

UNIVERSITÉ DU LITTORAL-CÔTE D'OPALE

Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation

DOCUMENTS DE TRAVAIL

n°31

***Développement portuaire et milieu innovateur
Le cas de Dunkerque***

Olivier COPPIN, Jérôme ZIEL et Nathalie MUDARD

Mars 2000

Laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation
Maison de la Recherche en Sciences de l'Homme
21, quai de la Citadelle 59140 DUNKERQUE (France)
Téléphone : 03.28.23.71.47 – Fax : 03.28.23.71.10 – email : labrii@univ-littoral.fr

DÉVELOPPEMENT PORTUAIRE ET MILIEU INNOVATEUR

Le cas de Dunkerque*

Olivier COPPIN, Jérôme ZIEL et Nathalie MUDARD

RÉSUMÉ – L'activité portuaire d'un territoire doit-elle être considérée comme un levier ou un frein au développement local ? Si l'application de la théorie des pôles de croissance s'est soldée dans les années 1960 par un développement des zones industrialo-portuaires (ZIP), la crise qui les a frappés dans la décennie suivante a cependant révélé certaines limites. La reconversion plus ou moins réussie de ces ZIP pose le problème de la transition vers un développement endogène. À partir du cas de Dunkerque, ce document présente une analyse des conditions nécessaires à la mise en place d'une nouvelle dynamique économique locale, en s'appuyant notamment sur la théorie des milieux innovateurs.

ABSTRACT – Can the harbour activity of a territory be considered as a springboard or a curb for local development ? If the implementation of the theory of growth poles has resulted in the development of Maritime Industrial Development Areas (MIDA), the crisis they have undergone during the next ten years has shown some limits. The more or less successful reconversion of the MIDAs asks the question of the transition towards an endogeneous development. Reviewing the case of Dunkirk, this document presents an analysis of the conditions necessary for the setting-up of a new local economic dynamics, relying on the innovative milieu theory.

* Communication présentée au 5^{ème} colloque international *Littoral 2000*, (13-17 septembre 2000) à Cavtat-Dubrovnik (Croatie), sous le titre "Harbour Development and Innovative Milieu. The case of Dunkirk."

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1. STUCTURES PORTUAIRES ET MILIEU INNOVATEUR : ANALYSE ÉCONOMIQUE D'UNE DYNAMIQUE TERRITORIALE.....	5
1.1. Pôle portuaire d'industrialisation, crise et mutations économiques.....	5
<i>Théorie et dynamique des pôles de croissance.....</i>	<i>5</i>
<i>Blocage industriel et rupture économique.....</i>	<i>7</i>
1.2. Milieu innovateur, fonctions portuaires et nouvelles régulations	8
<i>ZIP et problématique du milieu.....</i>	<i>8</i>
<i>Fonctions portuaires et régulation économique : le rôle du territoire.....</i>	<i>9</i>
2. CROISSANCE ET CRISE DE LA ZIP DE DUNKERQUE : VERS UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DES RELATIONS ENTRE LE PORT ET L'INDUSTRIE ?	12
2.1. La dépendance entre trafic portuaire et pôle industriel.....	12
<i>ZIP et prééminence de la fonction industrielle.....</i>	<i>12</i>
<i>Industrialisation et croissance des trafics portuaire</i>	<i>14</i>
2.2. Du redéploiement industriel au redéploiement portuaire.....	16
<i>Crise de la ZIP, crise du port</i>	<i>16</i>
<i>Redéploiements portuaire et industriel : des logiques divergentes</i>	<i>18</i>
CONCLUSION	20
TABLE DES ANNEXES.....	22
BIBLIOGRAPHIE	32

Développement portuaire et milieu innovateur. Le cas de Dunkerque

Olivier COPPIN, Jérôme ZIEL et Nathalie MUDARD

Introduction

Comment l'activité portuaire d'un territoire peut-elle être considérée comme un levier ou un frein au développement local ? Jusqu'à présent, cette question n'a guère fait l'objet d'une attention particulière auprès des économistes. Du moins dans le cadre d'une dynamique d'évolution des territoires économiques. Car si certains auteurs, à l'image de F. Perroux, ont apporté des approfondissements sur la manière dont les mécanismes de développement s'articulaient sur un espace d'activités agglomérées, rares sont en revanche les contributions qui ont appréhendé les inter-relations économiques qui s'opéraient au sein d'une zone industrialo-portuaire (ZIP). Cette carence analytique est d'autant plus dommageable que ces espaces représentent des structures économiques particulières. Compte tenu que la fonctionnalité d'un espace influence fortement les relations économiques qui s'organisent pour nourrir la dynamique de développement, l'insertion de fonctions logistiques conditionne en effet le processus de structuration du territoire.

Le cas de Dunkerque est à ce sujet des plus éclairants. Historiquement marqué par sa vocation commerciale, le port de Dunkerque a connu un redéploiement stratégique après sa destruction au cours de la seconde guerre mondiale. Pour faire face à la concurrence internationale, l'État souhaitait en effet requalifier l'outil portuaire dunkerquois en en faisant un pôle industriel de croissance. L'entrée en service de la première usine sidérurgique au bord de l'eau en 1962 constitua l'étape initiale d'un programme à partir duquel de nombreuses infrastructures logistiques vinrent se greffer. L'objectif était alors d'intensifier la connexion entre les fonctions portuaires et industrielles dans le but de renforcer la cohérence et la dynamique de la zone industrialo-portuaire. Seulement, si ce processus a apporté des solutions pertinentes dans le cadre du mode de régulation fordiste, celui-ci est rapidement devenu inadéquat lorsque les industries lourdes ont commencé à subir les restructurations liées à la saturation des marchés. La cohésion du tissu industriel s'effritait tandis que le port cherchait son second souffle. La dynamique était visiblement rompue et témoignait de cette relation ténue qui existait entre l'activité portuaire et la production industrielle.

Aujourd'hui encore, malgré une volonté évidente de se tourner vers de nouveaux types de trafic, l'activité portuaire de Dunkerque continue de s'appuyer majoritairement sur des flux de marchandises destinés aux industries lourdes. Cette situation pose par conséquent une question de fond sur les capacités d'adaptation d'un territoire économique lorsque celui-ci repose sur une forte imbrication des fonctions logistiques et productives. Quelle stratégie doit être appliquée pour favoriser le déploiement de nouvelles activités sans compromettre l'action commerciale du port ? L'application du concept de milieu innovateur peut-il servir de fondement à une nouvelle qualification de la zone industrialo-portuaire ?

L'histoire économique d'une région ne doit pas simplement être perçue comme un handicap ou un avantage. L'économie de marché étant en constante mutation, le pôle

industrialo-portuaire, en l'occurrence, doit se transformer en un espace sécrétant à la fois de nouvelles activités mais aussi de nouvelles fonctions économiques.

1. Structures portuaires et milieu innovateur : analyse économique d'une dynamique territoriale

Si l'industrialisation liée aux activités portuaires représente l'expression la plus visible des mutations spatiales qui se sont opérées durant les Trente Glorieuses, elle témoigne également des limites qui lui ont succédé avec l'épuisement de la norme dite fordiste. Témoins de cette crise, les ZIP ont vécu une période de transition dont certaines ne sont pas encore sorties. Cette situation qui s'explique essentiellement par les nécessaires mutations productives et par le rôle nouveau attribué aux fonctions portuaires invite par conséquent à une analyse des relations qui intègre l'organisation portuaire à son espace économique. À travers cet examen, nous pourrions ainsi, d'une part évaluer la nature des liaisons structurant cet ensemble territorialisé et d'autre part analyser les facteurs de croissance susceptibles de le faire évoluer vers un milieu innovateur.

1.1. Pôle portuaire d'industrialisation, crise et mutations économiques

L'analyse des économies industrialo-portuaires, dont le phénomène s'est généralisé à partir des années 1960, a souvent fait l'objet d'approches diverses dès lors qu'il s'agissait d'en appréhender les ressorts. Tantôt encensée, tantôt décriée, la construction de ces nouveaux espaces industriels a donné lieu à des positions controversées. Certains estimaient en effet que la création des zones industrialo-portuaires avait contribué à impulser une dynamique économique locale (CNRS, 1979) alors que d'autres, au contraire, considéraient qu'elles avaient entraîné les ports dans une certaine dérive aliénante de leurs fonctions d'origine (primauté croissante de la fonction industrielle sur la fonction commerciale) (M. Castells, F. Godard, 1974).

Si les avis divergeaient sur les effets que ces nouvelles installations avaient engendré sur le territoire, leurs rapporteurs s'accordaient cependant sur un point essentiel. Pour eux, les ZIP avaient modifié en profondeur les relations qui structuraient leur espace économique d'origine¹. Dans la majorité des cas, les transformations ont en effet été importantes et se sont traduites par une rupture significative avec l'organisation qui existait jusqu'alors. Dans ce mouvement où l'économie se "littoralisait" les infrastructures portuaires n'avaient plus uniquement des fonctions réservées au transit de marchandises. Elles participaient de manière croissante à l'activité économique des industries localisées à proximité. De sorte qu'elles devenaient un maillon essentiel de la chaîne de valeur des entreprises.

Théorie et dynamique des pôles de croissance

Cette mutation qui s'inscrivait dans un contexte de croissance soutenue n'avait cependant rien d'accidentelle. Par la volonté publique, l'instauration des ZIP visait d'abord à créer les bases d'une dynamique de développement fondée sur le regroupement d'industries motrices. L'idée était en effet d'appliquer les thèses de F. Perroux sur les pôles de croissance. Selon cet économiste, *"la croissance n'apparaît pas partout à la fois ; elle se manifeste en des points ou*

¹ Les exemples les plus significatifs se situent d'ailleurs en Europe occidentale et au Japon où les ZIP ont été réalisés sur la base d'aménagement de polders.

pôles de croissance, avec des intensités variables ; elle se répand par divers canaux et avec des effets terminaux variables pour l'ensemble de l'économie."² En d'autres termes, le développement économique d'un territoire s'appuie avant tout sur des espaces géographiques précis dont la configuration des éléments détermine le potentiel d'entraînement sur les unités économiques environnantes.

Pour autant, ces relations internes à la zone considérée ne peuvent à elles seules produire des effets de contagion sur l'ensemble de l'économie locale. Leur pouvoir d'induction dépend de l'impulsion donnée par certaines unités que F. Perroux considère comme motrices. Il estime en effet que certaines firmes ou groupements de firmes (industries) ont vocation à exercer des effets de liaisons (*linkage effects*) à travers les transactions marchandes qu'elles réalisent. Ces effets se traduisent alors par les prix (différentiel du prix de vente et de revient destiné à devenir un nouvel investissement), par les flux (l'*input* d'une firme est l'*output* d'une autre firme) et par les anticipations (activités nouvelles ou innovations destinées à accroître la productivité du capital investi).

De l'intensité des liaisons dépendront ensuite les propensions à consommer, à épargner et à investir. Le processus ne deviendra cumulatif que si les firmes densifient leurs relations productives, commerciales, financières et informationnelles en entraînant dans leur sillage des activités complémentaires. De cette façon, l'industrie motrice aura vocation non seulement à propager les effets d'entraînement cités mais aussi à développer des effets d'agglomération dont l'origine tient à la contiguïté des liaisons marchandes. On retrouve en fait ici le principe de "*noircissement de la matrice des échanges interindustriels*"³ que préconisait G. Destanne de Bernis à travers le modèle des industries industrialisantes. Selon lui, la présence d'industries de biens de production favorise non seulement un développement subséquent mais modifie de surcroît les fonctions de production des autres branches par le seul fait de leur localisation.

