

N° 153

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 novembre 2020

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la proposition de loi relative à la **gouvernance** et à la **performance des ports maritimes français** et sur la proposition de loi relative à l'**amélioration de la gouvernance** et au **renforcement de la performance des ports maritimes français**,*

Par M. Didier MANDELLI,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-François Longeot, *président* ; M. Didier Mandelli, Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Joël Bigot, Rémy Pointereau, Frédéric Marchand, Guillaume Chevrollier, Mme Marie-Claude Varailas, MM. Jean-Pierre Corbisez, Pierre Médevielle, Ronan Dantec, *vice-présidents* ; M. Cyril Pellevat, Mme Angèle Préville, MM. Pascal Martin, Bruno Belin, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Mme Nadine Bellurot, MM. Étienne Blanc, François Calvet, Michel Dagbert, Mme Patricia Demas, MM. Stéphane Demilly, Michel Dennemont, Gilbert-Luc Devinaz, Mme Nassimah Dindar, MM. Gilbert Favreau, Jacques Fernique, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Éric Gold, Daniel Gueret, Mmes Nadège Havet, Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Olivier Jacquin, Gérard Lahellec, Mme Laurence Muller-Bronn, MM. Louis-Jean de Nicolaÿ, Philippe Pemezec, Mmes Évelyne Perrot, Marie-Laure Phinera-Horth, Kristina Pluchet, MM. Jean-Paul Prince, Bruno Rojouan, Mme Denise Saint-Pé, MM. Philippe Tabarot, Pierre-Jean Verzelen.

**Voir les numéros :**

**Sénat :** 723 (2019-2020), 80 rect. et 154 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
<b>I. UNE PROPOSITION DE LOI CONÇUE POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS .....</b>	<b>8</b>
A. LES PORTS FRANÇAIS SONT À LA CROISÉE DES CHEMINS .....	8
B. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À TRADUIRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION RELATIVE À LA GOUVERNANCE ET À LA PERFORMANCE DES PORTS MARITIMES .....	9
<b>II. LES APPORTS DE LA COMISSION : VERDISSEMENT ET RELANCE ÉCONOMIQUE, DEUX PRIORITÉS POUR COMPLÉTER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE .....</b>	<b>11</b>
A. GOUVERNANCE.....	11
B. COMPÉTITIVITÉ .....	12
C. VERDISSEMENT .....	13
<b>EXAMEN DES ARTICLES .....</b>	<b>15</b>
• CHAPITRE I <sup>ER</sup> Moderniser et améliorer la gouvernance des ports français .....	15
• Article 1 <sup>er</sup> de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 1 <sup>er</sup> de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Institution d'une stratégie nationale portuaire et création d'un Conseil national portuaire et logistique chargé du suivi de sa mise en œuvre.....</b>	<b>15</b>
• Article 2 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 2 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Modification de la composition et du fonctionnement des conseils de surveillance des grands ports maritimes .....</b>	<b>21</b>
• Article 3 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 3 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Modification des conditions de nomination, de révocation et d'exercice de la fonction de président du directoire dans les grands ports maritimes..</b>	<b>28</b>
• Article 4 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 4 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Rôle et prérogatives des conseils de développement des grands ports maritimes .....</b>	<b>31</b>

---

• Article 5 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 5 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Rôle et fonctionnement des conseils de coordination interportuaire</b> .....	34
• Article 6 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français <b>Procédure pour un éventuel transfert de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des grands ports maritimes relevant de l'État aux régions</b> .....	37
• CHAPITRE II Renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes.....	42
• Article 7 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 6 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Mise en place de nouveaux outils au service du renforcement de la compétitivité des ports maritimes</b> .....	42
• Article 7 bis de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français <b>Création de zones de relance économique temporaires dans la circonscription des ports relevant de l'État et des ports décentralisés</b> .....	46
• Article 7 ter de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français <b>Suramortissement pour l'acquisition de biens et équipements concourant à la fluidité du passage portuaire et à la diminution des pollutions industrielles dans les zones de relance économique temporaires</b> .....	48
• Article 8 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français <b>Conditions d'exécution des services de pilotage maritime et de remorquage portuaire</b> .....	50
• CHAPITRE III Renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale .....	57
• Article 9 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français (Supprimé) et Article 7 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Demande de rapport sur les coûts et les conséquences de l'assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties</b> .....	57
• Article 10 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français (Supprimé) et Article 8 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Demande de rapport sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires</b> .....	59
• Article 11 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 9 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Demande de rapport sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs</b> .....	60

---

• Article 12 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 11 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Demande de rapport sur la progression de la stratégie des nouvelles routes de la soie de la République populaire de Chine</b> .....	62
• CHAPITRE IV Accroître les moyens de nos ports maritimes et soutenir le verdissement du transport de marchandises .....	65
• Article 13 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 12 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Augmentation de la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transports fixée par la loi d'orientation des mobilités</b> .....	65
• Article 14 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 13 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Augmentation de la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transports fixée par le rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités et approbation du rapport annexé à la présente proposition de loi</b> .....	67
• Article 15 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français et Article 14 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Prolongement du dispositif de suramortissement fiscal en faveur du verdissement du transport maritime</b> .....	68
• Article 15 bis de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français (nouveau) <b>Création, à titre expérimental, d'une instance de discussion chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts de manutention et, le cas échéant, de réduction du surcoût de manutention fluviale</b> .....	70
• Articles 16 et 17 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français et Articles 17 et 18 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français <b>Décret en Conseil d'État et conséquences financières de la proposition de loi</b> .....	71
<b>TRAVAUX EN COMMISSION</b> .....	<b>73</b>
• Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer (Mardi 3 novembre 2020) .....	73
• Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports (Mardi 10 novembre 2020) .....	88
• Examen en commission (mercredi 25 novembre 2020) .....	118
<b>RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 bis DU RÈGLEMENT DU SÉNAT</b> .....	<b>143</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES</b> .....	<b>145</b>
<b>LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES</b> .....	<b>147</b>

**LA LOI EN CONSTRUCTION .....149**

## L'ESSENTIEL

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 25 novembre 2020 sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, a examiné le **rapport de M. Didier Mandelli** sur la **proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français**, déposée par M. Michel Vaspert et plusieurs de ses collègues. Ce texte constitue la **traduction législative** des travaux menés par la **mission d'information** de la commission entre novembre 2019 et juillet 2020. Il vise à créer un cadre propice à la reconquête de parts de marché pour nos ports maritimes, en particulier les **grands ports maritimes (GPM)** relevant de l'État, **têtes de pont et premières portes d'entrée du commerce extérieur français**.

La commission a **adopté 31 amendements**, dont 25 du rapporteur, qui s'inscrivent dans **trois axes principaux** :

- **conforter la vision de l'auteur de la proposition de loi, M. Michel Vaspert, sur la gouvernance du système portuaire et des établissements publics portuaires relevant de l'État**, en introduisant plus de souplesse dans les dispositions envisagées et une meilleure représentation de l'ensemble des acteurs concernés ;

- **renforcer l'attractivité et la compétitivité de nos grands ports maritimes et des ports des collectivités territoriales**, dans le cadre de dispositifs conçus pour soutenir ce secteur dans la relance de l'économie post-crise sanitaire. La commission propose notamment d'instituer des **zones de relance économique temporaires**, avec un régime douanier et fiscal spécifique (entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 31 décembre 2026) et de définir un **régime de suramortissement** à hauteur de 30 % pour l'acquisition de certains équipements et technologies concourant à la fluidité du passage portuaire et de la chaîne logistique, à la productivité des terminaux et à la rapidité du traitement des navires à quai pour les entreprises présentes ou qui s'installeront dans les zones de relance économique temporaires ;

- **accompagner le verdissement de ce secteur** par la mise à disposition d'outils incitatifs pour que les acteurs s'engagent dans la transition écologique. Le mécanisme de suramortissement voté par la commission vise notamment l'acquisition **d'équipements qui permettent une réduction d'au moins 25 % des émissions de CO2 ou de soufre ou de tout type de pollution**. La commission a également souhaité ouvrir la possibilité pour les grands ports maritimes volontaires d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts, et le cas échéant, de réduction du **surcoût de manutention fluviale** afin de favoriser le report modal et le verdissement du transport de marchandises.

**La commission appelle le Gouvernement à présenter sans plus attendre sa stratégie nationale portuaire, annoncée depuis 2017...**

Les potentialités de croissance sont en effet importantes pour nos ports, y compris à court et moyen termes : entre 700 000 et un 1 million d'équivalents vingt pieds (EVP) à destination ou en provenance de la France pourraient être reconquis par les ports français, soit une **hausse de 10 % de la part de marchés des GPM** sur le trafic de conteneurs – qui atteindrait dès lors 70 % – associée à des gains de plus d'un milliard d'euros de valeur ajoutée et la création de 25 000 emplois directs et indirects.

## **I. UNE PROPOSITION DE LOI CONÇUE POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS**

### **A. LES PORTS FRANÇAIS SONT À LA CROISÉE DES CHEMINS**

Alors que **90 % des échanges mondiaux se font par voie maritime**, les ports constituent des **actifs stratégiques**, dont l'empreinte économique est considérable. La valeur ajoutée associée au fonctionnement du système portuaire français dépasserait les **15 milliards d'euros** et **l'activité portuaire représenterait plus de 350 000 emplois directs et indirects**.

Dans ce domaine, la France possède des **atouts incomparables** : trois façades maritimes métropolitaines, un accès à tous les océans grâce à l'outre-mer, le **deuxième plus grand domaine maritime au monde** et un réseau dense de **66 ports de commerce**, dont 11 GPM, relevant de l'État, qui traitent plus de 80 % du trafic maritime de marchandises. Malgré ces nombreux points forts, la **performance des GPM reste décevante** : les trafics des GPM ont **reculé depuis 2008** et sont aujourd'hui à un niveau comparable à celui atteint au début des années 2000. Au total, **le trafic de l'ensemble des GPM métropolitains est inférieur de plus de 40 % à celui du seul port de Rotterdam**, par lequel transite également un tonnage trois fois plus important de conteneurs. En outre, la part de marché des GPM sur le segment des conteneurs qui reste à des niveaux plus que modestes tend même à diminuer : **la prévision pour 2020 qui a été revue à 6,1 % au lieu de 6,5 %**.

**La coordination entre les ports maritimes est également insuffisante**, de même que celle entre les ports maritimes et les ports intérieurs. **Les stratégies se superposent et se juxtaposent**, comme les rapports, mais **ne s'articulent pas suffisamment entre elles**.

Cette situation trouve ses racines dans **3 causes principales** :

- **Une absence de vision stratégique à long terme, qui les handicape dans la compétition internationale** ; la stratégie portuaire présentée en 2013 pour les GPM métropolitains n'est pas satisfaisante : elle

se borne à dresser des **perspectives générales** sans objectifs clairs de performance, de compétitivité, de trafics ou d'investissement. Les ports ultramarins ont en outre été traités à part, dans le cadre d'une autre stratégie, définie trois ans plus tard. Enfin, le **retard dans la publication de la nouvelle stratégie portuaire**, annoncée il y a maintenant trois ans, n'augure pas une inversion cette tendance.

- **Un sous-investissement de longue date des infrastructures d'accès aux GPM**, qui dépasse d'ailleurs le strict cadre portuaire. Ainsi, faute de politique ambitieuse de report modal vers les modes massifiés, **plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier**. Ces résultats sont décevants au regard des atouts du fer et de la voie d'eau et **ne permettent pas aux GPM d'étendre leur hinterland**.

- **Un modèle économique des ports marqué par des mutations profondes et d'importants bouleversements**, au premier rang desquels l'« effet ciseau », auxquels ils sont confrontés sous l'effet de la hausse de leurs charges non commerciales et fiscales, d'une part et de la baisse des trafics d'hydrocarbures, d'autre part. Les ports sont également confrontés aux **mutations du transport maritime** (avec des phénomènes d'augmentation de la taille des navires, de concentration économique et de numérisation) et à une profonde **reconfiguration du paysage géopolitique**, avec notamment la mise en œuvre de la stratégie chinoise des « nouvelles routes de la soie ».

Au total, le retard pris par la France représenterait entre **30 000 et 70 000 emplois perdus** sur la filière des conteneurs et, en 2020, **plus de 40 % des conteneurs à destination de la France métropolitaine transitent encore par des ports étrangers**. Le nombre de publications de rapports ces dernières années – dont quatre rapports parlementaires en 2016, trois rapports d'axes en 2018 et un rapport réalisé par l'IGF et le CGEDD en 2018 – qui montrent tous des résultats décevants, des occasions manquées, mais aussi des potentialités à exploiter, **révèlent une inertie préoccupante de l'État**. Alors que les gouvernements successifs disposaient de constats bien établis et d'ébauches de solutions, aucune stratégie de reconquête n'a malheureusement été définie à ce jour.

## ***B. UNE PROPOSITION DE LOI VISANT À TRADUIRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION RELATIVE À LA GOUVERNANCE ET À LA PERFORMANCE DES PORTS MARITIMES***

Les **10 propositions** de la mission d'information de la commission, assorties de 4 recommandations de court terme, sont déclinées à travers les 17 articles de la proposition de loi et son rapport annexé. Elles s'inscrivent dans quatre logiques complémentaires :

- **Moderniser et améliorer la gouvernance des ports français**. Le texte institue une stratégie nationale portuaire et tend à créer un Conseil

national portuaire et logistique (CNPL) chargé du suivi de sa mise en œuvre (**article 1<sup>er</sup>**). Il renforce la représentation des collectivités territoriales et des acteurs économiques de la place portuaire au sein du conseil de surveillance de chaque GPM, tout en réduisant le nombre total de membres de ce conseil pour simplifier la gouvernance de ces établissements (**article 2**). Il consacre les prérogatives du conseil de surveillance sur la procédure de nomination et de révocation du directeur général d'un grand port maritime et vise à clarifier le rôle exercé par la tutelle à l'égard des directeurs généraux (**article 3**). La proposition de loi tend également à renforcer les pouvoirs du conseil de développement de chaque GPM en permettant à ce dernier de rendre un avis conforme sur le projet stratégique de l'établissement (**article 4**) et comporte des mesures visant à clarifier le fonctionnement des conseils de coordination interportuaire (**article 5**). Enfin, est ouverte la possibilité d'une décentralisation de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des grands ports maritimes aux régions qui en feraient la demande, sous réserve de l'accord de l'État (**article 6**).

