs de transports. Il convient en effet de mieux identifier les potentialités de développement du transport fluvial par rapport aux rythmes et caractéristiques des marchandises à transporter et de faciliter l'intégration de la fonction logistique et du fluvial dans le mode de fonctionnement des entreprises.

Comme pour le « Seine Gateway », la question du transport de marchandises se pose également sur le Rhône en termes d'interface fluvio-maritime. Le Grand Port Maritime de Marseille est la porte d'entrée du transport fluvial, il est connecté au Rhône par ses bassins ouest (Fos sur Mer). D'une manière générale, quelques indices laissent penser que le GPMM n'affiche pas de stratégie d'hinterland tranchée.

Pour améliorer la performance de la gouvernance sur le Rhône, et ainsi contribuer au développement du transport fluvial, il conviendrait de s'interroger sur le rôle des réseaux et d'un espace de capitalisation comme facteur de performance de la décision publique (« Rhône Gateway »). Le renforcement de la place des acteurs infra-régionaux dans la gouvernance du « Plan Rhône » permettrait de favoriser leur appropriation d'une stratégie partagée de développement des interfaces portuaires à l'échelle rhodanienne et d'améliorer la performance de l'intermodalité grâce à la prise en compte du transport fluvial dans les documents locaux de planification et de programmation. Enfin, la prise en compte des enjeux proprement économiques du transport fluvial devrait être renforcée par la définition d'une typologie du rôle des ZAE d'arrière-port et l'intégration du mode fluvial dans les chaînes logistiques des entreprises.

BIBLIOGRAPHIE

Beyer A., Verhaeghe L., « La desserte ferroviaire des ports franciliens, état des lieux et potentiels de développement », juillet 2013, URL : http://fluide.ifsttar.fr/pdf/publications/BEYER-VERHAEGHE_La_desserte_ferroviaire_des_ports_fluviaux_en_IDF.pdf

Bravard J-P., Clémens A. (dir.), ZABR (2008), Chapitre 3 « Les aménagements du Rhône », In : *Le Rhône en 100 questions*, pp. 69-87.

Guillaume J., « Les mutations récentes de la gouvernance des ports français sous la pression des contraintes internationales », In *L'Espace Politique* [en ligne], 16 | 2012-1, mis en ligne le 21 mars 2012, consulté le 21 mai 2014. URL : <http://espacepolitique.revues.org/2202> ; DOI : 10.4000/espacepolitique.2202, consulté le 16/06/2013.

²² Départements et grandes villes riveraines du Rhône et de la Saône, syndicats intercommunaux intervenant dans la gestion du fleuve, chambres consulaires régionales et membres du conseil scientifique

³ Antoine BEYER, Laetitia VERHAEGHE, « La desserte ferroviaire des ports franciliens, état des lieux et potentiels de développement », juillet 2013, URL : http://fluide.ifsttar.fr/pdf/publications/BEYER-VERHAEGHE_La_desserte_ferroviaire_des_ports_fluviaux_en_IDF.pdf