Ce modèle tend par conséquent à montrer que les mécanismes d'entraînement obéissent à un processus spécifique où la nature des échanges industriels et leur organisation territoriale jouent un rôle essentiel. C'est la raison pour laquelle l'application de ce modèle s'est d'abord imposée dans une logique de filières d'activités avec, pour secteur principal, celui des industries lourdes. Offrant des *inputs* vers l'aval des différents stades de production, les industries de base (sidérurgie, pétrochimie en l'occurrence) répondent à cette logique d'entraînement fondée sur l'articulation d'opérations successives conduisant à la production du bien final.

Seulement, pour que les enchaînements s'opèrent de manière efficace et produisent les effets escomptés, cette stratégie doit s'appuyer sur une maîtrise complète de la filière. Cette condition suppose alors d'intégrer la fonction d'acheminement des matières premières. Or, à partir des années 1950-60, le contexte rendait possible, contrairement à ce qu'énonçait la théorie de Weber, l'exploitation du paramètre espace-coût (B. Dezert, 1980) ; c'est-à-dire la diminution du coût de la tonne transportée sur des parcours très vastes. Compte tenu du gigantisme naval qui avait été stimulé par l'évolution des techniques de construction, l'optimum du coût de chargement se déplaçait sur une courbe d'échelle croissante. De sorte que la localisation des industries motrices n'était plus conditionnée par la proximité des

² F. Perroux, *L'économie du XXème siècle*, PUG, Grenoble, 1991, p.178.

³ Voir à ce sujet l'article de G. Destanne de Bernis, *Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale.*, Économie Appliquée, n°3, Paris, 1966, pp. 41-68.

sources de matières premières. Leur coût d'importation devenant compétitif (notamment pour les pondéreux comme le charbon et le minerai de fer), l'implantation des industries de base en bord de quai devenait dans ces conditions rationnelle et justifiait par la même occasion la création des ZIP.

Ce n'est donc pas un hasard si ces dernières se sont multipliées au cours des années 1960. Il faut dire que cette stratégie avait à l'époque toute sa cohérence. Non seulement, les ZIP profitaient de l'abaissement des prix de transport qui favorisait la massification des flux de matières premières et le glissement des industries lourdes vers les littoraux, mais elles suscitaient corrélativement de nouveaux besoins en termes de biens d'équipement. Plus la production des industries lourdes augmentait, plus les infrastructures portuaires devaient être adaptées aux volumes de matières premières transbordées. Et les effets étaient cumulatifs dans la mesure où l'offre d'équipements compétitifs dédiée aux industries de base permettait à ces dernières de poursuivre l'exploitation de rendements d'échelle croissants. Les liaisons inter-industrielles étaient par conséquent démontrées et cautionnaient l'idée selon laquelle l'activité des industries lourdes tirait le développement des activités portuaires. L'essentiel des trafics était alors généré par le pôle industriel.

Blocage industriel et rupture économique

Cependant, si cette fusion des fonctions industrielles et portuaires a permis la croissance des pôles constitués durant les années 1960, la crise apparue au milieu des années 1970 a très vite révélé les limites et les faiblesses d'une politique qui s'appuyait d'abord sur des mécanismes de redistribution de la croissance. Reposant sur la norme de production fordiste, les effets d'entraînement pouvaient perdurer tant que les marchés nationaux et internationaux étaient en mesure d'absorber les produits issus de ces pôles industrialisants. À partir du moment où les marchés de biens de consommation de masse et d'équipement des ménages étaient saturés, les mécanismes qui se définissaient au départ comme vertueux devenaient pervers. Les baisses enregistrées sur l'aval des filières industrialisantes se répercutaient en effet mécaniquement sur le marché des biens intermédiaires dont la production découlait majoritairement des espaces industrialo-portuaires. Tant et si bien que cette compression de l'activité industrielle affecta rapidement la totalité des branches et filières qui structuraient les ports industriels.

Les conséquences les plus visibles se manifestèrent notamment dans les secteurs de la sidérurgie et de la pétrochimie ; deux secteurs dont les rapports inter-industriels exerçaient un rôle moteur sur le développement portuaire et l'économie locale. En ce qui concerne la sidérurgie, ce n'est qu'au prix de restructurations drastiques et de spécialisation technologique sur des produits à forte valeur ajoutée que certains établissements purent se maintenir. Face à l'effondrement de l'activité de construction et de réparation navale, la capacité de résistance des industries sidérurgiques passait inévitablement par d'importantes restructurations. La situation était également critique pour la pétrochimie où son pouvoir d'induction amont-aval avait entraîné un net affaiblissement de toutes ses composantes. Du coup, comme le notaient A. Fischer et J. Malézieux, tous les organismes portuaires qui étaient concernés par ces activités enregistraient corrélativement "(...) *les mêmes effets récessifs le long des multiples chaînes techniques qui se ramifiaient à partir de l'industrie centrale (...)*"⁴.

⁴ A. Fischer, J. Malézieux, La crise de l'industrialisation portuaire en Europe occidentale, dans A. Fischer, J. Malézieux, *Industrie et aménagement*, L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 83-96.

De centre d'accumulation, la ZIP s'était muée en centre de stagnation. Le redéploiement des actifs portuaires et industriels était, en outre, d'autant plus difficile que ceux-ci reposaient, d'une part sur une forte intégration technique des fonctions productives et logistiques, et d'autre part sur une spécialisation sectorielle qui avait été renforcée par cette combinaison fonctionnelle. La transition économique locale devenait par conséquent hypothétique car les ZIP correspondaient d'abord à un cadre de régulation spécifique dont l'efficacité dépendait des conditions d'organisation et de fonctionnement du système économique international. Dès lors que la norme de production industrielle ne reposait plus uniquement sur la standardisation mais sur la différenciation des produits, l'organisation productive des ZIP ne garantissait plus l'adaptabilité de ces composantes à l'évolution des marchés. Leur mutation devenait alors inévitable dans la mesure où les dysfonctionnements qu'elle occasionnait ébranlait la totalité du système économique local.

Mais pour quelles alternatives ? Vers quelles orientations ces ZIP devaient-elles concentrer leurs efforts ? Ces questions ont souvent accompagné les douloureuses restructurations auxquelles celles-ci ont été confrontées. Aujourd'hui encore, les incertitudes demeurent quant à leur capacité d'impulser une dynamique endogène. Dans un contexte où le développement des territoires s'appuie désormais sur une logique d'activation autonome des ressources locales, la redynamisation des ZIP passe nécessairement par une nouvelle configuration de sa territorialité ; c'est-à-dire des relations structurant son espace. Sans ce préalable, il ne peut y avoir de milieu innovateur. Or, est-il possible d'associer ce cadre d'analyse aux organisations portuaires ?

1.2 Milieu innovateur, fonctions portuaires et nouvelles régulations

ZIP et problématique du milieu

Poser les conditions d'évolution des ZIP vers une endogénéisation de leur processus de développement revient à recenser les facteurs susceptibles d'influencer la trajectoire des liaisons les structurant. Car la ZIP est d'abord un territoire à part entière dont les interrelations productives et industrielles ont contribué à façonner ses spécificités organisationnelles et fonctionnelles. Destinées initialement à des fins commerciales, ces ports ont connu en effet une mutation des opérations économiques qu'ils entretenaient avec leur environnement immédiat. Leur destin s'est rapidement trouvé lié à l'activité des industries lourdes de sorte que les liaisons économiques portuaires n'étaient plus foncièrement commerciales mais industrielles. Les flux de marchandises par lesquelles ils transitaient devenaient alors captifs et dépendants de l'organisation industrielle de la zone.

Or, toute trajectoire d'évolution des territoires est conditionnée par la nature et l'amplitude des liaisons qui s'y tissent. Ce paramètre est un facteur essentiel comme le précisent les études du GREMI⁵. D'après les travaux de cette équipe, la composante territoriale joue en effet un rôle majeur dans la création de nouvelles ressources. Contrairement aux analyses antérieures qui plaçaient les territoires - et par extension les ZIP - sous l'angle de simples supports d'activités économiques⁶, l'intérêt de leurs travaux est d'avoir présenté une grille d'analyse

⁵ Le Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs est une équipe spécialisée en économie publique et régionale de l'Institut de Recherches Économiques et Sociales de l'Université de Neuchâtel (Suisse).

⁶ Cette position permettait ainsi d'exploiter une approche en termes de facteurs de localisation selon laquelle les possibilités d'exploitation de ce support déterminaient son intégration à la dynamique économique globale.

dynamique qui permet de comprendre l'évolution des espaces économiques. Par cette approche, le territoire n'est plus une donnée a priori mais devient le résultat d'un processus de construction socio-économique.

Cet aspect est notamment traité par l'intermédiaire du milieu, concept qui présente l'originalité d'opérer la jonction avec l'environnement externe. D. Maillat en donne d'ailleurs une définition très éclairante. Pour lui, *"le concept de milieu est fondé sur le rôle joué par le contexte territorial et la capacité de celui-ci à valoriser la proximité des acteurs de manière spécifique par rapport à l'environnement externe."*⁷ Autrement dit, un milieu doit recouvrir :

- un ensemble spatial, c'est-à-dire un espace géographiquement identifiable, unifié et homogène ;
- un collectif d'acteurs (des entreprises, des institutions, etc.) dont l'autonomie doit permettre une relative indépendance décisionnelle ;
- des éléments matériels (infrastructures) et immatériels (savoir-faire, information, etc.) ;
- une logique d'interaction favorisant la valorisation des ressources ;
- une logique d'apprentissage, c'est-à-dire que les acteurs du milieu doivent être capables de modifier leur comportement en fonction des transformations de leur environnement.

La présence de ces éléments est importante car c'est de leur articulation et coordination que dépendront les perspectives d'innovations du territoire. L'innovation ne doit pas être prise ici au sens littéral du terme, mais comme un processus d'intégration d'éléments capables de sécréter les germes d'un développement endogène. En clair, l'innovation doit servir de trame organisationnelle à partir de laquelle les éléments du milieu doivent se structurer. Seulement, peut-on transposer ce cadre analytique aux anciennes régions portuaires industrialisées ?

Les dimensions du problème sont complexes car si l'on assimile la ZIP à un milieu à part entière, cela suppose que les relations entretenues entre le port et ses industries soient à même de pouvoir générer une dynamique de développement autonome. Or, l'histoire nous a montré que ces relations n'avaient perduré que parce qu'elles s'inséraient dans un schéma de régulation précis. L'exploitation du paradigme fordiste reposait sur une logique fonctionnelle (hiérarchisation des fonctions de l'entreprise) à travers laquelle le territoire faisait d'abord partie d'une stratégie de minimisation des coûts de production. Compte tenu que les gains d'activité reposaient sur l'emploi d'économies d'échelle croissantes, celui-ci n'avait d'autre rôle que de satisfaire aux critères d'allocation optimale des facteurs de production.