- **Renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes.** Le texte vise notamment à favoriser le développement futur de nos ports par la mise en place de nouveaux outils au service du renforcement de leur compétitivité (**article 7**) et comporte plusieurs mesures relatives à l'exécution et à la régulation des services portuaires de pilotage et de remorquage (**article 8**).

- **Renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale.** Les **articles 9 à 12** prévoient la remise de rapports du Gouvernement au Parlement sur quatre sujets : la soutenabilité de l'assujettissement des GPM à la taxe foncière et à l'impôt sur les sociétés, les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires, la progression de la stratégie des « nouvelles routes de la soie » de la République populaire de Chine et enfin les conséquences économiques et sociales de l'éventuelle extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs, dans le contexte de l'intégration des ports de l'axe Seine.

- **Accroître les moyens de nos ports maritimes et soutenir le verdissement du transport de marchandises.** Les **articles 13 et 14** proposent d'élever la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transport (Afitf) entre 2021 et 2027 fixée par la LOM. L'**article 15** vise à prolonger jusqu'en 2025 le dispositif de suramortissement fiscal institué par la loi de finances pour 2019 pour les investissements concourant au verdissement du transport maritime et des infrastructures portuaires.

Enfin, les **articles 16 et 17** regroupent les dispositions finales pour l'application du texte.

## II. LES APPORTS DE LA COMMISSION : VERDISSEMENT ET RELANCE ÉCONOMIQUE, DEUX PRIORITÉS POUR COMPLÉTER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE

### A. GOUVERNANCE

Sur le volet de la gouvernance, la commission a adopté 17 amendements, dont 12 du rapporteur.

À l'article 1<sup>er</sup>, la commission a adopté plusieurs amendements visant à **préciser et à compléter les modalités de fonctionnement, la composition et les missions du CNPL** (COM-15, COM-16, COM-17, COM-19 et COM-23) ainsi que sa composition. Ils prévoient l'**inclusion de représentants** des collectivités territoriales ou de leurs groupements, de représentants de SNCF Réseau et Voies navigables de France et de l'ensemble de la chaîne logistique (COM-28 rect, COM-29 rect et COM-18). En outre, deux amendements adoptés par la commission prévoient d'une part que la stratégie nationale portuaire fait l'objet d'une **évaluation au regard des objectifs de développement durable** définis par l'Organisation des nations unies (COM-30 rect) et, d'autre part que le **contrat d'objectifs et de performance de VNF prend en compte la stratégie nationale portuaire** (COM 31 rect).

À l'article 2, la commission a adopté deux amendements de son rapporteur visant d'une part, à remplacer la désignation directe du président de l'union maritime et commerciale locale au conseil de surveillance de chaque grand port maritime, prévue par la proposition de loi, par la désignation d'une **personnalité qualifiée proposée par le président de l'union maritime et commerciale locale** afin de donner plus de souplesse aux acteurs privés pour désigner leurs représentants (COM-1) et, d'autre part, à ajouter un **représentant de SNCF Réseau** au conseil de surveillance de chaque grand port maritime, pour favoriser l'intermodalité (COM-24).

Outre un amendement rédactionnel adopté à l'article 3 (COM-2) et de précision à l'article 5 (COM-33 et sous-amendement COM-41), la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à proposer une **nouvelle rédaction de l'article 4** (COM-3) pour établir une procédure plus souple que celle envisagée par la proposition de loi et permettant de renforcer le dialogue entre le directoire et le conseil de développement.

À l'article 6, la commission a supprimé les **dates** initialement prévues pour l'éventuelle décentralisation des GPM, tout en conservant la possibilité pour l'État de ne pas donner une suite favorable à la demande d'une région. L'amendement adopté donne également **3 mois** supplémentaires au conseil de développement de chaque grand port maritime concerné pour se prononcer sur l'éventuelle demande d'une région et prévoit que le **Conseil national portuaire et logistique** rend un avis dans

les mêmes conditions sur la demande de la région, par cohérence avec l'objectif de coordination nationale affichée par la proposition de loi et notamment son article 1<sup>er</sup> (COM-4).

## *B. COMPÉTITIVITÉ*

**Sur le volet de la compétitivité, la commission a adopté 12 amendements, dont 11 du rapporteur. Deux amendements complètent le texte initial par des articles additionnels.**

À l'article 7, la commission a adopté un amendement (COM-22), qui tend à prévoir que **la mise en œuvre de mesures de compensations** qui seraient rendues nécessaires par la réalisation de travaux doit **prendre en compte le projet de développement futur des ports. Un autre amendement du rapporteur (COM-20) adopté par la commission prévoit une mise en cohérence des contrats d'objectifs et de performance conclus entre les GPM et l'État avec la stratégie nationale portuaire.**

Après l'article 7, la commission a adopté un amendement du rapporteur pour créer des **zones de relance économique temporaires** dont les ports relevant de l'État et les ports décentralisés assureraient la gestion, dans le cadre prévu par le code des douanes qui permet de considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation. À l'intérieur de ces zones, l'amendement met en place une **exonération temporaire d'impôt sur les sociétés** (exonération totale pendant 2 ans, puis à raison de 40, 60 et 80 % pendant les trois années suivantes), dont le bénéfice est soumis à une double conditionnalité sectorielle et environnementale (COM-5).

Après l'article 7, la commission a adopté un second amendement complémentaire du dispositif des zones de relance économique temporaires pour **encourager l'achat de biens, équipements, matériels, technologies concourant à la fluidité du passage portuaire et de la chaîne logistique, à la productivité des terminaux et à la rapidité du traitement des navires à quai. L'amendement vise également à encourager l'achat de biens, équipements, matériels, outils qui permettent une réduction d'au moins 25 % des émissions de dioxyde de carbone ou de soufre ou de tout type de pollution par rapport aux équipements qu'ils remplacent, dans une perspective de décarbonation économique (COM-6).** Son entrée en vigueur est subordonnée à la validation du dispositif par la Commission européenne, au regard du régime des aides d'État. Une précision a été apportée par la voie d'un sous-amendement pour prévoir la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences économiques et sociales des **mutations de l'emploi des dockers** et leurs enjeux (formation, à l'aune de la

transformation numérique des ports et de la chaîne logistique, de l'essor de l'intelligence artificielle et des technologies de l'information et de la communication (COM-40).

À l'article 8, la commission a adopté 4 amendements du rapporteur visant à supprimer les dispositions relatives au **pilotage maritime** (COM-7), à augmenter de 4 à 7 ans la durée maximale de l'**agrément** pour les entreprises de remorquage, afin de ne pas bouleverser les conditions d'exploitation des remorqueurs et de prendre en compte la durée d'amortissement de leurs investissements (COM-8), à recentrer le dispositif prévu par la proposition de loi initiale sur le **remorquage** (COM-9) et à prévoir un mécanisme souple de **prévention des conflits et de dialogue social** pour organiser au mieux la continuité du service (COM-10).

La commission a également supprimé les **demandes de remise de rapports du Gouvernement au Parlement** inscrites à l'article 9 (COM-11), tirant les conséquences du dispositif figurant désormais à l'article 42 *quaterdecies* du projet de loi de finances pour 2021, à l'article 10 (COM-12), compte tenu la création de zones de relance économique temporaires introduite par la commission et à l'article 11 (COM-13), considérant que ce sujet pourrait être traité dans un autre cadre que celui de la présente proposition de loi.

### C. VERDISSEMENT

<p>Considérant que le verdissement est indissociable de la performance et de la gouvernance, la commission a adopté 2 amendements du rapporteur.</p>
--

À l'article 15, la commission a adopté un amendement (COM-14) pour **prolonger jusqu'en 2026 le dispositif de suramortissement** en faveur du **verdissement du transport de marchandises et des infrastructures portuaires**.

La commission a enfin adopté un amendement du rapporteur portant article additionnel après l'article 15, qui prévoit enfin la possibilité, pour les GPM volontaires, d'élaborer et de mettre en œuvre un **plan d'optimisation des coûts et, le cas échéant, de réduction des éventuels surcoûts de manutention fluviale**, dans le cadre d'une instance de discussion qui rendrait compte de ses échanges au Parlement et au CNPL, afin de favoriser le report modal vers les modes massifiés (COM-25).



## EXAMEN DES ARTICLES

### CHAPITRE I<sup>ER</sup>

#### Moderniser et améliorer la gouvernance des ports français

*Article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspart et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

*et*

*Article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

#### **Institution d'une stratégie nationale portuaire et création d'un Conseil national portuaire et logistique chargé du suivi de sa mise en œuvre**

**Cet article vise à instituer une stratégie nationale portuaire et à créer un Conseil national portuaire et logistique (CNPL) chargé du suivi de sa mise en œuvre.**

**La commission a adopté 10 amendements précisant la composition, les missions, le fonctionnement du CNPL, d'une part et relatifs à l'insertion de la stratégie nationale portuaire dans le cadre normatif existant et à son évaluation, d'autre part.**

#### **1. L'absence d'instance transversale nuit à l'émergence et à la mise en œuvre d'une véritable stratégie pour nos ports**

La mission sénatoriale relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes présidée par Mme Martine Filleul et dont M. Michel Vaspart était le rapporteur a mis en lumière le fait que la politique portuaire et maritime française **souffre d'une absence de vision stratégique à long terme et d'un pilotage insuffisant**. La **stratégie nationale de relance portuaire présentée en 2013 n'est pas satisfaisante**, « car elle dresse des perspectives générales résultant de l'agglomération des différents projets stratégiques des GPM métropolitains sans objectifs clairs de trafics, de performance économique, de compétitivité des services portuaires ni de montants d'investissements et les ports ultramarins ont été traités à part et trois ans plus tard ».

Alors que le Premier ministre avait annoncé la révision de cette stratégie lors du Comité interministériel de la mer (CIMer) en novembre 2018 à Dunkerque – après de premières annonces aux Assises de l'économie de la mer du Havre en novembre 2017, cette **nouvelle stratégie n'a toujours pas vu le jour**.

La définition et la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie portuaire et logistique de long terme constituent donc une priorité pour la mission d'information.

Dans cette perspective, la **recommandation n° 4** du rapport de la mission préconise de **bâtir une stratégie nationale portuaire et logistique pour 20 ans associant les ports étatiques (de métropole et d'outre-mer) et décentralisés et de créer un « Conseil national portuaire et logistique » pour assurer le suivi de sa mise en œuvre**.

## **2. L'inscription dans la loi d'une stratégie nationale portuaire et la création d'un Conseil national portuaire et logistique chargé du suivi de sa mise en œuvre**

L'article 1<sup>er</sup> du présent texte traduit la recommandation n° 4 de la mission d'information : il institue la stratégie nationale portuaire, d'une part, et crée un Conseil national portuaire et logistique, d'autre part.

La **stratégie nationale portuaire** actualisée et présentée au Parlement tous les cinq ans a pour objet de **fixer les orientations à long terme de l'État** et les modalités de son action pour la **promotion des ports maritimes** – qu'ils relèvent de l'État ou des collectivités territoriales – ainsi que pour **l'amélioration des dessertes intermodales de ces ports et de la fluidité de la chaîne logistique**. Cette stratégie déterminerait notamment les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre. Le présent article prévoit que les ports, les collectivités territoriales ou leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination interportuaire, des personnalités qualifiées, ainsi que les gestionnaires d'infrastructures terrestres et fluviales sont associés à son **élaboration**. Il est enfin précisé que les objectifs et les règles générales du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prennent en compte cette stratégie.

Le **Conseil national portuaire et logistique (CNPL)** – dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit qu'il est composé de représentants de l'État, des ports maritimes relevant de l'État ou des collectivités territoriales et de leurs groupements, du personnel de ces ports et des ouvriers dockers, ainsi que de deux députés et deux sénateurs – serait notamment chargé d'**assurer la mise en œuvre et l'évaluation de la stratégie nationale portuaire**. Il serait également chargé de **conseiller et de soutenir les ports maritimes relevant de l'État** dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, de centraliser

et de mettre à disposition des informations relatives aux projets en matière de développement portuaire et d'infrastructures de transports, de favoriser la mutualisation des moyens d'expertise et de services entre les ports, de recenser les distorsions de concurrence constatées dans l'accès aux services et aux infrastructures portuaires, de surveiller l'évolution des coûts du passage portuaire dans les ports relevant de l'État et de la compétitivité de la chaîne logistique et enfin d'évaluer l'utilisation des fonds européens structurels et d'investissement pour le secteur portuaire. Le CNPL remettrait chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux.

La proposition de loi n° 80 rect. relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français de Mme Martine Filleul prévoit d'ajouter, parmi les membres siégeant au sein du CNPL, des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination interportuaire, de Voies navigables de France (VNF) et de SNCF Réseau, ainsi que la présence de personnalités qualifiées nommées par l'autorité compétente de l'État et du haut-commissaire au plan. Elle précise également que France Logistique figure parmi les représentants du monde économique. S'agissant de la stratégie nationale portuaire, elle prévoit, d'une part que les politiques publiques et réformes mises en œuvre dans ce cadre font l'objet d'une évaluation qualitative de leurs impacts au regard de critères environnementaux et sociaux, et d'autre part que cette stratégie est prise en compte dans le contrat conclu entre VNF et l'État.

### **3. Préciser la composition et les missions du CNPL et prévoir l'articulation de la stratégie nationale portuaire avec des dispositifs prévus ou existants, ainsi que son évaluation**

La commission est favorable à l'inscription dans la loi de la stratégie nationale portuaire et à la création d'une instance chargée du suivi et de l'évaluation de sa mise en œuvre.

S'agissant de la **stratégie nationale portuaire**, le rapporteur partage l'idée selon laquelle l'absence de vision à long terme ne permet pas l'émergence d'une véritable coordination autour d'objectifs communs entre les activités portuaires et logistiques des différentes façades. Plus encore, elle est susceptible de favoriser la concurrence entre ports : faute de stratégie commune, chaque port se concentre sur son développement. L'exemple cité par M. Philippe Duron, président du Conseil d'orientation des infrastructures (COI) dans sa contribution écrite est à cet égard éclairant : *« Récemment la Commission européenne a ouvert une concertation pour labéliser des ports de référence pour la relation avec l'Irlande dans le cadre du Brexit. Les ports français sont allés dispersés défendre leur candidature à Bruxelles, les ports*

*belges ont fait la démarche d'une seule voix. Les ports belges moins bien placés ont été préférés aux ports français. »*

Concernant le CNPL, le rapporteur relève que la **majorité des acteurs qu'il a consultés saluent sa création, qui répond à un besoin de structure transversale capable de coordonner et de mettre en œuvre cette stratégie**. Ainsi, d'après le département de Loire-Atlantique : « *La création de cette instance est fondamentale dans ses missions de suivi et d'évaluation de la stratégie nationale portuaire* ». Voies navigables de France estime en outre que la création du CNPL : « *favorisera la synergie de l'ensemble des acteurs au service de la performance économique et écologique des ports maritimes français* ». Enfin, comme le relève France Logistique : « **L'intérêt principal de ce nouveau Conseil est son caractère transversal, et la prise en considération explicite des enjeux logistiques**. À cet égard, France Logistique tient à insister sur la nécessité de **travailler les deux côtés des ports : le côté mer est globalement de qualité en termes d'infrastructures, notamment les quais, l'amélioration des performances doit y tenir compte de la compétition et des évolutions technologiques mondiales ; c'est le côté terre qui est aujourd'hui le plus en retard de compétitivité, que ce soit sur les services de passage portuaire, ou sur les articulations permettant les dessertes de l'hinterland, en particulier en modes massifiés** ».