Fonctions portuaires et régulation économique : le rôle du territoire

Depuis, l'organisation productive a changé de nature et laissé place à de nouvelles méthodes de gestion plus souples, plus réactives et mieux adaptées aux fluctuations de la demande. Il ne s'agit plus aujourd'hui pour une entreprise d'assurer sa rentabilité sur la standardisation et la production de masse, mais davantage sur la diversification et la production en série. L'innovation devient alors l'élément moteur du système productif ; celui qui permet à l'entreprise d'ouvrir de nouvelles perspectives de croissance et de développement. L'innovation se définit de plus en plus comme un processus collectif de mise au point de nouvelles technologies, de nouveaux produits finaux ainsi que le développement de nouvelles

⁷ D. Maillat, Comportements spatiaux et milieux innovateurs dans J. P. Auray et alii (Sous la dir.), *Encyclopédie d'économie spatiale*, ASRDLF, Economica, Paris, 1994, pp. 255-262.

activités marchandes. L'entreprise qui innove est alors celle qui intègre et combine de manière efficace les ressources issues de ce processus collectif.

Seulement, l'innovation est loin d'apparaître partout de la même façon. Elle résulte avant tout d'un processus d'organisation de ressources dont les particularités dépendent de leur espace d'origine. Chaque ressource tire en effet sa spécificité de la configuration des relations qui se sont créées et enrichies pour lui donner corps. C'est pourquoi G. Colletis et B. Pecqueur opèrent une distinction entre les ressources génériques - celles dont la valeur est indépendante de leur participation à un quelconque processus de production - et les ressources spécifiques - celles dont la valeur dépend de l'organisation territoriale qui les crée - ; deux types de facteurs qui, selon eux, expliquent la concurrence spatiale actuelle⁸.

Le territoire constitue en fait aujourd'hui un paramètre stratégique pour les entreprises. La localisation de leurs activités ne dépend plus uniquement de coûts inhérents à des distances physiques, mais de plus en plus de la présence de ressources spécifiques qui vont leur offrir un avantage compétitif. Compte tenu que le capital financier, les connaissances et les compétences sont aujourd'hui les matières premières les plus précieuses de la nouvelle structure techno-industrielle, les entreprises s'implantent là où ces éléments se trouvent en abondance. Ce qui signifie que, si pour les produits à faible valeur ajoutée les coûts de production restent déterminants, les produits à forte valeur ajoutée nécessitent quant à eux des arbitrages plus complexes. Les entreprises sont beaucoup plus sensibles qu'auparavant à la structure de l'enseignement local, à la disponibilité en main d'œuvre qualifiée, mais aussi à la présence de sous-traitants, de prestataires de services et d'institutions financières. Bref, les entreprises ont désormais intégré le territoire comme un facteur stratégique de développement et de compétitivité.

Ce nouveau positionnement des entreprises vis-à-vis de leur espace économique est important dans le cas des ZIP car il pose le problème de la création de ressources spécifiques dans des espaces où les éléments qui les structurent présentent une forte inertie due à la base productive installée. La rupture ne va d'ailleurs pas de soi car les interrelations qui se sont établies entre les organisations portuaires et industrielles avaient d'abord pour objectif la satisfaction de critères quantitatifs pour chacune des parties. Or, il s'agit désormais de concilier les objectifs de massification des flux de marchandises avec ceux liés à l'émergence de ressources scientifiques, technologiques et financières destinées à assurer le développement des entreprises et du territoire. L'équation est certes complexe mais pas insoluble pour autant. Les éléments de réponse semblent à cet égard s'orienter vers, d'une part, la redynamisation de la fonction commerciale des ports anciennement industrialisés, et d'autre part vers la mise en place d'une stratégie de filiérification d'activités à forte valeur ajoutée entretenant des liaisons connexes avec les infrastructures portuaires.

La réaffirmation de la vocation commerciale des ports n'est pas seulement un souhait mais une nécessité à laquelle ceux-ci ont déjà souscrit avec la globalisation du commerce. Face à la croissance des trafics et aux exigences des armateurs, les ports ont développé des infrastructures plus performantes et accessibles (terminaux spécialisés) afin de capter des flux de plus en plus fuyant. Force est en effet de constater qu'ils ont aujourd'hui peu de prise sur les trafics étant donné que ces derniers dépendent de stratégies économiques devenues globales et

⁸ G. Colletis, B. Pecqueur, Les facteurs de la concurrence spatiale et la construction des territoires dans M. Péraldi et E. Perrin, *Réseaux productifs et territoires urbains*, Coll. Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 1996, pp. 167-182.

pour lesquelles les ports ne représentent plus qu'un maillon de la chaîne logistique. Pour se développer, les ports sont de ce fait appelés à déployer une stratégie résolument commerciale pour attirer ces flux.

Outre les infrastructures de base, ceux-ci doivent désormais développer une offre de services logistiques à valeur ajoutée comme par exemple, l'entreposage de produits spécifiques ou le reconditionnement. La spécificité de ces opérations confère non seulement de nouvelles sources d'activités venant diversifier les fonctions du port mais offre également au territoire l'opportunité de promouvoir de nouvelles relations avec le tissu industriel. En développant ses fonctions commerciales, le port canalise des investissements dédiés qui sont susceptibles d'intéresser les entreprises et d'être activés par les besoins de ces mêmes entreprises.

Un tel processus peut alors déboucher sur des effets cumulatifs pour peu que le milieu qui lui est attaché forme un espace cohérent et propice à l'articulation de ces nouvelles relations. La fonction industrielle doit en effet servir de relais dans la dynamique des structures portuaires. Mais pour cela, il est nécessaire qu'une nouvelle trame organisationnelle surgisse. L'ancienne structure industrielle de la ZIP doit laisser place à un nouveau maillage des éléments constitutifs du milieu. La réorientation des liaisons productives, financières et institutionnelles doit se faire sur la base d'une valorisation des ressources du territoire.

À l'usage de ressources génériques qui caractérisait la croissance des ZIP doit ainsi succéder l'utilisation de ressources à grand contenu scientifique, plus promptes à dynamiser le développement de nouvelles activités à forte valeur ajoutée. Ce qui ne veut pas dire que ces activités émergeront de manière diffuse. Dans ce cas de figure, la diversification ne se soustrait pas à des obligations de cohérence. Bien au contraire. La convergence des activités et les interconnexions qu'elles pourront développer renforcera l'homogénéité du milieu et ses capacités d'innovation. L'adossement d'industries nouvelles à des fonctions portuaires enrichies favorisera alors l'émergence d'un potentiel de développement endogène.

2. Croissance et crise de la ZIP de Dunkerque : vers une nouvelle dynamique des relations entre le port et l'industrie ?

Par rapport au schéma d'une reconversion industrielle réussie décrit ci-avant, le cas de Dunkerque présente un grand intérêt dans la mesure où il illustre, de façon quasi-caricaturale, le mode de constitution d'une ZIP, de même que son entrée dans une crise profonde et durable, dont elle cherche encore à sortir actuellement.

2.1. La dépendance entre trafic portuaire et pôle industriel

ZIP et prééminence de la fonction industrielle

Plusieurs éléments justifient la constitution d'une ZIP par la concentration d'unités industrielles en front de mer. Le contexte économique doit avant tout s'y prêter, et être caractérisé par une forte croissance de la production industrielle, elle-même tirée par une croissance de la demande. Or, force est de constater qu'une telle conjonction ne s'est réalisée qu'occasionnellement au cours de l'histoire, en l'occurrence durant les Trente Glorieuses, dont les effets se sont surtout fait sentir de 1960 à 1965. Par ailleurs, les industries concernées par le mouvement de littoralisation appartiennent au secteur des industries lourdes fortement capitalistiques, c'est-à-dire susceptibles de bénéficier d'économies d'échelle importantes (sidérurgie, raffinage du pétrole, pétrochimie, production d'énergie électrique, fabrication des matériaux de construction, etc.), et de produire des effets d'entraînement en aval de la filière. C'est la raison pour laquelle on parle d'usines de tête de cycles pour désigner ces unités fournissant des produits semi-élaborés, utilisables sur place ou ailleurs pour aboutir à la destination finale de biens de consommation. De ce fait, *"les meilleures conditions de rentabilité étaient fournies par de nouvelles unités de production, de très grande taille, adoptant au fur et à mesure de leur définition les technologies les plus avancées, et situées sur un quai privé, en accès direct avec la mer, pour tirer le meilleur parti possible de la révolution des transports maritimes qui permettrait, par l'abaissement des coûts engendrés par l'accroissement de la taille et la spécialisation des navires, d'organiser les systèmes d'approvisionnement et de vente à l'échelle mondiale."*⁹

Cette analyse est le point de départ de la constitution de plusieurs ZIP en Europe occidentale et au Japon. Ainsi, à Rotterdam, en 1958, est achevée la première construction possédant toutes les caractéristiques d'une ZIP moderne. Parallèlement, à Anvers, de 1955 à 1965, 3 000 hectares de terrain sont consacrés à ce qui deviendra l'un des plus grands complexes maritimes de chimie du monde. Cette industrialisation du littoral provoque alors un déplacement du cœur industriel de l'Europe du Nord-Ouest, la Ruhr, vers les grands ports de la région. Au Japon, le même phénomène se produit également, accentué par la nécessité d'aménager des espaces côtiers capables d'accueillir de grandes unités industrielles, quitte à gagner des terres sur la mer, en raison de l'impossibilité d'implanter des installations industrielles à l'intérieur du pays.

Dans le cas de Dunkerque, le port et les infrastructures de transport complémentaires (construction d'autoroutes et de voies de chemins de fer) sont littéralement mises au service d'un complexe d'industries lourdes et chimiques. Centré autour d'une usine sidérurgique, ce

⁹ J. Malezieux, L'industrie portuaire et les nouvelles relations à la mer. Le cas des zones industrielo-portuaires de front de mer, *Anthropologie maritime*, n°2, 1985, p.80.

complexe est alors complété, en aval de la filière par des usines métallurgiques et en amont par des fournisseurs d'énergie ou d'intrants productifs (voir annexes 1 et 4). La mise en place des ZIP se justifie en fait par la baisse considérable des coûts de transport (notamment maritime) qui permettent d'avoir recours à des matières premières importées d'outremer. Dans la mesure où les importations de pondéreux comme le minerai de fer ou le charbon deviennent compétitives par rapport aux fer et charbon extraits dans le Nord ou en Lorraine, les entreprises sidérurgiques déplacent leurs usines vers le littoral, pour gagner en compétitivité avec des approvisionnements et des expéditions réalisés au moindre coût. L'expérience dunkerquoise est alors menée parallèlement avec d'autres expériences à l'étranger (Europe du Nord-Ouest, Japon).

Dans le cadre de la restructuration de la sidérurgie remontant aux années 1960, l'État français décide de faire de Dunkerque un pôle industriel de croissance : la plus importante unité française de production du groupe Usinor, entreprise sidérurgique publique produisant de la fonte, entre en activité en 1962. Le caractère intégré de la ZIP de Dunkerque, mettant en valeur les inter-relations qui unissent ses différentes composantes, dans le but de parvenir à la production et à la distribution d'acier est alors évident. L'intégration entre l'outil portuaire et le secteur industriel lourd est d'ailleurs visible à travers les statistiques du trafic portuaire, qui s'élèvent au moment même où les unités industrielles entrent en fonction (annexe 2).

L'accroissement de la production d'acier donne des résultats spectaculaires : on atteint un taux de croissance annuel moyen de 14,5% sur onze années consécutives. Par ailleurs, Usinor a des effets d'entraînement indéniables sur la constitution d'une filière métallurgique intégrée dans le bassin de Dunkerque. Les liaisons entre entreprises sont en effet non seulement de natures productives mais aussi financières. Au début des années 1970, l'Usine des Dunes (aciers spéciaux) et les Chantiers de France-Dunkerque (construction navale) appartiennent au groupe Schneider.

Dans le domaine pétrolier, la politique des Pouvoirs Publics vise à faire de Dunkerque une des principales portes d'entrée pour les hydrocarbures en France. L'installation sur place d'un certain nombre d'unités de production consommant une grande quantité d'énergie a ainsi incité BP à maintenir son site dunkerquois, auquel est venu s'ajouter en 1974 la raffinerie Total. Souhaitant développer une filière pétrochimique sur le dunkerquois, les pétroliers obtiennent de l'État la construction d'un vapocraqueur¹⁰ au début des années 1980. L'installation de complexes chimiques de base à Dunkerque entraîne alors l'implantation d'entreprises en aval de la filière.

Devenue principale base d'industries chimiques en France, au même titre que le Havre et Marseille, Dunkerque voit son activité raffinierie monter en puissance dans les années 1970. Le cadre fordiste dans lequel se déroule l'industrialisation confère en outre un rôle important à l'État. À Dunkerque, les investissements sont majoritairement publics : la société nationale Elf possède une partie du capital de la Société française British Petroleum tandis que Total se présente également comme société publique. Au total, ce sont près de 800 millions de francs de capitaux publics qui seront investis dans le secteur pétrolier dans les années 1970¹¹.

¹⁰ Installation où se réalise le craquage d'hydrocarbures en présence de vapeur d'eau.

¹¹ Cette somme se décompose comme suit : 550 millions de francs d'investissements pour la construction de la nouvelle raffinerie Total, 220 millions pour le raccordement par un pipe-line de 8 kilomètres, des appointements pétroliers dans l'avant-port en eaux profondes à la raffinerie elle-même.
Source : M. Castells, F. Godard, 1974.

Cependant, l'accueil d'une unité sidérurgique de grande ampleur était conditionné par la qualité et la capacité de l'outil portuaire. Celui-ci devait être en mesure de soutenir un flux d'importations de minerais et d'hydrocarbures sur une grande échelle. N'oublions pas que dans les années 1950, le trafic du port de Dunkerque atteignait à peine les huit millions de tonnes. Cette stagnation du trafic était en partie imputable aux dégâts occasionnés par la Deuxième guerre mondiale. C'est pourquoi le port de Dunkerque a dû être étendu, modernisé, doublé d'un nouvel avant-port et d'un port à marée.

Ce schéma de constitution des ZIP, parfaitement illustré dans le cas de Dunkerque, se retrouve également à l'étranger, notamment à Ijmuiden aux Pays-Bas et à Kashima au Japon. Même si le processus historique menant à la constitution de pôles semblables aux Pays-Bas et au Japon n'est pas exactement identique (la ZIP d'Ijmuiden remonte à l'entre-deux-guerres, tandis que les premiers aménagements réalisés à Kashima remontent seulement au milieu des années 1960), ces trois ZIP sont toutefois remarquables par la puissance de leur appareil industriel. À titre de comparaison, le pôle industriel d'Ijmuiden associe, outre un complexe d'industries lourdes (métallurgie, chimie, cimenterie) qui est le plus puissant d'Europe occidentale, la plus grande centrale thermique et la plus importante fabrique de papier des Pays-Bas. Autrement dit, Ijmuiden constitue non seulement le cœur industriel du pays, mais aussi l'un des espaces les plus industrialisés de toute l'Europe. Quant à Kashima, les Japonais ont dû gagner des terrains industriels sur la mer, en créant un centre sidérurgique et un ensemble pétrochimique autour de trois darses qui formaient un nouveau port.

Industrialisation et croissance des trafics portuaires

L'intégration entre la fonction portuaire et la fonction commerciale est manifeste à travers le développement du trafic de marchandises pondéreuses liquides et solides, très important entre 1962 et 1980 (voir annexes 2, 3, 5, 6 et 7 pour les données concernant le trafic portuaire). L'ensemble "pétrole, minerais, charbons" qui représentait moins de 4,5 millions de tonnes en 1962 atteint en 1980 près de 31 millions de tonnes, soit une multiplication par 7 des volumes traités. Preuve de l'importance des trafics liés à l'industrie lourde, rapportés aux autres types de trafics, ceux-ci sont passés de 2,8 millions de tonnes en 1962 à 7,8 millions en 1980, grâce notamment au triplement des exportations. Notons que parmi les marchandises exportées, les produits métallurgiques occupent près du quart de l'ensemble des flux sortants. Enfin, la croissance du trafic portuaire est particulièrement significative à partir de 1962, puisqu'entre 1950 et 1962, l'accroissement annuel moyen du trafic est limité à 4,5%, tandis que ce taux atteint 12,5% de 1962 à 1980.

L'évolution du trafic portuaire est particulièrement significative de l'intégration étroite que l'on constate entre les unités principales de la ZIP et la santé du port. Autrement dit, il suffit qu'Usinor éternue pour que le port s'enrhume. C'est ce que l'on constate notamment à partir du milieu des années 1970 lorsque les premiers effets de la crise se manifestent. La fin de la croissance régulière de la production sidérurgique (on note une diminution de la production de 5 millions de tonnes au cours des années 1970) entraîne un effondrement général du trafic portuaire : baisse du trafic global de 13,5% et modification notable de sa structure. La moindre arrivée de matières premières, qui représentent 90% des entrées du port, provoque une baisse des importations de l'ordre de 20%. Parallèlement, les perturbations liées à la crise pétrolière et à la flambée des prix ont un impact sur les approvisionnements.

Néanmoins, en dépit des difficultés économiques, le trafic portuaire dunkerquois se hisse au troisième rang national. Les besoins d'Usinor restent encore massifs malgré la crise. Le

trafic de 1977 s'élève même à un niveau exceptionnel de 33 millions de tonnes, tandis que les exportations enregistrent une progression remarquable, qui s'explique pour l'essentiel par les expéditions de produits pétroliers. Les importations résistent également à la conjoncture (elles progressent encore), stimulées par le développement des importations de pétrole brut et de charbons, ainsi que par le développement de la consommation de houille. Ce résultat est alors la conséquence directe de la politique d'Électricité de France menée en faveur des combustibles solides en 1978.

Entre 1978 et 1980, le trafic portuaire connaît deux années exceptionnelles, qui lui permettent d'atteindre un niveau record de trafic en 1980 de 40 millions de tonnes. Encore une fois, on s'aperçoit que ce sont essentiellement deux types de trafic qui déterminent la santé plus ou moins florissante du trafic global du port de Dunkerque : d'une part les hydrocarbures avec un taux de croissance de 12%, bénéficient de circonstances favorables. La croissance des importations d'hydrocarbures, et plus particulièrement de produits raffinés, est due à la mise en service du vapocraqueur financée sur fonds publics qui complète les unités installées sur la ZIP. D'autre part, les restructurations des unités sidérurgiques commencent à donner les premiers résultats. Cette compétitivité retrouvée a pour effet de dynamiser les flux d'importations de minerais de 21% en 1980. Le regain d'activité de la sidérurgie et la mise en service du vapocraqueur sont ainsi les deux facteurs essentiels qui permettent et expliquer le pic atteint par le trafic portuaire en 1980, en dépassant les 41 millions de tonnes.

Mais Dunkerque n'est pas le seul port pour lequel les échanges maritimes deviennent fondamentalement liés à l'implantation d'un pôle industriel. La montée en puissance des trafics d'Ijmuiden se poursuit jusqu'au milieu des années 1970, tandis que Kashima enregistre une hausse très rapide de son trafic. Celui-ci passe de 0 à 40 millions de tonnes entre 1970 et 1975. Une large part de ces trafics est directement liée au fonctionnement des usines. Les ZIP deviennent des *espaces d'exclusion* (J. Malezieux, 1989), c'est-à-dire qu'elles deviennent des espaces où toutes les activités qui ne sont pas directement liées à l'industrie sont bannies (pêche, activités de transbordement des marchandises diverses, activités de loisir liées au tourisme). On constate de ce fait un effet de polarisation des activités industrielles vis-à-vis de toutes les autres activités économiques, si bien que l'ensemble des économies régionales deviennent très dépendantes de leur ZIP respective. Il en est ainsi des structures démographiques et sociales, dont l'industrialisation rapide a entraîné une forte augmentation de la population. L'agglomération de Dunkerque a doublé en l'espace d'un demi-siècle, en passant de 100 à 200 000 habitants entre 1950 et 2000. L'implantation d'Usinor génère par ailleurs un mouvement migratoire d'autant plus remarquable que la population qui s'installe dans l'agglomération est jeune.

Ce phénomène est du reste complété par l'intégration des plus jeunes sortant du système scolaire pour travailler dans la ZIP. Les plus grandes unités possédaient en effet leurs propres centres de formation (ou "école") et se chargeaient de donner les rudiments nécessaires avant de les diriger au plus vite vers le poste qui les attendait sur la chaîne de fabrication. C'est pourquoi le vivier de compétences locales (artisans, commerçants) s'est considérablement appauvri au profit d'une culture technique minimale et suffisante pour manier la machine associée au poste de l'ouvrier. D'où la sur-représentation des ouvriers spécialisés dans la main d'œuvre dunkerquoise (O. Coppin, 1999). Aujourd'hui, ce legs laissé par la période d'industrialisation ne prépare aucunement les populations visées à s'adapter à l'évolution économique. Les catégories socio-professionnelles concernées appartiennent aux catégories les moins favorisées, tels les ouvriers, employés, cadres moyens, dont les revenus et le niveau

de diplômes et de compétences restent très limités. De nouveaux quartiers construits à proximité des usines, et destinés à accueillir les nouveaux arrivants ont été construits, expliquant l'accroissement démographique spectaculaire qu'a connue Grande-Synthe, commune jouxtant Dunkerque. On constate les mêmes phénomènes à IJmoud ou à Kashima. Dans ce dernier cas, la transformation a été spectaculaire, car d'un groupement de villages est sortie une agglomération comptant un peu moins de 200 000 habitants actuellement. Dans tous les cas, l'industrie domine l'organisation économique et sociale des agglomérations construites autour d'une ZIP ; ce qui explique les difficultés actuellement rencontrées par les collectivités locales. Dans un contexte de crise, le legs de la ZIP freine la stratégie de diversification des activités économiques pourtant nécessaire.

2.2. Du redéploiement industriel au redéploiement portuaire

Dans le cadre de l'Observatoire Économique de la Région Dunkerquoise du laboratoire Redéploiement Industriel et Innovation de l'Université du Littoral Côte d'Opale, les différentes études réalisées montrent que l'industrialisation massive appuyée sur le développement portuaire, suite à la crise des années 1970, a conduit à un appauvrissement accéléré de l'économie locale : baisse du trafic portuaire non relié aux industries lourdes (N. Mudard, J. Ziel, juin 1998), baisse de la production et rationalisation de la production avec fermetures d'usines (O. Coppin, déc. 1998), accroissement du chômage (S. Boutillier, D. Uzunidis, 1999), qualifications de la main d'œuvre inadéquates (B. Laperche, É. Loubert, déc. 98).