Plusieurs parties prenantes consultées par le rapporteur ont néanmoins indiqué que la **comitologie** portuaire, maritime et logistique était **d'ores et déjà très étoffée**, citant par exemple le **Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM)** – qui peut notamment **donner son avis**, sur saisine, sur toutes les questions en rapport avec la marine marchande, les transports de maritimes, les activités portuaires et les transports à destination ou en provenance des ports maritimes<sup>1</sup> –, le **comité interministériel de la logistique (CILOG)** ou encore **l'Observatoire des coûts de passages portuaires**.

Le rapporteur considère néanmoins qu'**aucune des instances existantes ne présente un caractère véritablement transversal** qui permettrait de réunir les différentes parties prenantes de l'ensemble de la chaîne logistique et portuaire et serait capable d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie nationale portuaire. En outre, le CILOG ne s'est, pour l'heure, pas encore réuni, et l'Observatoire des coûts du passage portuaire apparaît peu dynamique. La mission conduite par l'IGF et le CGEDD appelait d'ailleurs à le « **redynamiser** ». En outre, le rapporteur rappelle que **le CNPL a vocation à intégrer certains des organismes existants, dans une logique de rationalisation**.

La commission a adopté **10 amendements**, qui visent à **préciser les contours du CNPL** (composition, missions, fonctionnement), à **améliorer**

---

<sup>1</sup> Décret n°2002-647 du 29 avril 2002 relatif à la composition, aux attributions et à l'organisation du Conseil supérieur de la marine marchande.

## **l'articulation de la stratégie nationale portuaire avec d'autres dispositifs et à prévoir son évaluation.**

Parmi ces 10 amendements, la commission a adopté les **7 amendements** suivants relatifs au CNPL :

- l'amendement **COM-18**, du rapporteur, précise la notion de représentants « *du monde économique* » pour indiquer qu'il s'agit des **représentants des filières de la chaîne portuaire et logistique**. Il est en effet indispensable d'intégrer à la composition du CNPL les principaux utilisateurs des ports (armateurs, commissionnaires, logisticiens, chargeurs...);

- l'amendement **COM-28 rect.** de Mme Martine Filleul prévoit que siègent au CNPL des **représentants des collectivités territoriales ou leurs groupements** responsables d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination interportuaire mentionné à l'article L. 5312-12 du code des transports ;

- l'amendement **COM-29 rect.** de Mme Martine Filleul ajoute VNF et SNCF Réseau à la liste des membres du CNPL. Alors que 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier, **l'amélioration de la compétitivité des ports passe nécessairement par la massification de leur desserte**. La mise en œuvre de la stratégie portuaire doit en effet intégrer une réflexion relative à l'amélioration des dessertes intermodales ;

- l'amendement **COM-15** du rapporteur précise que le rôle de conseil et de soutien du CNPL à l'endroit des ports maritimes s'inscrit **en cohérence avec la stratégie nationale portuaire** ;

- l'amendement **COM-16** du rapporteur, précise que les missions du CNPL pourraient notamment porter sur les problématiques de **réduction du surcoût de manutention fluviale** d'une part et **d'évaluation du niveau de service offert par les compagnies maritimes** d'autre part ;

- l'amendement **COM-17** du rapporteur, précise que le CNPL peut solliciter le **concours du haut-commissaire au plan** dans le cadre de ses travaux ;

- l'amendement rédactionnel **COM-23** du rapporteur.

La commission a également adopté **3 amendements** sur la stratégie nationale portuaire :

- l'amendement **COM-19** du rapporteur, prévoit que **les membres du CNPL sont associés à l'élaboration de la stratégie nationale portuaire**. Dans la mesure où le CNPL assure la mise en œuvre de la stratégie nationale portuaire, il semble en effet cohérent d'associer ses membres à son élaboration en première instance.

- L'amendement **COM-31 rect.** de Mme Martine Filleul, précise que le **contrat d'objectifs** prévu à l'article L. 4311-8 du code des transports **entre VNF et l'État** pour une durée de dix ans et actualisé tous les trois ans **prend en compte les orientations fixées par la stratégie nationale portuaire, afin de mettre en cohérence les différents dispositifs existants, et de traduire concrètement l'objectif d'amélioration de la desserte des ports par les modes massifiés ;**

- l'amendement **COM-30 rect.** de Mme Martine Filleul prévoit que la stratégie nationale portuaire fait l'objet d'une **évaluation qualitative de son impact au regard des objectifs de développement durable** définis par l'Organisation des nations unies.

**La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.**

*Article 2 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspard  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

et

*Article 2 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Modification de la composition et du fonctionnement des conseils de surveillance des grands ports maritimes**

**Cet article vise à renforcer la représentation des collectivités territoriales et des acteurs économiques de la place portuaire au sein du conseil de surveillance de chaque grand port maritime (GPM), tout en réduisant le nombre total de membres pour simplifier la gouvernance de ces établissements.**

**La commission a souhaité introduire une souplesse supplémentaire s'agissant de la représentation des acteurs économiques locaux, qui est également de nature à améliorer la prévention des conflits d'intérêts. Elle a, entre autres, prévu la présence de droit d'un représentant de SNCF Réseau au conseil de surveillance de chaque GPM compte tenu de l'enjeu majeur du développement de la desserte ferroviaire des ports, condition de l'extension de leur *hinterland* et de la compétitivité de notre chaîne logistique. En conséquence, elle a adopté deux amendements COM-1 et COM-24 du rapporteur.**

**1. Une insuffisante représentation des acteurs économiques et des collectivités territoriales au sein des conseils de surveillance des grands ports maritimes, une surreprésentation des services de l'État qui nuit à la lisibilité de sa parole**

La loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a profondément modifié la gouvernance des établissements publics portuaires relevant de l'État. Elle visait en particulier à moderniser la gouvernance des grands ports maritimes à travers de nouvelles instances : un **directoire**<sup>1</sup>, exerçant la fonction de gestion et direction sous le contrôle d'un **conseil de surveillance**<sup>2</sup>, assisté par un **conseil de développement**<sup>3</sup>, a ainsi remplacé les anciens conseils d'administration qui permettaient la représentation de

<sup>1</sup> Articles L. 5312-9 à L. 5312-10 et articles R. 5312-27 à R. 5312-35 du code des transports.

<sup>2</sup> Articles L. 5312-7 à L. 5312-8-1 et articles R. 5312-10 à R. 5312-26 du code des transports.

<sup>3</sup> Article L. 5312-11 et articles R. 5312-36 à R. 5312-39-1 du code des transports.

l'ensemble des acteurs intéressés par le développement du port (entreprises, services de l'État, collectivités).

La loi de 2016 pour l'économie bleue a apporté plusieurs ajustements complémentaires, en particulier un **renforcement de la présence de la région au conseil de surveillance des GPM** et la consécration dans la partie législative du code des transports d'un **comité d'audit**<sup>1</sup> chargé d'assister le conseil de surveillance dans ses fonctions.

La partie réglementaire du code des transports comporte en outre des dispositions fournies et précises sur les **modalités de prévention des conflits d'intérêts** au sein du conseil de surveillance<sup>2</sup>.

Si ces évolutions ont permis **d'améliorer la « gouvernabilité » des établissements** portuaires, en conduisant à une réduction de 35 % du nombre de membres des conseils de surveillance par rapport aux conseils d'administration antérieurs, elles ont entraîné des **frustrations et des incompréhensions** dans le monde économique.

Charles Revet, dans son rapport d'information de 2011 *Les ports français : de la réforme à la relance*, avait déjà pu avancer l'idée d'une **prise en compte accrue des collectivités territoriales dans la gestion portuaire**. À ce titre, deux propositions avaient été faites :

- modifier au cas par cas le statut des grands ports maritimes pour **donner plus de poids aux collectivités territoriales** concernées par le développement portuaire ;

- encourager les investissements portuaires grâce à la **participation des collectivités territoriales concernées** et promouvoir les sociétés de développement local, pour que les collectivités profitent financièrement de leurs investissements.

**La mission d'information relative à la gouvernance des ports dont M. Michel Vaspert était rapporteur a établi un recensement exhaustif des observations de l'ensemble des parties prenantes sur ce sujet** - administrations de l'État, organismes et entreprises concernés, collectivités territoriales, parlementaires ayant établi leurs rapports pour chaque façade maritime à la demande du Premier ministre en 2016. En outre, les **délégués interministériels** aux axes, nommés par le Gouvernement, relèvent tous cet enjeu dans leurs rapports, même si, plus tard, dans leur contribution aux

---

<sup>1</sup> Selon la DGITM, les comités d'audits se réunissent en général une à deux fois entre chaque conseil de surveillance (4 par an). Donc entre 4 et 8 fois par an. Ils sont consacrés soit à une analyse approfondie des éléments soumis pour délibération au conseil de surveillance notamment en ce qui concerne les comptes, les perspectives financières, la politique tarifaire, la politique de contrôle interne, mais ils peuvent aussi, en tant que de besoin, se consacrer à des sujets plus particuliers comme la politique domaniale ou de maintien des actifs en conditions opérationnelles d'un port.

<sup>2</sup> La DGITM indique qu'un renforcement du contrôle des conflits d'intérêts par les commissaires du gouvernement auprès des grands ports maritimes a été mis en place qui se traduit par une standardisation des déclarations d'intérêt et une relance systématique chaque année afin que les administrateurs transmettent leur déclaration d'intérêt actualisée.

travaux du rapporteur ils en viennent à nuancer leurs observations. **Les constats sont donc largement connus.**

Le rapport (tome I et tome II) de M. Michel Vaspert contient également une **étude réalisée par la division de la législation comparée du Sénat sur des modèles de gouvernance des ports maritimes en Europe et dans le monde, qui fait état de différences importantes entre le modèle français et ces exemples, y compris sur l'association du secteur privé et des collectivités à la gouvernance.** Une meilleure association des milieux économiques et des collectivités territoriales est conçue comme permettant d'instaurer une plus grande confiance entre les acteurs de la place portuaire. En outre, les établissements portuaires sont de plus en plus dépendants des régions pour leurs **investissements** et le renforcement relatif du rôle des régions est légitime et nécessaire.

Ainsi, le rapport proposait en particulier :

- un **resserrement des conseils de surveillance** dans un objectif d'efficacité et d'évolution du rôle de l'État dans cette instance ;

- un **renforcement de l'association des acteurs économiques de la place portuaire et des élus locaux** à la gouvernance des GPM dans un objectif de territorialisation de leur gouvernance.

**Les professionnels de la manutention, du pilotage, et certains grands utilisateurs des ports demandaient :**

- de donner au président du conseil de développement le pouvoir de saisine de la commission des investissements ;

- la présence d'un représentant de l'union maritime et portuaire locale au conseil de surveillance ;

- la présence du président du conseil de développement au conseil de surveillance.

**Les propositions de la mission sur la gouvernance sont rassemblées dans les tableaux ci-après.**

	<b>Droit en vigueur</b>	<b>Propositions de la mission</b>
<b>HAROPA (Le Havre, Rouen, Paris) et Marseille</b>	5 représentants de l'État (ministères des ports maritimes, de l'environnement, de l'économie, du budget et préfet de région)	<b>1 représentant de l'État : le préfet de région</b>
	2 représentants de la <b>région</b>	Sans changement
	3 représentants des <b>CT</b> autres que la région dont 1 représentant du <b>département</b>	Sans changement
	3 représentants du personnel de l'établissement	Sans changement
	5 personnalités qualifiées	3 personnalités qualifiées
		<b>Le président du conseil de développement</b>
		<b>Le président de l'union maritime et portuaire locale</b>
	Choix du président : <b>libre</b>	Choix du président : au sein du <b>collège des élus locaux</b>
<b>TOTAL : 18 membres</b>	<b>TOTAL : 14 membres</b>	

	<b>Droit en vigueur</b>	<b>Propositions de la mission</b>
<b>Autres GPM métropolitains (GPMD, GPMB, GPMNSN, GPMLR)</b>	5 représentants de l'État (ministères des ports maritimes, de l'environnement, de l'économie, du budget et préfet de région)	<b>1 représentant de l'État : le préfet de région</b>
	2 représentants de la <b>région</b>	Sans changement
	3 représentants des <b>CT</b> autres que la région dont 1 représentant du <b>département</b>	Sans changement
	3 représentants du personnel de l'établissement	Sans changement
	5 personnalités qualifiées	<b>1 à 3 personnalités qualifiées</b>
		<b>Le président du conseil de développement</b>
		<b>Le président de l'union maritime et portuaire locale</b>
	Choix du président : <b>libre</b>	Choix du président : au sein du <b>collège des élus locaux</b>
<b>TOTAL : 18 membres</b>	<b>TOTAL : 12 et 14 membres</b>	

S'agissant de la représentation de l'État au conseil de surveillance, **le débat est récurrent** et réapparaît dès lors que le législateur crée, de sa propre initiative ou à l'initiative du Gouvernement, une nouvelle catégorie d'établissements publics ou un établissement en particulier. Le rapporteur relève notamment que les établissements publics d'aménagement de l'État (EPA), les établissements publics fonciers de l'État (EPF) ou encore les parcs nationaux sont composés pour **au moins la moitié de représentants des collectivités territoriales**. Ainsi, le conseil d'administration de l'EPA Orly Rungis - Seine Amont est composé à majorité de représentants des collectivités territoriales (20 des 28 membres, dont 8 représentants de l'État). L'EPA Nice Eco-Vallée compte 12 représentants des collectivités territoriales contre 6 représentants de l'État. L'EPF de Normandie compte 39 membres représentants des collectivités territoriales contre 4 représentants de l'État. Les exemples peuvent être multipliés.