Aujourd'hui, la question est de trouver le moyen de régénérer la ZIP à partir d'un faible potentiel d'accumulation. En effet, dans les années 1970, la crise s'installe : elle touche les industries, s'étend au port et finalement à tout le bassin dunkerquois. Depuis le milieu des années 1980, diverses initiatives ont vu le jour afin de relancer l'économie locale : certaines concernent l'industrie en favorisant l'implantation de multinationales dans la ZIP dans la perspective d'un redéploiement industriel. D'autres mesures concernent le port et visent à moderniser les infrastructures de logistique (par le biais d'investissements privés et étrangers). Jusqu'à présent, l'application d'une stratégie intégrée de redéploiement industriel et portuaire, visant à stimuler la diversification de l'industrie et des trafics portuaires n'a pas encore vu le jour. On constate en effet que les stratégies visant à diversifier l'industrie ne convergent pas avec celles visant à diversifier les flux de marchandises, si bien que l'on aboutit à des stratégies déconnectées. D'une part, les nouvelles activités industrielles attirées sur place n'ont qu'une faible incidence sur le trafic portuaire ; d'autre part, les efforts en vue de diversifier le trafic ne sont pas appuyés sur des activités industrielles intégrées. De sorte qu'en dépit des infrastructures construites, les résultats obtenus demeurent limités.

Crise de la ZIP, crise du port

La crise est apparue dès le milieu des années 1970 lorsque les usines principales constitutives de la ZIP se sont engagées dans une longue période de restructuration. Après avoir attiré une main d'œuvre abondante et souvent peu qualifiée, les grandes usines ont commencé à les licencier massivement. De 1975 à 1984, l'emploi salarié stagne puis régresse. 5000 emplois sont alors supprimés à Usinor. Au cours des années 1980, les entreprises sidérurgiques du groupe Usinor (Sollac, Ascométal) perdent plus de 6 000 emplois dans les

années 1980. Dans le secteur de la construction navale, 3 500 postes sont supprimés¹² pendant la même période. Au total, ce sont près de 12 000 emplois qui se sont évaporés dans ces secteurs, sous-traitance comprise. Le taux de chômage atteint alors 13% dès 1984, puis 16,3%¹³ en 1987, année noire pour l'économie locale. À l'évidence, la course à la productivité engagée par les grandes usines dunkerquoises a provoqué des dégâts très importants.

Le trafic du port s'en ressent fortement. La quantité de fer et de charbons importée connaît en effet une longue période de stagnation : après une chute spectaculaire du trafic entre 1980 et 1983 (-25%), le port ne retrouve son niveau de 1980 qu'au début des années 1990. La baisse du début des années 1980 correspond à la baisse des pondéreux (charbons, minerais). Pour le charbon, la réduction de la production française d'acier associée à un mouvement de destockage des matières premières, a induit une perte de 1,1 million de tonnes en 1983, tandis que la production d'énergie nucléaire a contribué à réduire les approvisionnements charbonniers. Les importations de minerais ont également souffert de la situation générale de la sidérurgie européenne. Ainsi, les importations de minerais d'Usinor se sont effondrées. Malgré une situation sociale difficile, en raison des menaces de fermeture qui pèsent sur les chantiers navals et aussi des importantes restructurations dans la sidérurgie, l'activité du port de Dunkerque conserve une stabilité apparente. Le port consolide sa position sur ses marchés traditionnels, c'est-à-dire les trafics liés aux complexe industriel. Mais cette stabilité masque un léger retrait des importations en 1987, imputable à la baisse des trafics énergétiques (pétroles et charbons). Le trafic des hydrocarbures rejoint la tendance générale à la baisse du raffinage français (-6%) et la stagnation de la consommation (+0,4%). Seule la demande de naphta pour le vapocraqueur se montre dynamique.

À partir de la fin des années 1980, le trafic portuaire évolue irrégulièrement, au gré des variations de la production sidérurgique, avec toutefois une stagnation sur le long terme. Les importations de minerais et de charbon permettent de maintenir à peine la stabilité du trafic. En 1994 et 1995, le simple arrêt momentané, pour raison de maintenance des installations pétrolières, puis le retournement du cycle conjoncturel de la sidérurgie, a fait chuter le trafic portuaire de près de 10% au cours de ces deux années.

Finalement, de 1962 à nos jours, deux grands types de trafics peuvent être distingués : d'une part, les trafics liés à la vocation industrielle du port, c'est-à-dire les minerais, les charbons (sidérurgie, E.D.F.) ainsi que le pétrole et ses dérivés (raffinage) ; d'autre part, les trafics liés à la stratégie de redéploiement du trafic portuaire (recherche de nouvelles sources de croissance). Ces derniers sont représentés notamment par les vrac alimentaires (céréales) et les marchandises diverses, dont la croissance enregistrée pendant la deuxième moitié des années 1980 a laissé place à un trafic insignifiant depuis l'arrêt du transmanche. Même la montée en puissance du trafic conteneurisé ne parvient pas à infléchir cette tendance. Le port apparaît donc prisonnier de ces trafics traditionnels générés par l'industrie lourde et chimique (annexes 8 et 9). Cette emprise l'a d'ailleurs conduit à développer des trafics déconnectés de ces industries. Seulement, cet objectif se révèle difficile à atteindre, d'autant plus que le redéploiement des flux portuaires ne s'appuie pas sur l'émergence de nouvelles activités industrielles.

¹² Pôle de conversion de Dunkerque, *Bilan des actions menées dans la région dunkerquoise de 1984 à 1990*, Ronéo, p.6.

¹³ Idem, p. 2.

Redéploiements portuaire et industriel : des logiques divergentes

Face à l'atonie de la croissance économique locale, et à l'explosion du chômage, les autorités locales sont arrivées à la conclusion que la redynamisation du tissu économique local passait nécessairement par le renforcement de l'attractivité locale. Le passage de la reconversion à l'attractivité signifiait que l'État et les collectivités solliciteraient désormais les financements privés afin de soulager les finances publiques, auparavant soumises à des dépenses sociales énormes au titre de la reconversion des années 1980. À l'attractivité structurelle (infrastructures, position géographique du territoire), la puissance publique a également ajouté des mesures d'attractivité conjoncturelles, sous la forme de primes à l'investissement, à l'embauche et autres subventions, afin d'emporter la décision d'investissement des firmes multinationales. Cette politique a rencontré un certain succès, puisqu'un certain nombre de firmes ont réalisé des investissements sur place¹⁴. Cependant, elle ne résout que partiellement les problèmes laissés par le développement du pôle industriel : l'attraction d'investissements industriels ne crée pas suffisamment d'emplois pour compenser les licenciements de la décennie précédente. Elle renforce d'ailleurs aujourd'hui la position de Dunkerque en tant qu'économie sous-traitante. Peu d'effets d'entraînement sont discernables : elle n'entraîne pas de véritable diversification du tissu économique. De surcroît, l'implantation d'un nombre appréciable d'établissements étrangers (BUS Valera, recyclage des déchets ; ASP, fabrication de médicaments ; Cyanamid et Du Pont de Nemours, production de pesticides, etc.) ne présente actuellement qu'un impact des plus limités sur l'activité portuaire. Parmi les nouvelles grandes unités qui se sont installées à Dunkerque à la fin des années 1980, seul Pechiney (fabrication d'aluminium) utilise le port, en générant un trafic de 450000 tonnes.

Les efforts de redéploiement du trafic portuaire sont ainsi restés très limités, en raison du fait qu'ils n'étaient alimentés par aucune activité industrielle implantée sur place : leur volatilité reste donc très importante, et sujette à des éléments conjoncturels sur lesquels les acteurs économiques locaux n'ont qu'une prise limitée. Les vracs agricoles (expéditions de céréales pour la plupart), sont fonctions de la politique de quotas et de la réforme de la PAC. À l'heure actuelle, l'OMC vise à supprimer les subventions dans le domaine agricole, ce qui revient à diminuer fortement les flux d'exportations de grain, voie de diversification des trafics portuaires qui avait été explorée dans les années 1980. Il en est de même pour les trafics de marchandises diverses, qui s'étaient fortement développés dans les années 1980 sous l'impact du transmanche. Du jour au lendemain, la concurrence du tunnel sous la manche a mis fin à des flux de marchandises qui avaient pris une grande ampleur au tournant des décennies 1980-1990. Il est vrai qu'à l'heure actuelle, le trafic de conteneurs redémarre sur la place de Dunkerque, grâce notamment aux investissements de l'opérateur ferroviaire belge, qui vise à faire de Dunkerque un port de délestage par rapport à sa plate-forme principale, Anvers, souffrant d'une saturation de son espace industriel.

Finalement, les difficultés actuelles du redéploiement du port de Dunkerque proviennent du fait que les logiques industrielles et portuaires ne sont pas reliées entre elles. Tout se passe comme si les décisions prises en matière industrielle (accueil de nouveaux investissements) étaient prises sans analyse de leur impact sur les trafics. C'est sans doute à ce niveau que réside les difficultés liées à la stagnation persistante du volume du trafic portuaire : le manque d'imbrication entre la diversification des activités industrielles et la diversification des trafics

¹⁴ J. Ziel, Attractivité, pôle industrialo-portuaire et cadre entrepreneurial à Dunkerque, in V. Gouëset (dir.), *Investissements étrangers et milieu local*, Espace et territoires, PUR, Rennes, 1999.

portuaires joue apparemment un grand rôle dans cette stagnation. Il est vrai que certaines carences empêchent l'émergence d'un milieu innovateur à Dunkerque ; lequel permettrait d'aboutir à la multiplication d'activités nouvelles ayant un effet d'entraînement sur le trafic portuaire. Le manque de diversification dans les compétences de la main d'œuvre locale et le faible niveau moyen de qualification constituent en effet un obstacle majeur. Si bien que l'on se retrouve dans des logiques qui prennent davantage en compte les ressources génériques du territoire (aspects quantitatifs de la main d'œuvre, grands espaces encore inexploités et disponibles) que les ressources scientifiques et techniques. Les logiques actuellement à l'œuvre dans l'évolution économique dunkerquoise font encore référence aux arguments qui étaient avancées pour justifier l'implantation d'une ZIP, composée pour l'essentiel d'activités lourdes. En l'occurrence, il s'agit toujours d'attirer sur place des unités de production intégrées et de grande taille, faisant appel à une main d'œuvre faiblement qualifiée. D'où l'apparition d'un cercle vicieux qu'aucune politique structurelle d'amélioration qualitative de la main d'œuvre n'est venue briser jusqu'à maintenant (malgré l'implantation sur place de l'Université du Littoral et de ses Laboratoires de recherche).

Les exemples de reconversions réussies de ZIP peuvent être rencontrés dans des milieux où les compétences et niveaux de qualification de la main d'œuvre sont les plus diversifiés. Par exemple, Hambourg est la porte d'accès et un marché de consommation extraordinairement riche représenté par l'Allemagne du Nord, et plus largement par l'Europe transalpine (Suisse, Autriche, Italie du Nord). Malgré sa forte spécialisation dans les industries lourdes et chimiques pendant les années 1950 et 1960, il a su se respecialiser dans les industries de pointe (aéronautique). Grâce à un tissu économique diversifié, le port de Hambourg a pu ainsi sortir de sa dépendance structurelle vis-à-vis de la pétrochimie, en développant une activité de marchandises diverses conteneurisées très dynamique.

À contrario, Rostock est l'exemple même du port qui a raté une reconversion à laquelle les événements historiques (réunification de l'Allemagne) le contraignait. Dans les années 1960, le port a connu une croissance extraordinaire de 600% qui coïncidait avec la création d'un port industriel de 1958 à 1961. Il comprenait alors deux bassins, un terminal minéralier, un terminal céréalier ainsi qu'un port pétrolier indépendant. À partir du début des années 1990, le port subit de plein fouet l'impact de la réunification, en perdant son statut de port national, ce qui le met en concurrence directe avec des ports tels que Hambourg et Brême. Parallèlement, son trafic n'est plus entraîné par des industries lourdes. La crise qui les frappe conduit alors les autorités à rechercher une stratégie de reconversion qui se révélera finalement introuvable, dans la mesure où les intérêts est-allemands sont supplantés par la concurrence de l'ouest, lequel s'arroge tous les leviers de décision économique.

Dans ces conditions, on peut se demander si Dunkerque ne risque pas de subir le même sort que connaît aujourd'hui Rostock. À mesure que ses installations sidérurgiques ne répondront plus aux exigences du marché, Dunkerque ne risque-t-il pas de devenir un port secondaire, complètement dépendant de la stratégie de firmes multinationales implantées à Anvers ou à Rotterdam ? Sans alternative industrielle au déclin de la sidérurgie locale, le port de Dunkerque court le danger de voir son activité progressivement diminuer, tout en se détachant des préoccupations locales (affaiblissement des liens entre le port et l'économie de l'agglomération) pour rejoindre un réseau obéissant à une logique mondiale.

Conclusion

Les années 1960 ont été la période où la théorie des pôles de croissance de F. Perroux était largement admise. Selon lui, la croissance est d'abord le fruit d'une réaction en chaîne faisant suite à l'installation d'une industrie "motrice", entraînant des industries "mues", stimulant la croissance économique d'une région entière, voire même d'un pays entier. L'État décide alors d'appliquer les enseignements perrousiens à la lettre en instituant une ZIP à Dunkerque. Il faut dire que le contexte économique de la reconstruction se prêtait alors largement à ce genre d'expérience : les marchés étaient en pleine expansion tandis que la demande n'était pas entièrement satisfaite, ce qui permettait à l'économie locale d'absorber facilement la production d'une usine aussi importante que celle d'Usinor-Dunkerque. Devenu entrepreneur, l'État et offrait aux entreprises à travers la ZIP un puissant levier d'investissement et de profit. Tout se passa en fait comme prévu et l'économie dunkerquoise se transforma radicalement avec l'arrivée d'Usinor. Le port bénéficiait également pleinement des effets positifs de la venue d'Usinor sur place : en l'espace d'une vingtaine d'années, le trafic quadrupla... jusqu'à la crise des années 1970, période à partir de laquelle le trafic commença à croître de façon de plus en plus irrégulière, pour finalement stagner.

La crise entraîna une révision à la baisse de la production. Usinor véhiculait alors des effets de freinage, tout en se modernisant et en licenciant une bonne partie de son personnel. Une réaction en chaîne se produisit, plongeant l'économie locale dans le marasme et le chômage chronique, tandis que la croissance du trafic portuaire s'arrêtait. Face à cette atonie de l'économie locale et à l'explosion du chômage, une nouvelle politique s'imposait afin de redynamiser le tissu économique. La politique d'attractivité, mise en œuvre par l'État et les collectivités, visait à solliciter les investissements privés afin de soulager les finances publiques. Si cette politique a rencontré un certain succès, (un certain nombre de firmes ont réalisé des investissements sur place) elle n'a cependant résolu qu'imparfaitement les problèmes laissés par le développement de la ZIP. L'attraction d'investissements industriels ne crée pas suffisamment d'emplois pour compenser les licenciements de la décennie précédente.

C'est pourquoi, face à l'épuisement des solutions présentées par l'attractivité conjoncturelle, un renforcement de l'attractivité structurelle doit être mené à bien en mettant l'accent sur :

- la modernisation des infrastructures de communication et de production énergétiques ;
- l'amélioration qualitative et la spécialisation de la main d'œuvre de façon à ce qu'elle puisse répondre aux demandes des entreprises ;
- le rapprochement entre le monde de la recherche universitaire et celui des entreprises de façon à favoriser les transferts de connaissances scientifiques susceptibles d'être appliquées à la production ;
- la stimulation de la création d'entreprises, notamment dans les nouveaux secteurs : éco-industries, ingénierie, logistique et tourisme.

Ces quatre propositions constituent des pistes visant à diversifier le tissu économique local, tout en maintenant la cohérence du système économique, et aussi en impulsant une nouvelle relation dynamique entre la zone industrielle et son port. Chaque élément de ce système (qualité de la main d'œuvre, infrastructures, ressources productives et financiers, institutions et collectivités locales) doit trouver son utilité en fonction d'intérêts communs. Le renforcement de l'attractivité structurelle vise en effet à prendre le relais d'une stratégie

d'attraction d'investissements industriels déconnectés les uns des autres. Dans un contexte où les arguments conjoncturels (avantages fiscaux) l'emportent souvent sur les spécificités structurelles de la région, l'objectif est d'aboutir au développement cohérent et intégré des trois piliers constitutifs de l'économie locale : les petites entreprises, les grandes unités et le port.

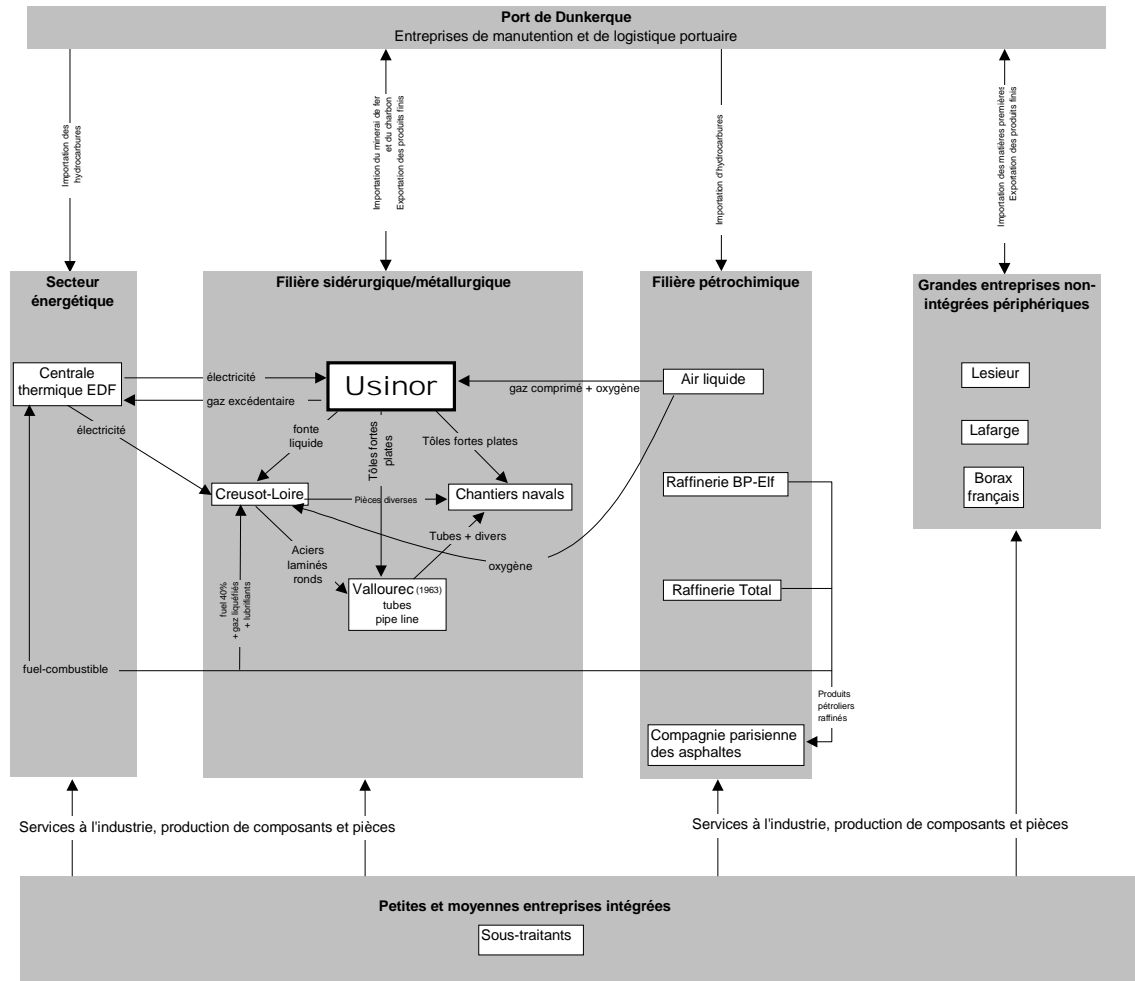
L'acte d'innover, à l'heure actuelle mobilise un ensemble d'acteurs publics (universités, institutions), privés (entreprises de tailles et de secteurs différents) dans un mouvement synchronisé de mise au point et de développement de nouvelles technologies, de nouveaux biens et services, de nouvelles activités. Le milieu innovateur est autant localisé que systémique : les acteurs en question ne peuvent interagir sans flux d'informations diversifiés, de capitaux et de savoirs de haut niveau. La ZIP de Dunkerque pauvre en ressources scientifiques et techniques, mais riche en expériences, ne peut se transformer en milieu innovateur en l'absence d'une volonté politique et publique bien affirmée.

TABLE DES ANNEXES

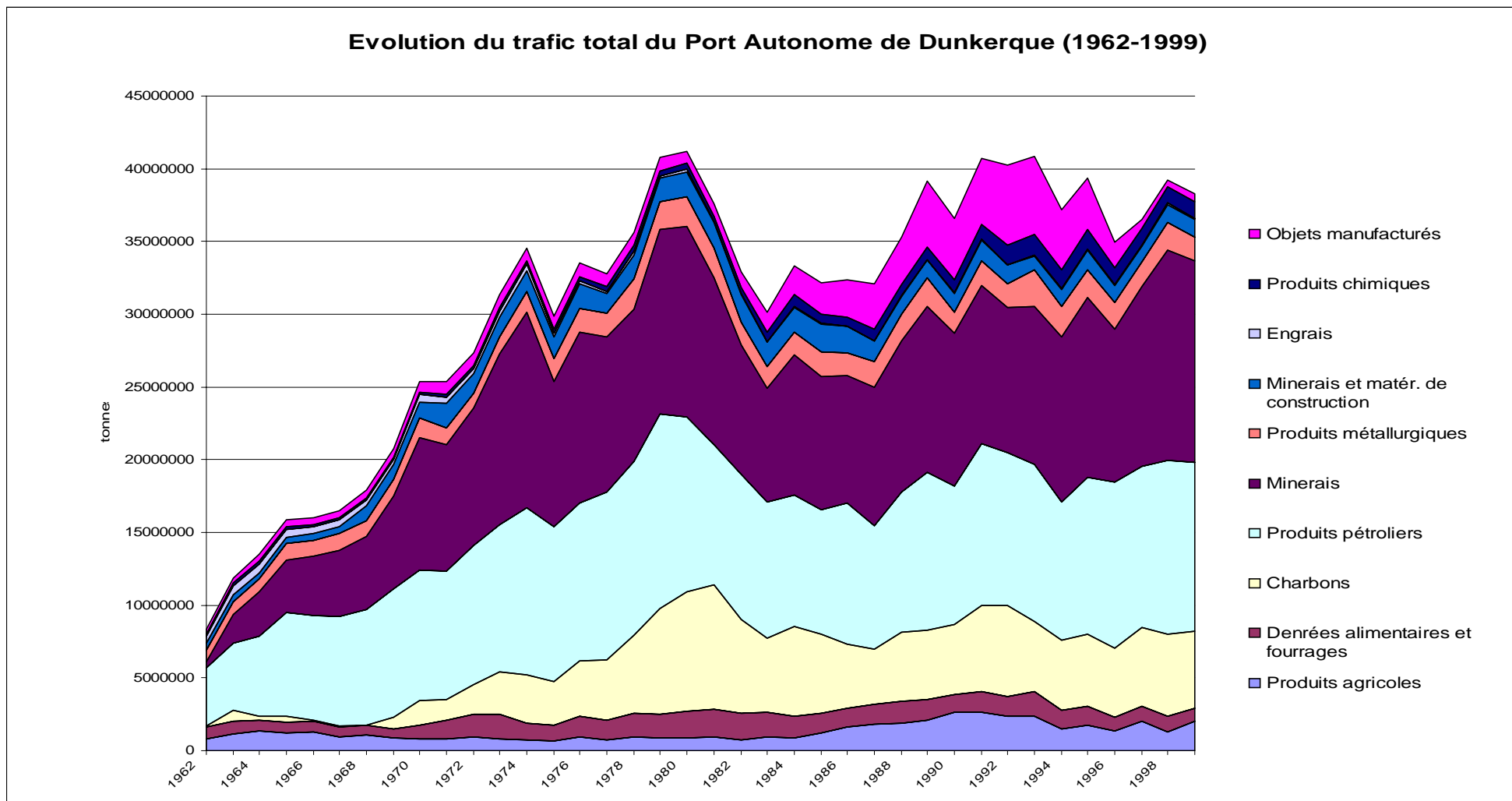
1. Filières et intégration technique entre les grandes usines de la ZIP de Dunkerque (années 1970)
2. Évolution du trafic total du port de Dunkerque par type de marchandise (données brutes 1962-1999)
3. Évolution du trafic total du port de Dunkerque par type de marchandise (proportion 1962-1999)
4. Carte de la ZIP de Dunkerque
5. Évolution du trafic des charbons du port de Dunkerque (1962-1999)
6. Évolution du trafic des produits pétroliers du port de Dunkerque (1962-1999)
7. Évolution du trafic de minerais du port de Dunkerque (1962-1999)
8. La ZIP de Dunkerque dans l'économie locale et le trafic portuaire
9. Part des unités principales de la ZIP dans le trafic du port de Dunkerque