En outre, **la commission a été sensibilisée à la nécessité, pour le conseil de surveillance, de disposer de suffisamment de latitude pour exercer sa fonction de contrôle**. Dans les faits, les directoires doivent mieux préparer leurs échanges avec le conseil de surveillance et laisser à ce dernier le temps nécessaire pour prendre connaissance des informations qui lui sont transmises et les contrôler.

## **2. Des évolutions resserrées et pragmatiques, traduisant les demandes des acteurs, pour renforcer le poids des collectivités territoriales et du secteur privé dans les instances de contrôle des grands ports maritimes**

Conformément à la proposition n° 2 du rapport de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, le 1° du I vise à :

- réduire le nombre de membres du conseil de surveillance des grands ports maritimes et à clarifier la représentation de l'État en prévoyant une représentation unique de ce dernier par le préfet de région, en lieu et place des cinq représentants actuels ;

- réduire le nombre de personnalités qualifiées présentes au conseil de surveillance des grands ports maritimes, de cinq à trois maximum, à travers une distinction entre les grands ports maritimes d'importance nationale ou d'importance européenne et internationale ;

- prévoir la participation du président du conseil de développement au conseil de surveillance, avec voix délibérative ;

- prévoir la participation du président de l'union maritime et commerciale locale au conseil de surveillance, avec voix délibérative ;

- prévoir que le conseil de surveillance élit son président parmi les membres représentant les collectivités territoriales.

Afin de traiter l'enjeu de la prévention des conflits d'intérêts, le a) du 2° du I prévoit que le règlement intérieur du conseil de surveillance détermine les modalités de prévention des conflits d'intérêts.

Le b) du 2° du I propose qu'à l'occasion de la présentation trimestrielle du rapport de gestion par le directoire au conseil de surveillance, le directoire présente également ses choix en matière de gestion domaniale du grand port maritime. L'objectif est que le conseil de surveillance soit régulièrement informé des outils contractuels retenus par le directoire pour la gestion du domaine portuaire (convention de terminal ou autre autorisation temporaire d'occupation du domaine, concession de service, concession de travaux).

Le 3° du I tend à supprimer la disposition selon laquelle le président du conseil de surveillance ne fait pas partie du comité d'audit, pour renforcer l'association du président de ce conseil au contrôle de la gestion de l'établissement portuaire.

Le II définit les modalités d'entrée en vigueur de ces dispositions et prévoit, pour des motifs de sécurité juridique, qu'elles entrent en vigueur à la date prévue par le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 17 de la présente proposition de loi et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022.

L'article 2 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) reprend pour l'essentiel le dispositif proposé par la présente proposition de loi. Toutefois, il prévoit en plus la présence de droit d'un représentant de SNCF Réseau et d'un représentant de Voies navigables de France aux conseils de surveillance des grands ports maritimes, augmentant de deux le nombre de membres total de ce conseil par rapport au schéma proposé par la présente proposition de loi.

### **3. Des ajustements complémentaires pour un dispositif plus souple en phase avec les enjeux de développement des grands ports maritimes**

**Les acteurs consultés par le rapporteur insistent sur le caractère excessif de l'argument relatif aux conflits d'intérêts avancé par les services de l'État.** Tous mettent en avant le fait que le droit national, que ce soit au sein du code des transports pour les GPM, ou d'autres lois adoptées depuis 2013<sup>1</sup>, donne déjà aux gestionnaires des ports et à la tutelle les instruments nécessaires pour prévenir et traiter efficacement les conflits d'intérêts qui pourraient résulter de l'élargissement du conseil de surveillance au secteur privé. Ces acteurs insistent notamment sur la possibilité, pour les personnes concernées, de s'abstenir de siéger ou, le cas échéant, de délibérer lorsqu'il existe une situation de conflits d'intérêts et sur l'intérêt de tenir un registre

---

<sup>1</sup> Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

accessible au public pour recenser les déports en raison d'un risque de conflit d'intérêts enregistrés au sein du conseil de surveillance d'un GPM. **Le rapporteur appelle donc l'État à faire preuve de bonne volonté et à ne pas s'abriter derrière les observations de la Cour des comptes, dont il tient d'ailleurs partiellement compte d'une politique publique à une autre.**

L'inclusion des **collectivités territoriales** est renforcée pour ancrer davantage la gestion des GPM dans le contexte local. Le rôle accru qui leur est ainsi confié se justifie par le **cofinancement** de plus en plus important qu'elles apportent, en particulier les régions, au service du développement du port et de son *hinterland*.

Afin de conforter les dispositions du texte déposé par M. Michel Vaspard, la commission a adopté deux **amendements COM-1 et COM-24** du rapporteur visant à :

- remplacer la désignation directe du président de l'union maritime et commerciale locale au conseil de surveillance de chaque grand port maritime, prévue par la proposition de loi, par la **désignation d'une personnalité qualifiée proposée par le président de l'union maritime et commerciale locale** ;

- ajouter **un représentant de SNCF Réseau** au conseil de surveillance de chaque grand port maritime, pour favoriser l'intermodalité. La question de l'inclusion de Voies navigables de France (VNF) comme membre de droit au conseil de surveillance s'est également posée mais, dans les faits, VNF est déjà présent dans la plupart des instances de gouvernance des GPM et assure un rôle moteur dans certaines structures de coopération interportuaire, notamment Medlink Ports.

En conséquence, la commission a **réduit de 3 à 2 le nombre de représentants du personnel**, afin de maintenir le souhait de M. Michel Vaspard de réduire le nombre global des membres du conseil de surveillance de 18 à 12 ou 14, en fonction des ports, ce qui va dans le sens de la simplification. L'inspection générale des finances et le CGEDD avaient également recommandé cette **réduction du nombre de membres** du conseil de surveillance. À titre de précision, le code de commerce prévoit que les conseils de surveillance des sociétés anonymes comportent 3 membres minimum et 18 maximum. Par comparaison, les conseils de surveillance du port de Hambourg et de Rotterdam comprennent respectivement 5 et 9 membres.

**La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié.**

---

*Article 3 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspard  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

et

*Article 3 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Modification des conditions de nomination, de révocation et d'exercice de la fonction de président du directoire dans les grands ports maritimes**

**Cet article renforce les prérogatives du conseil de surveillance sur la procédure de nomination et de révocation du directeur général d'un grand port maritime et vise à clarifier le rôle exercé par la tutelle à l'égard des directeurs généraux par différents outils (lettres de mission, incitation à la performance).**

**En cohérence avec les positions qu'elle a défendues en 2008, la commission a validé cette nouvelle procédure et a adopté un amendement rédactionnel COM-2 de son rapporteur.**

#### **1. Une logique de gouvernance inaboutie et un manque de diversité dans les profils des directeurs généraux des grands ports maritimes**

Le nouveau système de gouvernance introduit par la loi de 2008 portant réforme portuaire confie de **larges pouvoirs au président du directoire**, qui porte le titre de directeur général, pour la gestion des grands ports maritimes (GPM)<sup>1</sup>. Le directeur général est nommé par décret présidentiel, après avis conforme du conseil de surveillance et avis du président du conseil régional concerné<sup>2</sup>.

Lors des débats au Sénat pour l'examen du projet de loi portant réforme portuaire, le rapporteur **Charles Revet** avait initialement proposé que le directeur général puisse être **révoqué par le ministère de tutelle, sur demande du conseil de surveillance**. Cette mesure, reprise dans son objectif par la partie réglementaire du code des transports, n'a jamais été appliquée selon les informations à disposition du rapporteur.

Dans un rapport de 2017 consacré au bilan de la réforme portuaire, la Cour des comptes a considéré que **l'État manque à ses obligations de**

---

<sup>1</sup> Voir les articles L. 5312-9 à L. 5312-10 et R. 5312-27 à R. 5312-35 du code des transports.

<sup>2</sup> Le pilotage par l'État s'effectue dans le cadre du décret n° 53-707 du 9 août 1953 relatif au contrôle de l'État sur les entreprises publiques nationales et certains organismes ayant un objet d'ordre économique ou social.

**pilotage stratégique à l'égard des GPM** du fait du faible nombre (voire de l'absence) de lettres de mission envoyées aux directeurs de ports, de l'absence d'indicateurs de performance quantitatifs dans la fixation de leurs objectifs et d'un insuffisant suivi exercé par l'État sur la mise en œuvre du projet stratégique.

Au-delà de ces observations, qui trouvent aujourd'hui encore à s'appliquer, la mission d'information sur la gouvernance et la performance des ports maritimes mise en place par la commission a été sensibilisée à **deux sujets** : d'abord, la nécessité de **renforcer le contrôle exercé par le conseil de surveillance et le conseil de développement** sur le directoire et ensuite la nécessité de **diversifier le profil des directeurs des ports**<sup>1</sup>.

**La mission avait constaté ce manque de diversité sur le terrain et souhaitait que la situation évolue.** En outre, le rapporteur M. Michel Vaspert souhaitait que **l'incitation à la performance soit renforcée** dans le cadre de l'établissement de la rémunération des directeurs de ports. Aussi, il avait proposé une évolution de la procédure de nomination des directoires (proposition n° 1 du rapport). Un grand nombre d'acteurs entendus par le rapporteur dans le cadre du travail préparatoire à l'examen du présent texte ont appelé à un alignement et à une uniformisation des pratiques entre le **secteur portuaire et aéroportuaire en matière de rémunération.**

## **2. Renforcer les prérogatives du conseil de surveillance sur la nomination du directeur général dans les grands ports maritimes, clarifier les outils de tutelle**

Dans le droit fil de la proposition 1 du rapport de M. Michel Vaspert, le présent article vise à réformer la procédure de nomination des directoires et à clarifier l'exercice de la tutelle par l'État sur les GPM.

Le 1° prévoit d'inverser la procédure actuelle en prévoyant la nomination du président du directoire par l'État sur proposition du conseil de surveillance, plutôt qu'un avis conforme du conseil de surveillance sur la proposition faite par l'État.

Le 2° prévoit que le conseil de surveillance constitue en son sein un comité de sélection pour exercer cette nouvelle attribution. L'objectif est de responsabiliser le conseil de surveillance et de lui donner les moyens d'exercer cette nouvelle attribution.

Le 3° prévoit que la rémunération du président du directoire comporte une part variable significative liée aux résultats obtenus dans la

---

<sup>1</sup> En pratique, l'Agence des participations de l'État est associée au recrutement du directoire de chaque GPM et participe à leur sélection, notamment en proposant de recourir aux services de cabinets de recrutement comme cela a pu être fait pour les GPM Nantes et Marseille.

gestion de l'établissement par rapport aux objectifs fixés dans sa lettre de mission.

L'article 3 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul est identique.

### **3. Maintenir une demande ancienne du Sénat**

La commission a souhaité conserver cette disposition, qui rejoint des préoccupations déjà exprimées en 2008 et 2016. La commission souhaite que ces dispositions permettent enfin d'établir un **cadre clair de pilotage** de la direction des GPM par l'État et favorisent la généralisation de lettres de mission aux directeurs généraux.

L'objectif n'est pas d'alourdir les formalités administratives pesant sur les ports, mais bien de leur **assurer des règles du jeu prévisibles et d'orienter leur action dans le sens de la performance, qui doit s'apprécier, au-delà des résultats financiers obtenus, dans leur capacité à reconquérir des parts de marché et à assurer la cohésion de la place portuaire**. La commission a adopté un amendement rédactionnel **COM-2** du rapporteur.

**La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.**

---

*Article 4 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspard  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

et

*Article 4 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Rôle et prérogatives des conseils de développement des grands ports maritimes**

**Cet article tend à renforcer les pouvoirs des conseils de développement des grands ports maritimes en leur permettant de rendre un avis conforme sur le projet stratégique de l'établissement, préparé par le directoire.**

**La commission a adopté un amendement COM-3 du rapporteur visant à assouplir le dispositif envisagé par la proposition de loi en le remplaçant par une procédure *ad hoc* garantissant la prise en compte de l'avis simple des conseils de développement par les directoires s'agissant des projets stratégiques des établissements portuaires.**

#### **1. Un sentiment de frustration parmi les membres des conseils de développement des grands ports maritimes**

Depuis 2008 et la loi portant réforme portuaire, un **conseil de développement**<sup>1</sup> est constitué au sein de chaque grand port maritime (GPM) relevant de l'État afin d'assurer la représentation des milieux professionnels, sociaux, associatifs et des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Cette instance a été conçue pour **compenser l'exclusion quasi-totale des représentants des acteurs économiques de la place portuaire de la gouvernance de l'établissement** depuis le remplacement du conseil d'administration des ports autonomes par un directoire et un conseil de surveillance pour les GPM. Cette refonte d'ampleur de la gouvernance était notamment guidée, sur les recommandations de la Cour des comptes, par l'objectif de mieux prévenir les éventuels **conflits d'intérêts** qui pourraient apparaître au sein des organes de direction et de contrôle du GPM. Ce mode

---

<sup>1</sup> Les dispositions relatives à la composition, aux missions et au fonctionnement des conseils de développement des grands ports maritimes sont précisées aux articles L. 5312-11 et R. 5312-36 à R. 5312-39-1 pour les GPM métropolitains et R. 5713-8 pour les GPM ultramarins. L'inscription au sein du code des transports résulte de la codification réalisée par l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010. Auparavant, ces dispositions figuraient à l'article L. 102-6 du code des ports maritimes.

de gouvernance s'inspire également des conseils de développement mis en place par la loi dite « Voynet » de 1999, pour appuyer l'élaboration des chartes de pays.

Ces dispositions, à l'origine synthétiques, ont été complétées lors de l'examen de la loi pour **l'économie bleue de 2016**<sup>1</sup>, qui a précisé la composition et les missions du conseil de développement.

Initialement, le conseil de développement n'était que « *consulté* » sur le projet stratégique. Depuis la loi sur l'économie bleue, il est chargé de rendre des **avis sur le projet stratégique du GPM ainsi que sur les projets d'investissement et la politique tarifaire du GPM**. Il peut émettre des **propositions** et a le droit de **faire inscrire à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance** toutes questions en lien avec son champ de compétence. Ses avis sont transmis au conseil de surveillance.

Le principal apport de la loi de 2016 a été la création d'une **commission des investissements**, constituée au sein du conseil de développement et présidée par le président du conseil régional. Elle s'organise autour d'un collège des investisseurs publics et d'un collège des investisseurs privés, chargés de rendre des avis sur le projet stratégique du GPM, avant sa transmission pour examen au conseil de surveillance, et sur les projets d'investissements publics d'infrastructures d'intérêt général à réaliser sur le domaine portuaire et à inclure dans le projet stratégique.