Annexe 1.

Présentation des filières et intégration technique des grandes usines de la ZIP de Dunkerque (années 1970) (Source P.A.D.)



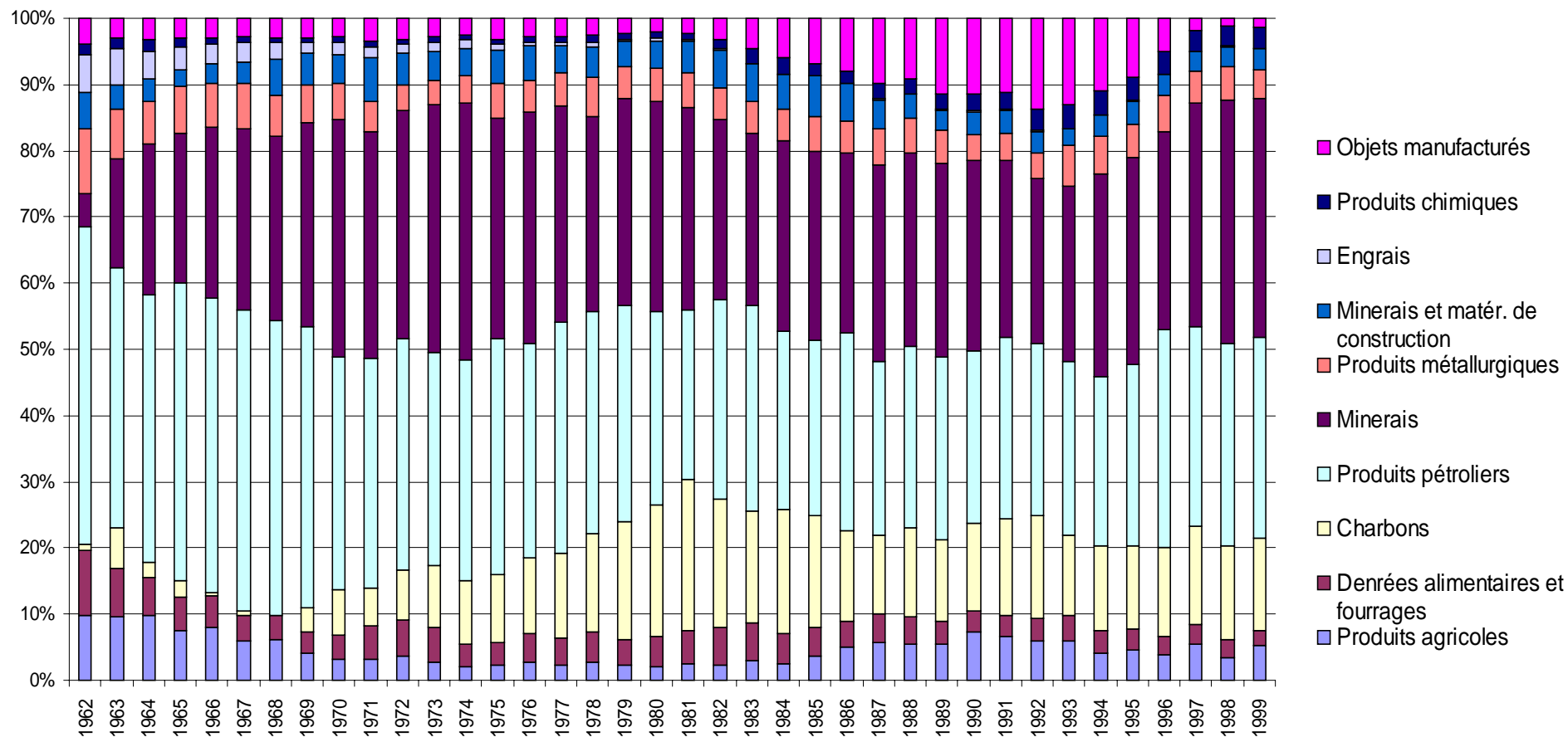
Annexe 2.
 Évolution du trafic total du port de Dunkerque par type de marchandise
 (données brutes 1962-1999) (Source P.A.D.)



Annexe 3.

Évolution du trafic total du port de Dunkerque par type de marchandise (données brutes 1962-1999) (Source P.A.D.)

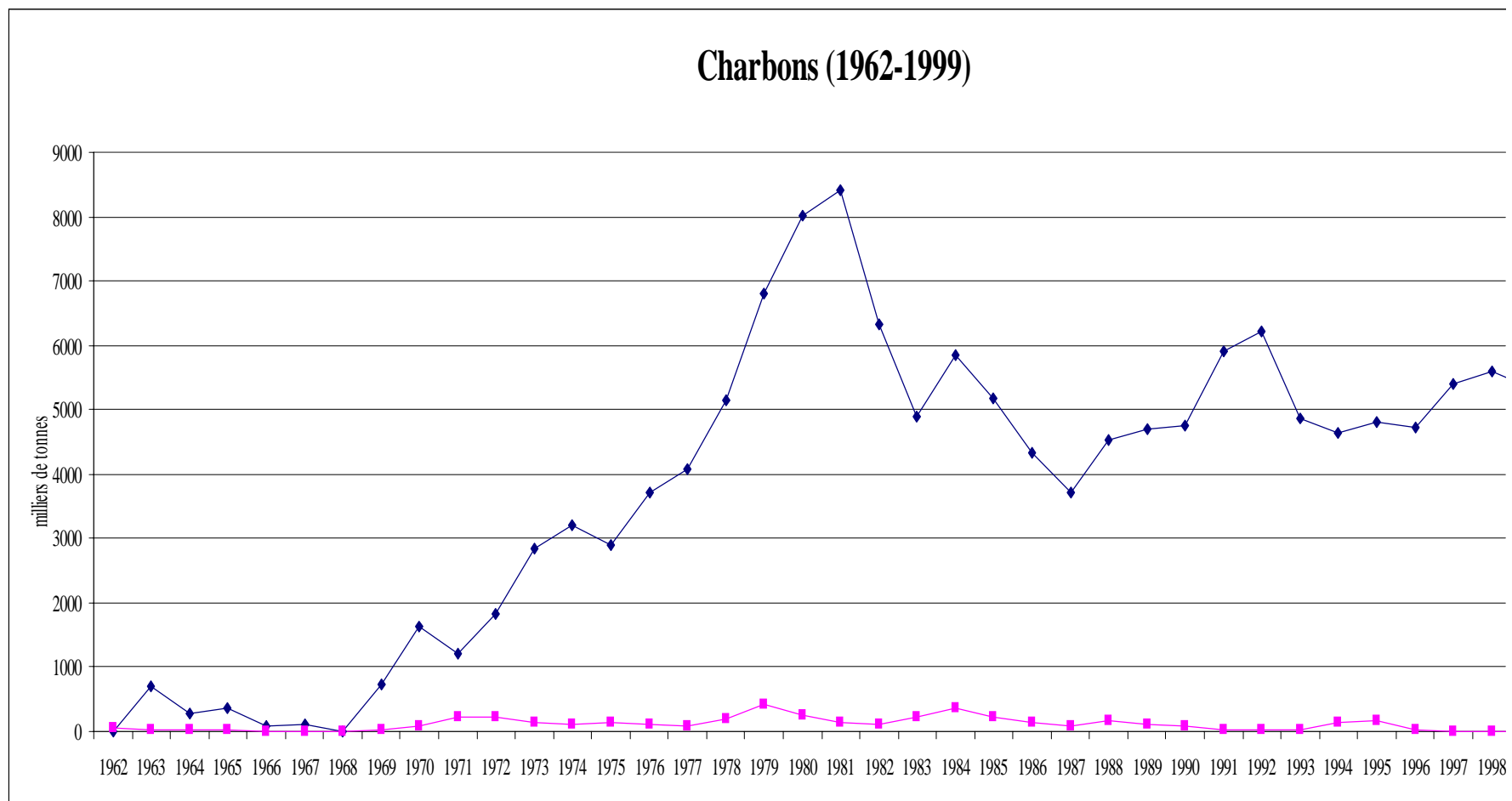
Part des différentes marchandises dans le trafic global du PAD (1962-1999)