**Deux procédures visant à une meilleure prise en compte des avis de ces instances ont également été introduites**. D'une part, le conseil de développement peut demander à la commission des investissements une nouvelle délibération sur les investissements à inclure dans le projet stratégique avant de transmettre son avis définitif au conseil de surveillance. D'autre part, si le conseil de surveillance décide de ne pas suivre un avis défavorable de la commission des investissements rendu sur le projet stratégique et les projets d'investissements, il doit motiver sa décision, qui est publiée au recueil des actes administratifs.

Lors de l'examen de la proposition de loi sur l'économie bleue en commission au Sénat, le rapporteur avait proposé d'introduire un **avis conforme de la commission des investissements sur le projet stratégique du GPM et les projets d'investissements publics d'infrastructures**. Cet amendement avait toutefois été rejeté.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, **une disposition complémentaire a été introduite à l'initiative de M. Michel Vaspert**, avec avis favorable du Gouvernement et du rapporteur, prévoyant que le directoire du GPM présente à la commission des investissements ses orientations pour les modalités de gestion de son

---

<sup>1</sup> Article 23 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016.

domaine et le recours alternatif soit aux **conventions de terminal** classiques, soit au régime de la **concession de services ou de travaux**.

**Toutefois, des frustrations et des incompréhensions demeurent encore dans les places portuaires**, comme les travaux de la mission d'information présidée par Mme Martine Filleul et dont le rapporteur était M. Michel Vaspert l'ont montré. Les acteurs économiques locaux (opérateurs de services portuaires, membres des unions maritimes et commerciales) évoquent leur souhait d'être **mieux et davantage associés** à la gouvernance des établissements portuaires, voire d'aller jusqu'à la **codécision**.

## **2. Confier aux conseils de développement des grands ports maritimes le pouvoir de rendre un avis conforme sur le projet stratégique de l'établissement**

Afin d'apporter une réponse aux observations formulées par les acteurs rencontrés dans le cadre de la mission d'information précitée, la proposition de loi prévoit que le conseil de développement rende un avis conforme sur le projet stratégique du grand port maritime, tout en maintenant les avis simples pour les autres projets d'investissements et la politique tarifaire du GPM.

L'article 4 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul est identique.

## **3. Conserver l'objectif visé par l'auteur de la proposition de loi tout en conservant une nécessaire souplesse et en préservant les principes posés par les lois de 2008 et 2016 sur le rôle du conseil de développement.**

Au cours des auditions menées par le rapporteur, la plupart des acteurs économiques consultés ont indiqué que la procédure d'avis conforme prévue par le présent article pourrait, en pratique, s'avérer **trop lourde** et imposer des **contraintes disproportionnées** pour la gestion de l'établissement.

De son côté, la DGITM avance deux arguments contre les dispositions inscrites au présent article. D'une part, elle considère que cette procédure introduirait une **confusion** des missions entre le conseil de développement, organe consultatif dont le rôle est de rendre des avis simples, et le conseil de surveillance, organe de contrôle du directoire. D'autre part, elle souligne des problématiques en termes de **conflit d'intérêts** : « *les participants au conseil de développement sont en effet des acteurs économiques de la place portuaire, qui ont des intérêts dans les projets prioritaires dans le projet stratégique du port* ». Si le rapporteur comprend ces arguments, il relève le contraste avec l'ambition affichée par le Gouvernement de faire des GPM des « **ports entrepreneurs** », car l'association du secteur privé à la

gouvernance est de nature à rapprocher les établissements portuaires du modèle de l'entreprise.

Soucieuse de préserver l'objectif du présent article sans pour autant alourdir la gestion et la gouvernance des GPM et remettre totalement en cause les équilibres trouvés par les réformes de 2008 et 2016, la commission a adopté un **amendement COM-3** du rapporteur pour **parvenir au consensus par une voie plus souple**, qui permettra de renforcer le dialogue entre le directoire et le conseil de développement. L'amendement prévoit ainsi que, lorsque le conseil de développement émet un avis défavorable sur le projet stratégique, cet avis soit transmis au directoire. Si ce dernier décide de ne pas tenir compte ou de suivre cet avis, il devra ainsi **motiver sa décision**.

#### **La commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.**

*Article 5 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français  
et*

*Article 5 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

#### **Rôle et fonctionnement des conseils de coordination interportuaire**

**Cet article comporte des mesures visant à clarifier le fonctionnement des conseils de coordination interportuaire (CCI), notamment en lien avec les dispositions créées par la présente proposition de loi.**

**La commission a rappelé son attachement à ces structures nécessaires pour développer la coopération entre les ports relevant de l'État et les ports décentralisés, en adoptant un amendement COM-33 de Mme Martine Filleul et plusieurs de ses collègues ainsi qu'un sous-amendement COM-41 du rapporteur.**

#### **1. Un outil prometteur aux réalisations et au dynamisme variables d'un territoire à un autre**

Les **conseils de coordination interportuaire (CCI)** ont été mis en place par la loi portant réforme portuaire de **2008** afin de renforcer la coopération entre les ports relevant de l'État et les ports décentralisés. Les articles 24 et 25 de la loi pour l'économie bleue de **2016** ont apporté des

modifications limitées à ces conseils. Les dispositions générales relatives à ces conseils figurent désormais à l'article L. 5312-12 du code des transports et la partie réglementaire du même code fixe les dispositions spécifiques relatives aux **quatre CCI** mis en place :

- le CCI de l'Atlantique<sup>1</sup> ;
- le CCI de la Seine<sup>2</sup> ;
- le CCI Méditerranée-Rhône-Saône<sup>3</sup> ;
- le CCI de l'axe Nord<sup>4</sup>.

L'appellation de ces conseils peut d'ailleurs varier d'un axe à l'autre. Pour l'axe Nord, le CCI est également appelé à s'intéresser aux enjeux liés à **l'organisation des flux de marchandises et à la logistique**, ce qui paraît nécessaire au regard de la proximité avec les ports du Range Nord qui disposent d'infrastructures de desserte massifiées.

Le projet de **Canal Seine-Nord Europe** impose également d'accorder une priorité à la fluidification du transport de marchandises par le fleuve, afin que les ports français profitent pleinement de cette nouvelle opportunité pour étendre leur *hinterland*.

En outre, **deux associations** ont été mises en place : *Norlink ports* pour le bassin Nord Pas-de-Calais et *Medlink ports* pour le bassin du Rhône, dont Voies navigables de France (VNF) assure la présidence.

Pourtant, de l'avis de la quasi-totalité des acteurs rencontrés tant dans le cadre de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes que dans le cadre des travaux du rapporteur pour préparer l'examen de la présente proposition de loi, **le renforcement de la coopération interportuaire, entre les ports de l'État et entre ces derniers et les ports relevant des collectivités territoriales, apparaît encore aujourd'hui comme un axe insuffisamment exploité.**

Alors que les conseils de coordination interportuaire nourrissaient, lors de leur création, des espoirs quant à l'organisation de la coopération entre les ports de l'État et les ports décentralisés, **leur dynamisme est, dans les faits, très variable.**

Dès 2014, dans son rapport *Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire*, **Odette Herviaux** évoquait la nécessité de mieux adapter la gouvernance portuaire en fonction des territoires et de favoriser les logiques de complémentarité entre les ports.

L'Association des départements de France, consultée par le rapporteur dans le cadre du travail préparatoire à l'examen de la présente

---

<sup>1</sup> Articles D. 5312-47 à D. 5312-53.

<sup>2</sup> Articles D. 5312-54 à D. 5312-60.

<sup>3</sup> Articles D. 5312-60-1 à D. 5312-60-5.

<sup>4</sup> Articles D. 5312-60-2 à D. 5312-60-8.

proposition de loi, indique ainsi qu'il « *conviendrait d'optimiser le fonctionnement du CCI de l'Atlantique, qui ne concerne que les GPM* », ce qui paraît *surprenant* au regard de la rédaction des dispositions y afférentes dans le code des transports, qui prévoient l'association des collectivités territoriales. Ce point avait d'ailleurs fait l'objet d'un amendement du rapporteur **Charles Revet** lors de l'examen du projet de loi portant réforme portuaire en 2008 au Sénat.

Au-delà, le rapporteur relève qu'**aucun délégué interministériel au développement de la façade atlantique n'a été nommé par le Gouvernement**, contrairement aux nominations effectuées pour l'axe Nord, l'axe Seine et l'axe Méditerranée-Rhône-Saône et alors même que cette façade avait fait l'objet d'une mission parlementaire en 2016 à la demande du Premier ministre de l'époque.

Ce désintérêt apparent pour la façade atlantique contraste avec la **volonté affichée par le Gouvernement de conserver la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des trois ports qui relèvent actuellement de sa tutelle sur la façade Atlantique** (voir article 6). Il contraste également avec le **processus d'intégration très abouti des ports de l'axe Seine**, dans le cadre du GIE HAROPA et d'un futur établissement unique, dont le siège serait implanté au Havre. L'article 130 de la loi d'orientation des mobilités (LOM) a d'ailleurs habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires relevant de la loi pour créer cet établissement, dans un délai de dix-huit mois.

Si la DGITM indique aujourd'hui que « *les conseils de coordination interportuaire (CCI) font clairement partie de la stratégie du Gouvernement de renforcer les axes portuaires et logistiques (organisation institutionnelle), en lien avec la structuration de l'offre commerciale de ces mêmes axes (via Haropa, MedLink Port, Norlink)* », **le rapporteur souhaite que cette ambition se traduise dans les faits**. La DGITM indique en complément que « *sept groupes de travail mis en place au printemps 2019 ont ainsi été co-pilotés par l'État et les régions [...] pour partager avec l'ensemble de l'écosystème portuaire les enjeux, opportunités et menaces et les moyens d'y répondre afin que le système portuaire français dans son ensemble gagne en compétitivité* ».

## **2. Une clarification nécessaire, pour tenir compte de l'inscription dans le code des transports de la stratégie nationale portuaire**

Le 1<sup>o</sup> prévoit que le document de coordination adopté par chaque conseil de coordination interportuaire doit être compatible avec la stratégie nationale portuaire créée par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi.

Le 2<sup>o</sup> procède à une clarification rédactionnelle au sein du code des transports en prévoyant que les collectivités territoriales ou leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie

d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination sont associés à ce conseil dès lors qu'ils en font la demande.

L'article 5 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul contient les mêmes dispositions que celles évoquées pour le présent article, mais ajoute deux éléments supplémentaires. D'une part, il prévoit qu'un conseil de coordination interportuaire est obligatoirement mis en place pour chaque façade maritime ; d'autre part, il fixe à au moins trois le nombre de réunions annuelles de ces conseils<sup>1</sup>.

### **3. Consacrer l'importance des conseils de coordination interportuaire pour toutes les façades maritimes de France métropolitaine**

Compte tenu de l'enjeu majeur que représentent la coopération et la coordination interportuaire, la commission a adopté **l'amendement COM-33** de Mme Martine Filleul et plusieurs de ses collègues qui introduit une précision rédactionnelle, ainsi qu'un **sous-amendement COM-41** du rapporteur qui supprime une mention inutile car figurant déjà dans le code des transports.

**La commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.**

*Article 6 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

**Procédure pour un éventuel transfert de la propriété,  
de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion  
des grands ports maritimes relevant de l'État aux régions**

**Cet article ouvre la possibilité d'une décentralisation de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des grands ports maritimes aux régions qui en feraient la demande, sous réserve de l'accord de l'État.**

**La commission a adopté un amendement COM-4 du rapporteur précisant les modalités d'un éventuel transfert.**

---

<sup>1</sup> L'article D. 5312-42 prévoit déjà cette fréquence de réunion, sur convocation du président du CCI.

## **1. Onze grands ports maritimes (GPM) relevant de l'État et une cinquantaine de ports de commerce relevant des collectivités territoriales**

Avant les lois de décentralisation de 1983, tous les ports maritimes étaient placés sous la tutelle de l'État. Plusieurs lois sont intervenues depuis pour **organiser la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales** s'agissant de la gestion des ports maritimes :

- la **loi du 22 juillet 1983** complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État a permis une première décentralisation des compétences de gestion portuaire, sans transfert de propriété, en particulier des **ports de plaisance**. Cette loi consacrait la compétence de l'État pour les ports maritimes autonomes et les ports d'intérêt national et la compétence du département pour la création, l'aménagement et l'exploitation des **ports maritimes et de commerce**. Le rôle des communes était limité à la gestion des ports de plaisance. Les ports fluviaux pouvaient être transférés aux régions.

Cette loi a entraîné le transfert de **304 ports maritimes de commerce** et de pêche aux départements et **228 ports de plaisance** ont été confiés aux communes.

- la **loi du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales a donné lieu au transfert des **ports non autonomes** aux collectivités territoriales ou à leurs groupements. Elle tirait les conséquences de l'évolution de la jurisprudence et proposait une répartition des compétences entre collectivités territoriales selon la qualification de l'activité dominante du port (commerce, pêche, plaisance).

Cette loi a entraîné la décentralisation des **17 ports d'intérêt nationaux métropolitains**, principalement aux régions.

- la **loi du 7 août 2015** portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a prévu la possibilité d'un **transfert de la compétence portuaire du département vers les autres collectivités territoriales** ou leurs groupements au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Les **306 ports maritimes et fluviaux** départementaux éligibles à la procédure de transfert ont vu le processus mené à bien. Au total, **57 ports maritimes départementaux dépendent aujourd'hui d'une autorité portuaire autre qu'un département**, soit 18 % des 306 ports initialement concernés.

Sur ce total, 24 ports ont été transférés à des régions dont 19 à la seule région Bretagne (notamment les ports du Légué, Roscoff, Concarneau

et Vannes), 4 à la Collectivité territoriale corse (l'Île Rousse, Calvi, Propriano et Bonifacio) et 1 à la région Occitanie (port de pêche du Grau du Roi).

**À l'heure actuelle, 54 ports font l'objet d'une gestion décentralisée sur les 66 ports de commerce français et, au total, on dénombre plus de 500 ports décentralisés.**

L'État concourt à l'équipement des **capitaineries** des ports décentralisés par une enveloppe de 390 000 € en 2020, qui dépend de la sous-action 43-02 (entretien portuaire) du programme 203 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ». Dans le cadre du dialogue de gestion avec les DREAL, l'État finance également, avec le concours des collectivités locales, l'entretien et les investissements dans les ports intérieurs, sur la Saône ou la Meuse par exemple.

En outre, la décentralisation s'est accompagnée de la création d'une **dotation générale de décentralisation (DGD)**, inscrite à l'action 06 « Dotation générale de décentralisation concours particuliers » du programme 119 (concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements), pour financer le transfert des ports maritimes de commerce et de pêche, à l'exception des ports autonomes, transférés le 1<sup>er</sup> janvier 1984 aux départements. À ce titre, les départements concernés bénéficiaient d'une compensation financière de ce transfert au travers d'un concours particulier identifié au sein de la DGD. Ce concours vise également à financer le transfert des ports à toute collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales désigné par le représentant de l'État dans la région, en application de l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Évolution depuis 2007 de la DGD - Concours particulier en faveur des ports maritimes														
Montants inscrits en PLF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Montant (AE=CP) en M€	16,6	26,75	28,91	43,5	45,4	48,7	48,8	49	49,3	51,9	52,2	53,2	53,2	53

Récemment, le débat relatif à la **décentralisation** des grands ports maritimes a été relancé et le Premier ministre, dans son discours au CIMer 2018, a indiqué que, s'agissant des ports de la façade atlantique « *le Gouvernement examinerait de manière favorable les demandes des collectivités qui souhaiteraient en reprendre la gestion* ».

Les régions Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur avaient notamment indiqué qu'elles souhaitaient prendre cette compétence. La maire de Paris a également plaidé pour une régionalisation d'Haropa dans le cadre de l'intégration des ports de l'axe Seine.

**Si les avis divergent, le rapporteur de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes souhaitait que le Parlement se penche sur cette question.**

## **2. Prévoir la possibilité d'une décentralisation de certains grands ports maritimes, sur demande des régions et sous réserve de l'accord de l'État**

Le présent article prévoit la possibilité pour les régions de se voir transférer la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des grands ports maritimes relevant de l'État au plus tard au 1<sup>er</sup> janvier 2025 (I).

Il est prévu que le GPM communique au conseil régional qui en fait la demande toutes les informations permettant le transfert du port en connaissance de cause (I).

La demande de la région doit être formulée au plus tard le 31 mars 2024 au préfet de région, qui transmet cette demande au conseil de développement du port concerné. Ce dernier dispose de trois mois pour émettre un avis sur la demande de transfert (I).

Le II fixe les modalités financières du transfert aux régions, à titre gratuit, et les conditions de prise en charge, par l'État, des frais d'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer.

Le III prévoit que les dispositions relatives aux missions et aux conditions d'exploitation des GPM demeureront applicables aux ports transférés aux régions. Le IV détermine les conditions de prorogation des conventions de terminal en vigueur au sein du port transféré et le V constitue une mesure de coordination.

La proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul ne propose pas de dispositions sur ce sujet.

## **3. Maintenir une possibilité de décentralisation des grands ports maritimes, à la demande des régions et sous réserve de l'accord de l'État**

La DGITM a indiqué au rapporteur de la présente proposition de loi qu'une décentralisation n'était **pas envisagée à ce jour** et que **l'introduction d'un article dédié à ce sujet dans le cadre du projet de loi « 3D » ou « 4D », qui doit être examiné en 2021, avait été écartée**. Elle indique que, s'agissant du GPM de Nantes-Saint-Nazaire, le CIMer 2018 a pris acte du souhait de la région Pays de la Loire de ne pas se voir transférer le port. S'agissant du GPM de La Rochelle, la régionalisation du port ne fait pas consensus entre les collectivités. Aucune évolution institutionnelle n'est donc envisagée à court terme. Enfin, s'agissant du GPM de Bordeaux, la régionalisation du port est souhaitée par la plus grande partie des acteurs, mais aucune décision formelle n'a encore été prise à ce stade.

Dans les réponses au questionnaire du rapporteur, le ministère de l'économie indique pour sa part être *« ouvert à ce que la discussion d'une*

*décentralisation des ports de la façade atlantique soit ouverte* », tout en indiquant ne pas partager la procédure mise en place par le présent article.

Suivant l'intention de l'auteur de la proposition de loi, **le rapporteur souhaite que le débat ait lieu au Parlement** et que le Gouvernement, mais aussi les régions, clarifient leurs positions.

Aussi, sur proposition de son rapporteur, la commission a adopté un **amendement COM-4 avec un triple objet** : supprimer les dates imposées pour le transfert, laisser trois mois de plus au conseil de développement de chaque GPM pour se prononcer sur l'éventuelle demande de la région et enfin, prévoir que le Conseil national portuaire et logistique créé par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi rende un avis dans les mêmes conditions sur la demande de la région.

**La commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.**

## CHAPITRE II

### Renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes

*Article 7 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspard  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

*et*

*Article 6 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Mise en place de nouveaux outils au service du renforcement de la compétitivité des ports maritimes**

**Cet article vise à créer les conditions du développement futur des ports, notamment par la mise en place de nouveaux outils au service du renforcement de leur compétitivité (contrats d'objectifs et de performance avec l'État et chartes avec les collectivités territoriales).**

**La commission a adopté deux amendements pour limiter les éventuelles dérogations qui pourraient être apportées aux mesures de compensation prévues par le droit de l'environnement (COM-22), d'une part, et pour mieux articuler les contrats d'objectifs et de performance entre le GPM, l'État et les collectivités territoriales avec la stratégie nationale portuaire (COM-20), d'autre part.**

#### **1. Plusieurs obstacles nuisent à la compétitivité des ports**

La mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports considère que **la compétitivité des ports n'est pas à la hauteur des attentes.**

Ce constat trouve ses racines dans plusieurs causes, parmi lesquelles :

- les contraintes liées à la mise en œuvre des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité ;
- l'absence de contrats d'objectifs et de performance entre les ports et l'État ;
- parfois, l'insuffisant lien entre les ports et leur territoire.

- **Les potentielles conséquences de la mise en œuvre de mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**

La séquence éviter-réduire-compenser (ERC), décrite à l'article L. 110-1 du code de l'environnement, prévoit que le **principe d'action préventive implique d'** « éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ».

En ce qui concerne **les mesures de compensation des atteintes à la biodiversité**, l'article L. 163-1 du même code précise que si les atteintes occasionnées par la réalisation d'un projet ne peuvent être ni évitées, ni réduites, ni compensées, « celui-ci n'est pas autorisé en l'état ». En outre, la mise en œuvre des mesures de compensation doit être réalisée : « en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, à proximité de celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne ».

Les GPM disposent d'importants espaces disponibles sur leurs domaines, qu'ils peuvent mobiliser pour **réaliser des projets, travaux ou ouvrages nécessaires à leur développement futur**. Certains d'entre eux sont parfois susceptibles de porter atteinte à la biodiversité et impliquent donc la mise en œuvre de mesures de compensation, comme le prévoit l'article L. 163-1 du code de l'environnement. D'après la mission d'information, la mise en œuvre de certaines de ces mesures est parfois susceptible de freiner, si ce n'est de compromettre les objectifs visés en première instance, à savoir le développement futur du port.

Pour le rapporteur de la mission M. Michel Vaspert, il convient notamment **d'appliquer le principe de proximité avec discernement** : « La compensation écologique pourrait notamment être utilisée pour développer des « ceintures vertes » autour des ports, renforçant leur intégration dans leur environnement et la préservation de ce dernier ».

- **Une absence de contrats d'objectifs et de performance, en dépit de la volonté du législateur**

La mission d'information relève que la volonté de **renforcer le pilotage stratégique** des GPM dans un objectif de performance n'est pas nouvelle. En 2008, lors de l'examen du projet de loi de réforme portuaire au Sénat, le rapporteur M. Charles Revet avait défendu l'inscription **dans la loi d'un contrat d'objectifs et de performance (COP) entre les GPM et l'État**. L'objectif était double : préciser les modalités de mise en œuvre des projets stratégiques et clarifier l'évolution de la part de dividendes demandés par l'État, considérant qu'il est essentiel que le port dispose d'une certaine visibilité, notamment pour ses investissements.

Or, pour la mission d'information, **l'État n'a pas respecté la volonté du législateur** puisque la disposition prévoyant la conclusion de ces contrats a été déclassée de la partie législative à la partie réglementaire lors de la

codification du code des transports par voie d'ordonnance en 2010<sup>1</sup>, avant d'être supprimée par le Gouvernement par décret<sup>2</sup>. La mission d'information estime que ces décisions sont malvenues, compte tenu de la faiblesse du pilotage stratégique de l'État en matière portuaire. Dans son rapport de 2017 relatif au bilan de la réforme des grands ports maritimes<sup>3</sup>, la Cour des comptes considère qu'en ne signant aucun contrat pluriannuel, **l'État a manqué à ses obligations**.

Dans ce cadre, la **proposition n° 1** de la mission d'information préconise de **renforcer le pilotage des GPM par la performance et d'inscrire la politique patrimoniale de l'État dans une logique pluriannuelle, en créant des contrats d'objectifs et de performance**. La proposition n° 7 de la mission recommande en outre de **garantir une visibilité pluriannuelle aux ports sur les financements attribués par l'État, dans le cadre des COP**.

- **Un lien à retisser entre les ports et leur environnement**

La mission d'information considère que le **renforcement des liens entre les ports et leurs villes de rattachement** est une « *opportunité à saisir* » dans la mesure où il serait susceptible d'améliorer l'image parfois négative des activités portuaires, mais aussi de résoudre les potentiels conflits d'usage sur le littoral. De nombreux projets ont été développés dans ce sens : la plupart des GPM ont par exemple élaboré des **chartes avec leur ville de rattachement** et conduisent des opérations économiques, culturelles ou sociales avec les acteurs locaux (associations, universités, chambres de commerce et d'industrie). Malgré ces efforts, le délégué interministériel pour l'axe Méditerranée-Rhône-Saône considère, dans son rapport au Premier ministre de 2018, que le port est toujours perçu par les acteurs locaux, à tort ou à raison, comme une « *forteresse* ».

La mission d'information a ainsi proposé, dans sa recommandation n° 1, d'accroître les liens entre les ports et leur environnement territorial. Le rapport précise en outre qu'« *au-delà, une généralisation des chartes ville-port pourrait être envisagée* ».

## **2. Mettre en place de nouveaux outils pour créer les conditions de développement futur des ports**

L'article 7 vise à apporter des dérogations au droit de l'environnement pour favoriser le développement futur des ports et à créer des COP entre les GPM et l'État d'une part, et des chartes entre les GPM et les collectivités territoriales, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Article 9 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-423 du 28 mars 2017

<sup>3</sup> Cour des comptes, *Le bilan de la réforme des grands ports maritimes, rapport public annuel 2017*.

- **Prévoir des dérogations limitées au droit de l'environnement pour permettre le développement futur des ports**

L'article 7 a pour objet d'apporter des dérogations au principe de compensation écologique, afin de **favoriser le développement futur des ports**. Il prévoit ainsi que, par dérogation à l'article L. 163-1 du code de l'environnement, **la mise en œuvre de mesures de compensation** rendues nécessaires par la réalisation d'un projet de travaux ou d'ouvrage **doit être rendue compatible avec le développement futur des infrastructures portuaires du GPM**, qui est précisé dans son projet stratégique.

La proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français de Mme Martine Filleul ne prévoit pas cette dérogation.

- **Créer des contrats d'objectifs et de performance pour améliorer le pilotage des GPM par la performance**

Suivant la proposition n° 1 préconisée par la mission d'information, l'article 7 de la présente proposition de loi tend à **instituer un contrat pluriannuel d'objectifs et de performance entre chaque GPM et l'État et les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements**. Ce contrat a notamment pour objet de **préciser les modalités de mise en œuvre du projet stratégique**, de préciser les **orientations de la politique de dividendes versés à l'État par le GPM**, afin d'assurer une **visibilité financière pluriannuelle au port**, et de **déterminer une trajectoire de maîtrise des dépenses non commerciales du GPM**, dont il est prévu que **l'État prenne en charge une « part substantielle »**, et qui sont listées à l'alinéa 10.

- **Généraliser les chartes entre les GPM et les collectivités territoriales**

Les alinéas 12 à 14 de l'article 7, suivant l'objectif formulé par la recommandation n° 1 de la mission d'information, **généralisent le principe des chartes ville-ports pour les GPM**, afin de les inciter à formaliser, avec les collectivités territoriales dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port, des projets communs dans les domaines de l'aménagement, de la recherche, du développement et de la transition énergétique.

### **3. Garantir un meilleur équilibre entre le droit de l'environnement et le développement des ports et mettre en cohérence les COP avec la stratégie nationale portuaire**

Favorable à la mise en place de ces nouveaux outils, la commission a adopté **2 amendements** à l'article 7.

Le rapporteur estime qu'il est nécessaire de **mieux concilier les mesures de compensation rendues nécessaires par le droit de l'environnement et les projets stratégiques des ports**. Il considère

néanmoins qu'une prise en compte, plutôt qu'une compatibilité, permettrait de limiter davantage les éventuelles dérogations qui pourraient être apportées aux mesures de compensation prévues par le droit de l'environnement. Aussi, suivant son rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-22 qui prévoit que la mise en œuvre de ces mesures doit prendre en compte les projets de développement futur du port.

Favorable à l'institution de contrats d'objectifs et de performance entre les GPM et l'État, et **soucieuse de leur cohérence avec la stratégie nationale portuaire** prévue à l'article 1<sup>er</sup>, la commission a adopté un amendement COM-20 du rapporteur qui précise que les COP prennent en compte la stratégie nationale portuaire.

### **La commission a adopté l'article 7 ainsi modifié.**

*Article 7 bis de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

### **Création de zones de relance économique temporaires dans la circonscription des ports relevant de l'État et des ports décentralisés**

**Le présent article, introduit par un amendement COM-5 du rapporteur, vise à mettre en place un zonage dédié au renforcement de l'attractivité des ports français, dans le contexte de la relance économique. Pour bénéficier de l'ensemble des mesures associées au zonage, les entreprises devront s'inscrire dans le respect d'une double conditionnalité sectorielle et environnementale.**

À ce jour, selon les informations transmises au rapporteur, environ **81 zones franches existeraient au sein de l'Union européenne**, associant des exonérations de droits de douanes et des exonérations totales ou partielles de fiscalité foncière ou d'autres dispositions fiscales. Le Gouvernement britannique a d'ailleurs annoncé son intention d'en créer dans un avenir proche.

La DGITM a indiqué qu'aucune zone franche de ce type n'existait à l'heure actuelle en France. Deux zones auraient été précédemment actives, notamment une au Verdon.

Au-delà des potentiels **effets d'aubaines** et d'**exclusion** intervenant aux frontières de ces zones, la mise en place d'un dispositif douanier et fiscal permettrait de **renforcer l'attractivité des zones portuaires françaises**.