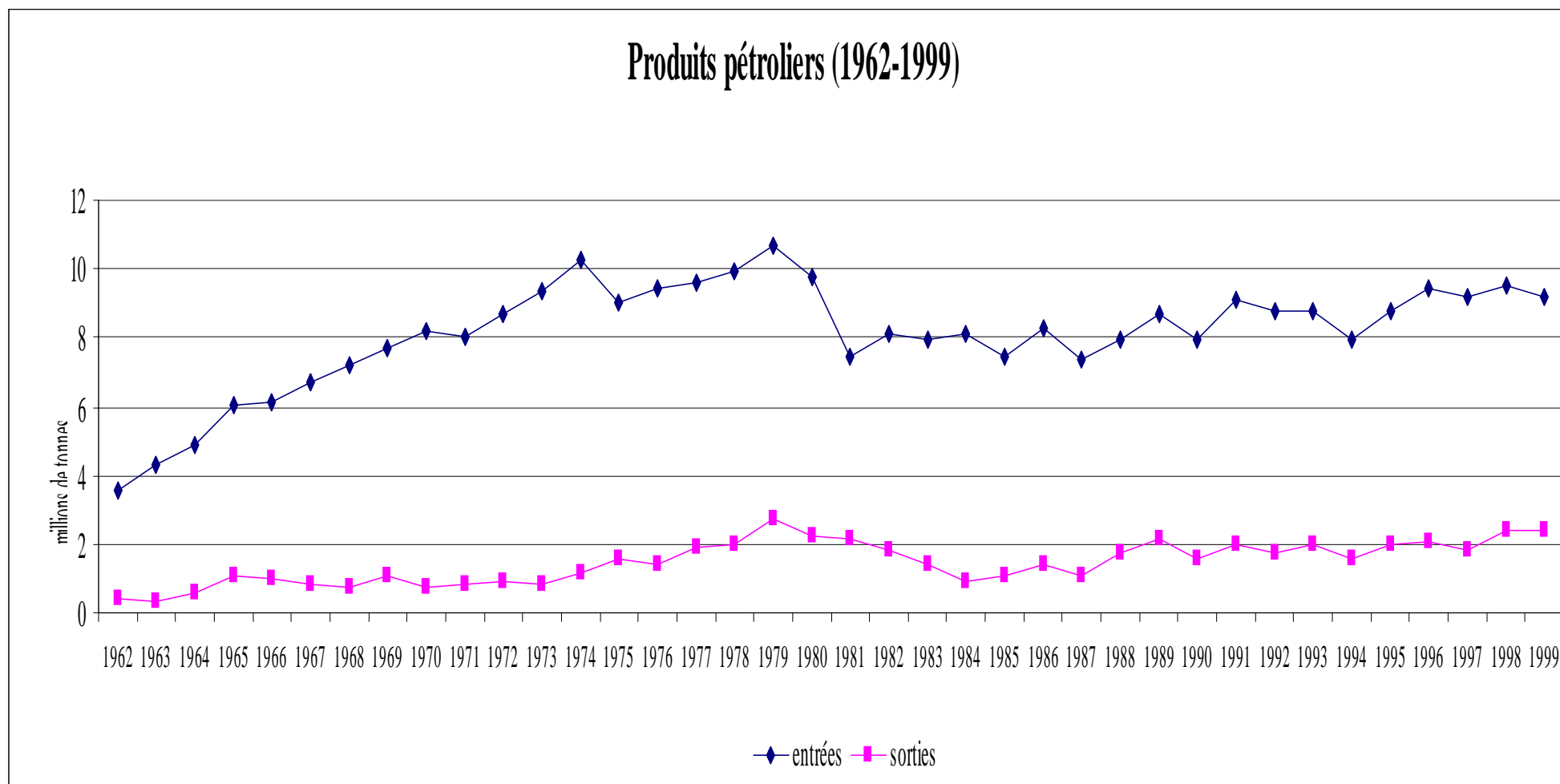
Annexe 4.

Carte de la ZIP de Dunkerque (Source P.A.D.)

Annexe 5.
Évolution du trafic des charbons du port de Dunkerque (1962-1999) (Source P.A.D.)

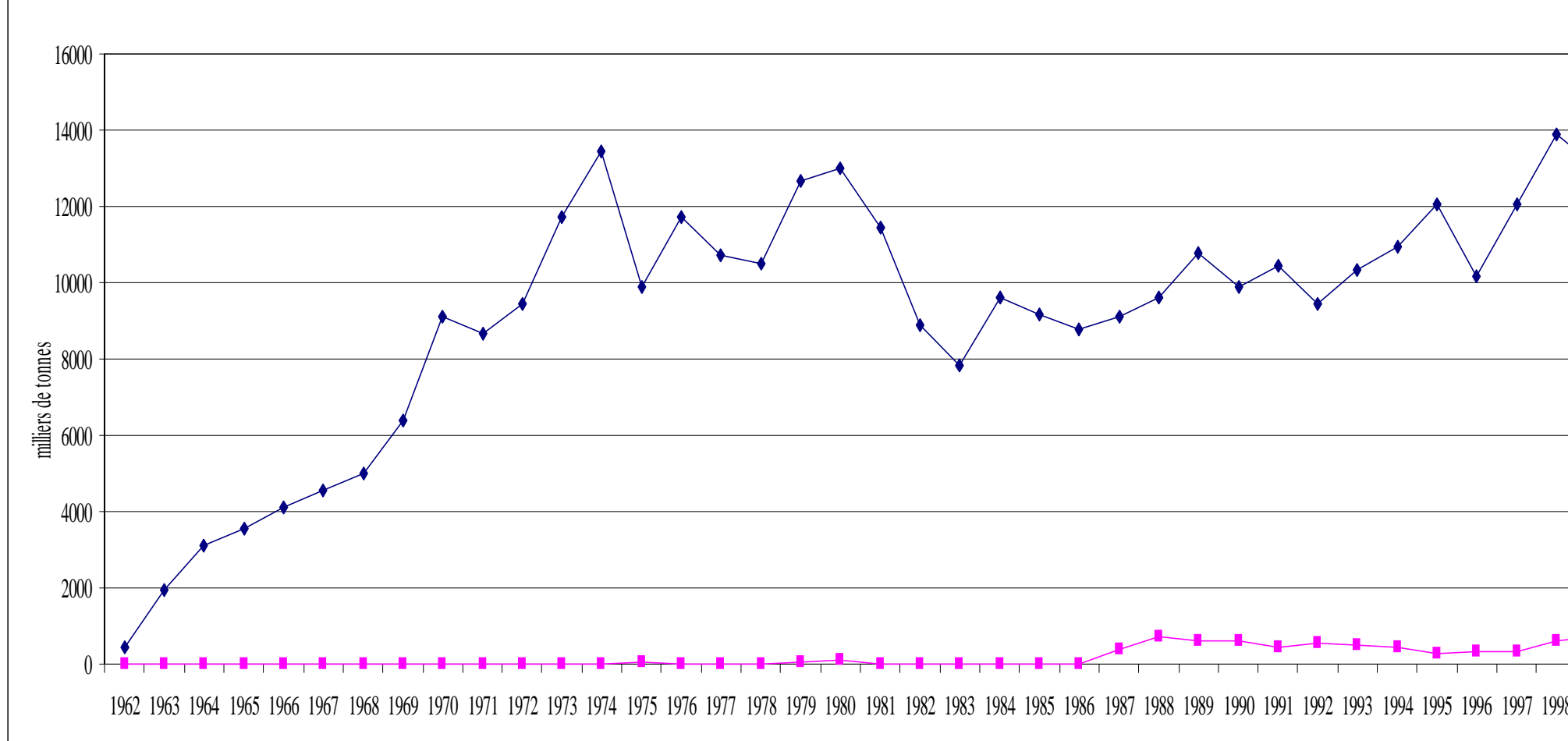


Annexe 6.
Évolution du trafic des produits pétroliers du port de Dunkerque (1962-1999) (Source P.A.D.)



Annexe 7.
Évolution du trafic des produits pétroliers du port de Dunkerque (1962-1999) (Source P.A.D.)

Minerais (1962-1999)



Annexe 8.
La ZIP de Dunkerque dans l'économie locale et le trafic portuaire

	1995	1998
Volume de chiffre d'affaires réalisé dans la ZIP (en KF)*	8 000 000 (estimation)	7 207 798
Part de la ZIP dans l'emploi (nombre de salariés)**	17 %	16 %
Part du trafic industriel sur la ZIP***	71 %	81 %

*volume de chiffre d'affaires réalisé par les unités principales de la ZIP de Dunkerque à l'exception de Sollac, EDF, Raffinerie Total (Source : observatoire de la CCID)

**établissements de 200 salariés et plus dans la ZIP de Dunkerque par rapport à l'ensemble de l'effectif salarié du bassin dunkerquois (Dunkerque en chiffres CCID)

***comprenant les trafics charbons, produits pétroliers et minerais. (Source PAD)

Annexe 9.

Part des unités principales de la ZIP dans le trafic du port de Dunkerque en 1999

Noms des entreprises	Part du trafic (données brutes en tonnes et proportion dans le trafic total)
Sollac	15.000.000 T (39 %)
Total	8.901.666 T (30 %)
BP et Elf de DK	1.726.345 T (4,5 %)
Copénor G.I.E (Vapocraqueur)	1.348.438 T (3,5 %)
C.P.A	500.726 T (1,3 %)
Lafarge Aluminates	303.597 T (0.80 %)

Source : PAD

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- BOUTILLIER S., UZUNIDIS D., Friches salariales, désindustrialisation et emploi à Dunkerque, *Revue Espace Marx*, n°12, 1999.
- BOUTILLIER S., UZUNIDIS D., *Port et Industries du Nord*, Coll. Économie et Innovation, Série Clichés, L'Harmattan, Paris, 1998.
- CASTELS M, GODARD F., *Monopolville*, Mouton, Paris, 1974.
- CNRS, *Villes et Ports : Développement portuaire, croissance spatiale des villes, environnement*, Second Colloque franco-japonais de géographie, Paris, 1979.
- COLLETIS G., PECQUEUR B., Les facteurs de la concurrence spatiale et la construction des territoires in Péraldi M., Perrin E., *Réseaux productifs et territoires urbains*, Coll. Villes et Territoires, Presses Universitaires du Mirail, Toulouse, 1996, pp. 167-182.
- COPPIN O., L'ouvriérisme de l'emploi dunkerquois, les impasses d'une marche forcée vers l'industrie lourde dans *Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation*, n°10, L'Harmattan, Paris, 1999.
- COPPIN O., *Milieu innovateur et espace entrepreneurial. Une méthodologie appliquée au cas de l'économie dunkerquoise*, Observatoire Économique de la Région Dunkerquoise, Centre RUEE-Lab.RII, ULCO, Dunkerque, décembre 1998.
- COPPIN O., *Évolution de la population des entreprises du dunkerquois. Tendances générales de 1989 à 1997*, Observatoire Économique de la Région Dunkerquoise, Centre RUEE-Lab.RII, ULCO, Dunkerque, décembre 1998.
- DESTANNE DE BERNIS G., *Industries industrialisantes et contenu d'une politique d'intégration régionale.*, Économie Appliquée, n°3, Paris, 1966, pp. 41-68.
- DEZERT B., Les ports et le "redéploiement" industriel et urbain, in CNRS, *op. cit*
- FISCHER A., MALÉZIEUX J., La crise de l'industrialisation portuaire en Europe occidentale, in A. Fischer, J. Malézieux, *Industrie et aménagement*, L'Harmattan, Paris, 1999, pp. 83-96.
- LAPERCHE B., LOUBERT E., *Évolution des besoins en qualifications et en compétences dans les emplois du dunkerquois*, MEDEF Littoral-Nord, Dunkerque, 1998.
- MAILLAT D., Comportements spatiaux et milieux innovateurs in Auray J. P et alii (dir.), *Encyclopédie d'économie spatiale*, ASRDLF, Economica, Paris, 1994, pp. 255-262.
- MALEZIEUX J., L'industrialisation portuaire et les nouvelles relations à la mer. Le cas des zones industrielo-portuaires de front de mer, *Anthropologie maritime*, n°2, Paris, 1989.
- MUDARD N., ZIEL J., *Le port de Dunkerque : évolution du trafic et atouts concurrentiels (1962-1997)*, Observatoire Économique de la Région Dunkerquoise, Centre RUEE/Lab.RII, ULCO, Dunkerque, juin 1998.
- PERROUX F., *L'économie du XXème siècle*, PUG, Grenoble, 1991.
- ZIEL J., Attractivité, pôle industrialo-portuaire et cadre entrepreneurial à Dunkerque dans Gouëset V., *Investissements étrangers et milieu local*, Coll. Espaces et Territoires, PUR, Rennes, 1999, pp. 343-357.