Le **code des douanes** prévoit d'ores et déjà la possibilité, pour le ministre de l'économie et des finances et les ministres concernées, de créer par décret une zone franche permettant de faire considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation, ainsi que des restrictions quantitatives.

Par ailleurs, le comité interministériel de la mer 2019 a décidé de confier une **mission au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances** pour examiner les leviers de politique publique mobilisables pour dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires. Cette mission lancée au premier semestre 2020 devrait aboutir en 2021.

**La création de zones franches est une mesure qui reçoit un accueil positif de la part de l'ensemble des acteurs consultés par le rapporteur et ce dernier souhaite être force de propositions, afin que puisse se concrétiser la réflexion initiée sur ce sujet.**

Aussi, l'amendement **COM-5** adopté par la commission sur proposition du rapporteur prévoit d'instituer des **zones de relance économique temporaires**, dans lesquels un régime douanier et fiscal spécifique s'appliquerait entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 31 décembre 2026, afin d'accompagner le secteur portuaire, logistique et du transport de marchandises dans la reprise économique.

Ce zonage permettra de compléter les mesures déjà prises par le Gouvernement et le législateur, notamment dans le cadre du **projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de l'action publique** ou encore dans le cadre de la **révision de la valeur locative des locaux industriels**. Il permettra également d'accompagner les moyens qui seront mis en œuvre *via* le **plan de relance** pour 2021-2022, qui prévoit des enveloppes dédiées à la relocalisation d'activités industrielles stratégiques. Compte tenu de l'enjeu aigu du renforcement des exportations françaises, ces relocalisations pourraient s'effectuer dans la circonscription des ports de l'État et des collectivités et ainsi soutenir les trafics portuaires.

Outre un **régime douanier** spécifique, une **exonération portant sur l'impôt sur les sociétés est prévue**, selon des modalités dégressives, afin de favoriser les implantations d'activités à haute valeur ajoutée industrielle.

Au-delà des conditions relatives à la dimension de l'entreprise, cet amendement prévoit un **mécanisme de conditionnalité environnementale et sectorielle** pour bénéficier de l'ensemble des leviers proposés. En l'espèce, l'activité de l'entreprise doit être une activité industrielle ou commerciale, dans le **domaine technologique, portuaire, logistique, énergétique, environnemental**. Son activité principale, définie selon la nomenclature d'activités françaises de l'Institut national de la statistique et des études économiques, ne doit pas relever des secteurs de la construction automobile

ou des transports routiers de marchandises. En outre, l'entreprise doit conclure avec l'autorité compétente de l'État **une convention comportant des engagements en matière de prévention des risques industriels et des pollutions, de compensation des émissions de gaz à effet de serre et de développement de l'économie circulaire.**

Le zonage douanier s'applique aux activités présentes dans les limites des zones définies par le présent article à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi. **L'exonération spécifique d'impôt sur les sociétés s'applique uniquement aux entreprises qui, entre le 1<sup>er</sup> juillet 2021 et le 31 décembre 2026, créent des activités dans les zones de relance économique temporaires.**

Avec une estimation d'environ **1 000 installations** favorisées au total sur l'ensemble de la période par ce dernier dispositif, la perte de recettes pour l'État pourrait représenter **100 millions d'euros**, ce qui paraît raisonnable au regard des enjeux économiques et d'aménagement du territoire en cause.

**La commission a adopté l'article 7 bis ainsi rédigé.**

*Article 7 ter de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

**Suramortissement pour l'acquisition de biens et équipements concourant à la fluidité du passage portuaire et à la diminution des pollutions industrielles dans les zones de relance économique temporaires**

<p><b>Le présent article, introduit par un amendement <u>COM-6</u> du rapporteur, tend à créer un mécanisme de soutien à l'investissement productif et écologique pour le secteur industrialo-portuaire.</b></p>
--

Ces dernières années, plusieurs dispositifs dits de « suramortissement » ont été créés par le législateur, afin de **favoriser l'engagement d'investissements par les entreprises.**

La loi dite « **Macron** » de 2015 avait ainsi prévu un dispositif de suramortissement : la déduction était égale à 40 % du prix de revient de l'investissement et son montant était déduit du bénéfice linéairement sur la durée d'amortissement, que l'entreprise ait choisi d'amortir le bien sur un mode dégressif ou linéaire. Les entreprises pouvaient non seulement amortir les biens à hauteur de 100 % de leur valeur mais également déduire définitivement 40 % de cette même valeur de leur bénéfice. Pour un

investissement de 100 000 euros, l'économie d'impôt, s'ajoutant à l'amortissement classique, était, pour un taux normal d'impôt sur les sociétés, d'environ 13 000 euros.

Un tel dispositif a également été prévu pour favoriser le verdissement du transport maritime (voir article 15 de la présente proposition de loi). Il est aujourd'hui inscrit à **l'article 39 *decies* C** du code général des impôts.

Aussi, afin de favoriser les investissements des entreprises, notamment de manutention, sur le domaine portuaire, le présent article vise à encourager l'achat de **biens, équipements, matériels, technologies concourant à la fluidité du passage portuaire et de la chaîne logistique, à la productivité des terminaux et à la rapidité du traitement des navires à quai**. Sont notamment visés : les portiques, grues, terminaux, technologies de rupture et applications informatiques qui participent de ces objectifs.

Le présent article vise également à encourager **l'achat de biens, équipements, matériels, outils qui permettent une réduction d'au moins 25 % des émissions de dioxyde de carbone ou de soufre ou de tout type de pollution par rapport aux équipements qui remplacent, dans une optique de décarbonation économique**.

Le dispositif de suramortissement sera accessible aux entreprises désireuses de s'engager résolument dans la compétition internationale et dans la transition énergétique. Il fixe à **30 % le taux de suramortissement** pour les biens acquis à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2021 et jusqu'au 31 décembre 2026. Pour assurer la pleine efficacité du dispositif, le présent article prévoit la **rétrocession de l'avantage fiscal au crédit-preneur**, à l'instar du dispositif de financement similaire dans le secteur maritime.

Son entrée en vigueur est subordonnée à la validation du dispositif par la Commission européenne, au regard du régime des aides d'État.

**La commission a adopté l'article 7 *ter* ainsi rédigé.**

*Article 8 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspard  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

### **Conditions d'exécution des services de pilotage maritime et de remorquage portuaire**

**Cet article comporte plusieurs mesures relatives à l'exécution et à la régulation des services portuaires de pilotage et de remorquage.**

**La commission a adopté 4 amendements COM-7, COM-8, COM-9 et COM-10 visant à supprimer les dispositions du présent article relatives au pilotage maritime, à augmenter de 4 à 7 ans la durée maximale des agréments des sociétés de remorquage, à recentrer le dispositif prévu par l'article s'agissant de la continuité du service sur les seules entreprises de remorquage, et à prévoir une modalité de prévention des conflits et d'organisation du dialogue social pour garantir la continuité du remorquage, y compris en cas de perturbations prévisibles du service.**

#### **1. Un règlement européen de 2017 dont l'ensemble des conséquences n'ont pas encore été tirées**

Après plusieurs tentatives, l'Union européenne est parvenue à établir un cadre pour la régulation des services portuaires. Le règlement 2017/352 du 15 février 2017 fixe des **règles communes relatives à la transparence financière des ports**, afin de faciliter l'accès au marché des services portuaires, accroître la transparence financière des aides versées aux services portuaires et améliorer la qualité des services fournis aux utilisateurs. Il donne la possibilité aux autorités portuaires de fixer des **exigences minimales** aux fournisseurs de services ou des **obligations de service public**.

À l'heure actuelle, selon la DGITM, l'organisation des services portuaires dans les ports français, ainsi que les conditions d'accès aux infrastructures et les conditions d'installation sur les places portuaires sont **équitables et non discriminatoires** conformément au règlement européen.

En application du règlement (UE) 2017/352 sur les services portuaires, les autorités françaises ont informé la Commission européenne de la désignation de l'autorité compétente au sens du règlement (article 17) et de la procédure de traitement des plaintes relative à l'application de ce règlement (article 16, paragraphe 7).

La DGITM a été désignée en tant qu'autorité compétente, car elle semble actuellement la plus en mesure d'exercer ce rôle. Elle établit et met en œuvre la réglementation relative aux services portuaires pour l'ensemble des ports de commerce français, qu'il s'agisse d'Établissements publics ou de ports décentralisés. L'ART, pour sa part, ne dispose pas de mission en matière portuaire.

Il est prévu par décret de doter la DGITM de pouvoirs d'injonction pour qu'elle puisse exercer pleinement son rôle d'autorité compétente et obtenir les informations nécessaires de la part des opérateurs en cas de plainte.

Ce choix est en conformité avec le règlement, qui ne fixe pas d'exigence particulière vis-à-vis de cette autorité, à la différence de la procédure prévue à l'article 16 qui doit assurer une séparation fonctionnelle avec les gestionnaires de port.

C'est le choix qui a par exemple été fait par la Pologne, en désignant les directeurs de l'office maritime. L'Irlande quant à elle a désigné l'office du développement maritime (Irish Maritime Development Office), qui est une agence publique ayant pour mission le développement du secteur de transport maritime. La Suède a désigné l'agence suédoise des transports (Swedish Transport Agency), comparable à l'ART, mais qui disposait déjà de compétences dans le secteur maritime.

La DGITM n'a pas été en mesure de fournir les réponses demandées par le rapporteur concernant l'organisation retenue par l'Allemagne, la Belgique, les Pays-Bas et l'Italie, ce qui est particulièrement regrettable car ces pays sont nos principaux concurrents dans le domaine portuaire.

*Source : à partir des informations transmises par la DGITM.*

Dans le cadre de ses travaux, l'attention de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a été attirée sur deux sujets :

- le **coût du passage portuaire** en France, élément de compétitivité-prix ;
- la **continuité du service**, en cas de perturbation prévisible.

Le rapport de la mission IGF-CGEDD consacré à *La transformation du modèle économique des grands ports maritimes* de novembre 2018 faisait état de **coûts du passage portuaire plus élevés en France** par rapport à nos principaux concurrents européens.

Si cette observation a fait l'objet de réactions plus ou moins critiques de la part des acteurs concernés, la DGITM a indiqué vouloir relancer les travaux de l'Observatoire des coûts du passage portuaire, mis en place de sa propre initiative et de manière ponctuelle. **Le rapporteur souhaite que cette structure soit redynamisée.**

L'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi vise d'ailleurs à intégrer cet observatoire, ou à tout le moins ses missions, dans le Conseil national portuaire et logistique, afin de suivre l'évolution des coûts du passage portuaire en France. La DGITM indique avoir été confrontée à une difficulté majeure de disponibilité des données puisque ces dernières relèvent de négociations commerciales entre acteurs privés. Elle indique cependant que les ports français se situent dans la moyenne de leurs concurrents européens. **Ces observations générales ne rejoignent que partiellement les éléments relevés par la mission d'information de la commission** lors de ses auditions et déplacements.

**Si le pilotage maritime<sup>1</sup> apparaît aujourd'hui fortement encadré, raison pour laquelle il avait d'ailleurs été exclu d'une partie du champ d'application du règlement européen de 2017<sup>2</sup>, tel n'est pas le cas pour le remorquage<sup>3</sup>.** Un rapport CGEDD-IGAM de 2011 avait d'ailleurs invité le Gouvernement à avancer sur le chemin d'une meilleure régulation de ces services tant pour des motifs de compétitivité que de disponibilité.

**La durée actuelle des agréments délivrés aux sociétés de remorquage apparaît en effet excessive aujourd'hui** par rapport aux enjeux concurrentiels (*voir tableau ci-après*).

---

<sup>1</sup> Articles L. 5341-1 à L. 5341-8 et R. 5341-1 à R. 5341-87 du code des transports.

<sup>2</sup> Article 10 du règlement européen précité.

<sup>3</sup> Articles L. 5342-1 à L. 5342-6 et D. 5342-1 à D. 5342-2 du code des transports.

Grand port maritime	Remorquage Société	Nbre de Coques + réserve	Fin date agrément		Lamanage Société	Fin date agrément	Durée
Dunkerque	Boluda	8	26/11/22	7 ans	Société coopérative des lamaneurs du port de Dunkerque	16/03/23	5 ans
Le Havre	Boluda	8	08/10/25	7 ans	Société coopérative de lamanage des ports du Havre et d'Antifer	07/12/25	7 ans
Rouen	Société de remorquage maritime de Rouen - Groupe Thomas	6	2021	6 ans	Coopérative de lamanage de Rouen	05/11/23	8 ans
Nantes Saint-Nazaire	Boluda	7	30/04/20 (à renouveler)	7 ans	BDL du Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire	13/02/27	7 ans
					Société Huchet Desmars	13/02/27	7 ans
La Rochelle	Boluda	3	30/06/23	15 ans	Lamanage et services des ports de La Rochelle - Charente - SAS	01/02/23	15 ans
Bordeaux	Société de remorquage maritime de Bordeaux - Bassens - Groupe Thomas	4	01/01/22	7 ans	Société du lamanage du port de Bordeaux	(agrément signé le 24/02/2010)	sans limitation de durée
Marseille	Boluda	10	2023	8 ans	Coopérative de lamanage de Marseille et du golfe de Fos	25/09/25	6 ans

**En outre, le rapporteur constate que la fiabilité sociale des ports français est encore perfectible.**

Face aux épisodes de grève liés à la réforme des retraites qui a durement éprouvé nos places portuaires, les représentants du secteur ont été réunis à la demande du ministre Jean-Baptiste Djebbari, le **21 janvier dernier**, avec la ministre Agnès Pannier-Runacher. Des réunions ont été organisées avec les acteurs économiques, les grands ports maritimes et les services de l'État afin d'évaluer les conséquences de ces mouvements pour les entreprises et identifier les mesures commerciales ou économiques capables de reconquérir les trafics perdus. Des mesures commerciales ont ainsi été décidées pour améliorer l'attractivité de la place française.

Ces mouvements ont conduit à des interruptions des trafics maritimes, fluviaux, ferroviaires et routiers, à l'annulation d'escales de navires et la réorganisation des flux logistiques, à des blocages des accès des zones industrialo-portuaires empêchant notamment l'accès des transporteurs routiers notamment et à un ralentissement des opérations d'approvisionnement de raffinerie qui n'a pas cependant occasionné d'épisodes de rupture d'approvisionnement en carburant. **En moyenne, le trafic a reculé sur l'ensemble des GPM en janvier 2020 de - 15 % par rapport à la même période en 2019 et jusqu'à - 25 % pour certains ports (notamment Le Havre, Nantes et Marseille).**

Face à cette situation et dans le contexte de la crise sanitaire, une **charte de 4 engagements** a été signée le 7 octobre dernier par des acteurs des chaînes logistiques françaises dans laquelle les signataires s'engagent au nom de la solidarité nationale à œuvrer en faveur des ports français et des filières stratégiques maritime, fluviale et ferroviaire.

## **2. Inscrire une partie du règlement européen de 2017 dans le code des transports et garantir l'exécution continue du service de remorquage portuaire**

Cet article renvoie aux **propositions n° 4 et 5** du rapport de M. Michel Vaspert.

Le 1° tend à insérer un chapitre préliminaire au sein du titre IV du livre III de la cinquième partie du code des transports pour rappeler la possibilité ouverte aux autorités administratives compétentes de fixer des exigences minimales pour la fourniture de services portuaires et des obligations de service public au sens des articles 4 et 7 du règlement européen de 2017.

Les 2° et 3° apportent plusieurs évolutions aux dispositions régissant le remorquage portuaire dans les GPM. Ils prévoient une limitation de la durée de l'agrément délivré à ces sociétés à quatre ans et visent à sanctionner le non-respect, par ces entreprises, des exigences fixées par l'autorité portuaire en matière de disponibilité du service.

La proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul ne comporte pas de dispositions sur ce sujet.

### **3. Répondre à l'inquiétude des acteurs en supprimant toute référence au pilotage maritime, sécuriser les conditions d'exercice du remorquage portuaire en tant que composante du service public portuaire**

Interrogée par le rapporteur, la DGITM indique que « *bien que le règlement sur les services portuaires soit d'application directe, des modifications du chapitre II du titre IV du livre III de la cinquième partie du code des transports portant sur les services portuaires sont envisagées par le Gouvernement* », notamment pour intégrer des dispositions de nature réglementaire portant sur « *les exigences minimales, en ce qui concerne les qualifications professionnelles, l'équipement, la sécurité maritime et la sûreté générale, ainsi que les autres points clés du règlement* ». **Toutefois, elle n'envisage pas d'intégrer de dispositions concernant les sujets de préoccupation de la mission d'information de ma commission.** Elle considère que la création d'un service minimum n'est pas possible en l'état actuel du droit, pour le remorquage et précise que « *les agréments peuvent imposer la continuité du service, permettant ainsi de garantir la disponibilité du service portuaire, pour l'ensemble des utilisateurs, sans interruption* ». **Le rapporteur s'interroge sur la réalité de ces exigences de continuité du service compte tenu des situations constatées à l'hiver 2019-2020.**

Plusieurs options ont été proposées au rapporteur, dont certaines auraient conduit à établir un véritable **service minimum** pour le remorquage portuaire ou à étendre les **pouvoirs de réquisition** du président du directoire du GPM. L'application des dispositions du **code du travail** relatives aux personnels des entreprises, organismes et établissements publics ou privés chargés de la gestion d'un service public a également été évoquée. En l'espèce, elles pourraient trouver à s'appliquer car le remorquage, s'il ne constitue pas en tant que tel un service public, se voit fixer des exigences et des obligations de service public.

En outre, le rapport CGEDD-IGAM de 2011 indiquait que des services de remorquage étaient exécutés dans le cadre de **délégations de service public dans les ports décentralisés**. Ces éléments constituent donc un faisceau d'indices qui peuvent conduire à qualifier l'activité de remorquage de service public. **Le pilotage maritime est quant à lui clairement identifié comme un service public**, selon la jurisprudence du Conseil d'État.

Dans les réponses adressées au rapporteur, le ministère de l'économie indique que « *s'agissant du défaut de continuité de service à l'occasion des mouvements sociaux, nous constatons qu'il résulte davantage de l'arrêt des opérations de manutention que du remorquage, lamanage ou pilotage* » et d'ajouter qu'une disposition « *prévoyant un service minimum de l'ensemble des opérations de service portuaire* pourrait être étudiée en concertation avec le

*ministère des transports, les GPM et leurs fournisseurs* ». **Le rapporteur appelle donc le Gouvernement à travailler sur un dispositif qui permettrait de traiter durablement cet enjeu majeur de compétitivité-hors-prix pour nos ports.**

En attendant qu'un tel travail aboutisse, en concertation avec l'ensemble des acteurs et dans le cadre d'un dialogue social et économique constructif, **le rapporteur a souhaité prévoir un dispositif équilibré**, sans renoncer à l'intention initiale de l'auteur de la proposition de loi.

**Au-delà, faute de temps supplémentaire dans l'examen préparatoire du texte, la piste d'une régulation plus forte des services portuaires, notamment via l'Autorité de régulation des transports (ART), n'a pas pu être exploitée.** Le rapporteur relève toutefois que l'IGF et le CGEDD ont recommandé de confier, à terme, une mission de régulation du secteur portuaire à l'ART. Cette piste devrait être étudiée de façon approfondie.

Aussi, afin de tenir compte des remarques formulées par les acteurs consultés par le rapporteur, la commission a adopté **quatre amendements** du rapporteur visant à :

- supprimer les dispositions du présent article relatives au pilotage maritime (**COM-7**) ;
- augmenter de 4 à 7 ans la durée maximale des agréments des sociétés de remorquage afin de prévoir une durée raisonnable pour l'amortissement des investissements consentis (**COM-8**) ;
- recentrer le dispositif prévu s'agissant de la continuité du service sur les entreprises de remorquage, pour exclure explicitement le lamanage (**COM-9**) ;
- prévoir une modalité de prévention des conflits et d'organisation du dialogue social pour garantir la continuité du remorquage, y compris en cas de perturbations prévisibles du service (**COM-10**).

**La commission a adopté l'article 8 ainsi modifié.**

### CHAPITRE III

#### Renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale

*Article 9 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français (Supprimé)*

et

*Article 7 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

#### **Demande de rapport sur les coûts et les conséquences de l'assujettissement des grands ports maritimes à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**

**Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant, pour chaque grand port maritime, les coûts et les conséquences de l'assujettissement de tout ou partie de leur domaine à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.**

**La commission a adopté un amendement COM-11 du rapporteur de suppression de l'article.**

#### **1. Le récent assujettissement des GPM à la taxe foncière ne s'est pas suivi d'une solution globale**

Une **décision** du Conseil d'État de **juillet 2014** a **mis fin à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** dont bénéficiaient les GPM depuis **1942** du fait d'une décision ministérielle. Compte tenu de l'importante surface foncière des ports, **l'assujettissement des GPM à la taxe foncière représenterait un surcoût considérable qui nuirait à leur compétitivité et qui susceptible d'être répercuté sur les amodiataires des GPM.**

Face à cette situation, plusieurs mesures législatives ont été adoptées ces dernières années, **sans pour autant traiter la problématique dans son ensemble.** Ainsi, l'article 33 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificatives pour 2014 rétablit une exonération de TFPB pour les GPM à partir de 2015, en laissant la possibilité aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la supprimer ou de la limiter. Néanmoins, la plupart des collectivités ou de leurs groupements ont délibéré pour supprimer cette

exonération. L'article 95 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015 institue deux nouvelles exonérations de TFPB à compter de 2016, concernant les biens transférés par l'État lorsqu'ils sont affectés à un service public ou sont d'utilité générale et non productifs de revenus. L'article 156 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 permet enfin de sécuriser les méthodes d'appréciation des valeurs locatives foncières.

La mission d'information préconise, dans sa **proposition n° 7**, de définir dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2021 un forfait fiscal adapté pour atténuer les effets de l'assujettissement des GPM à la fiscalité foncière et placer les ports français à armes égales avec leurs principaux concurrents.

## **2. Demande de rapport sur le coût de l'assujettissement des GPM à la taxe foncière**

Dans la logique de la proposition n° 7, l'article 9 de la proposition de loi de M. Michel Vaspert prévoit la **remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement évaluant le coût financier**, pour chaque GPM, **de l'assujettissement de tout ou partie de leur domaine à la TFPB et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties**, les conséquences pour leurs amodiataires et proposant une modalité particulière pour l'évaluation de leur valeur locative.

L'article 7 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Martine Filleul est identique.

## **3. Suppression de la demande de rapport par coordination avec le PLF pour 2021**

Depuis plusieurs années, un travail a été engagé avec les représentants des acteurs économiques et l'Union des ports de France. Ce travail s'est traduit par **l'adoption, à l'Assemblée nationale, d'un amendement du Gouvernement dans le PLF pour 2021, mettant en place un dispositif qui permet d'évaluer la valeur locative des quais et terre-pleins associés en fonction du nombre de mètres linéaires de quai** et qui s'appliquera aux impositions dues à compter de **2024**.

Le rapporteur considère que **cette initiative va dans le bon sens** : elle permettra de limiter la dégradation de la compétitivité des grands ports maritimes tout en permettant aux collectivités territoriales de bénéficier d'une ressource nouvelle, qu'elles ne percevaient pas avant la décision du Conseil d'État. Aussi, compte tenu de ce dispositif, la commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement de suppression COM-11.

**La commission a supprimé l'article 9.**

*Article 10 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français (Supprimé)*

et

*Article 8 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Demande de rapport sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires**

**Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport du  
Gouvernement sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des  
zones industrialo-portuaires.**

**La commission a adopté, sur proposition du rapporteur, un  
amendement COM-12 de suppression de l'article.**

#### **1. La nécessaire identification de leviers pour dynamiser l'activité portuaire**

Le rapporteur de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a jugé souhaitable d'étudier la possibilité de créer des « *zones logistico-portuaires franches* », qui consistent à mettre en place des dispositions fiscales et douanières permettant de stimuler l'activité économique et les exportations.

L'annonce du gouvernement britannique, en février 2020, de créer une dizaine de « *ports francs* » aux portes de l'Europe, pose également un réel défi en matière d'attractivité.

#### **2. Demande de rapport sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires**

L'article 10 de la proposition de loi de M. Michel Vaspert prévoit la remise au Parlement, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, d'un **rapport sur les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires**, présentant les avantages et inconvénients de la **création de zones franches douanières** dans la circonscription des GPM ou à proximité de celle-ci et présentant les éventuelles **conséquence de la création de zones franches au Royaume-Uni** pour le transport de marchandises à destination ou en provenance de la France.

L'article 8 de la proposition de loi n° 80 rect. (2019-2020) de Mme Martine Filleul est identique.

### **3. Suppression de la demande de rapport compte tenu de la création de zones de relance économique temporaires à l'article 7 bis**

Compte tenu du dispositif de **zones de relance économique temporaires** introduit par l'amendement COM-5 du rapporteur, qui crée un article additionnel 7 bis, et étant donné qu'une **mission d'inspection est en cours sur le sujet**, la commission a adopté un **amendement de suppression de l'article COM-12**.

#### **La commission a supprimé l'article 10.**

*Article 11 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspart et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

*et*

*Article 9 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

#### **Demande de rapport sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs**

**Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs.**

**La commission a adopté un amendement COM-13 du rapporteur de suppression de l'article.**

#### **1. La question de l'extension de la CCNU aux ports de Paris**

L'intégration des ports de l'axe Seine (Le Havre, Paris, Rouen), pose la question du cadre social pour les activités portuaires et de manutention. Le rapporteur de la mission d'information M. Michel Vaspart précise qu'une éventuelle extension de la CCNU doit « être étudiée avec attention ».

La mission d'information s'est notamment fait le relais des **inquiétudes de la filière fluviale** quant à cette possibilité : « *Selon les estimations faites par l'Association française des ports intérieurs (AFPI), la hausse salariale équivaudrait par ETP à + 9 mois de salaires au port de Lille et à + 3 mois de salaire au port de Mulhouse* ». Dans sa proposition n° 4, elle préconise ainsi de **faire aboutir les travaux sur le sujet**.

Enfin, une mission d'inspection doit être lancée pour évaluer les conséquences de cette potentielle extension aux ports intérieurs.

### **2. Une demande de rapport visant à évaluer les conséquences d'une potentielle extension**

L'article 11 de proposition de loi de M. Michel Vaspard prévoit la **remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement** sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la CCNU aux ports intérieurs.

L'article 9 de la proposition de loi n° 80 rect. (2019-2020) de Mme Martine Filleul est identique.

### **3. La position de la commission : suppression de cette demande de rapport en raison d'une mission en cours sur le sujet**

Le rapporteur considère que le **sujet est bien identifié** par les différents acteurs dans les ports, ministères et entreprises. En outre, la mise en place prochaine d'Haropa, avec la récente nomination de M. Stéphane Raison, permettra d'évoquer cette question. Dans ce contexte, le Parlement dispose d'autres voies et moyens qu'une demande de rapport pour suivre ce sujet. La commission a ainsi adopté, sur proposition du rapporteur, un **amendement COM-13 de suppression de l'article**.

**La commission a supprimé l'article 11.**

*Article 12 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

*et*

*Article 11 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

### **Demande de rapport sur la progression de la stratégie des nouvelles routes de la soie de la République populaire de Chine**

**Cet article prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif à la  
progression de la stratégie des nouvelles routes de la soie de la  
République populaire de Chine.**

#### **1. Une augmentation des participations chinoises dans les ports européens**

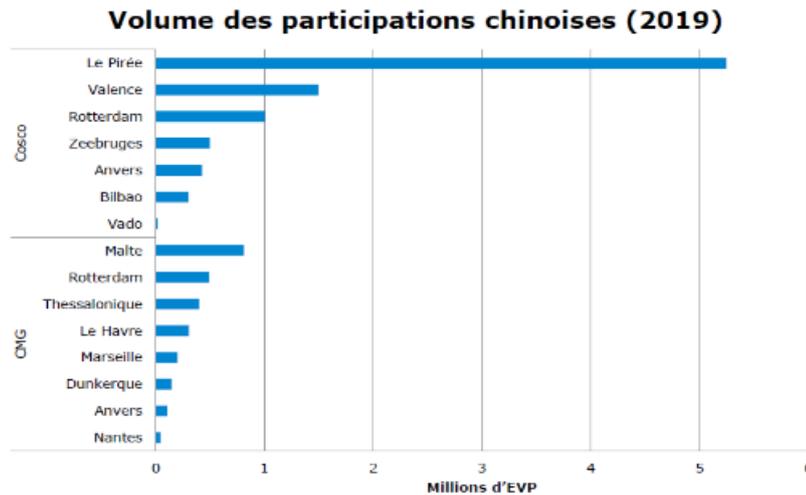
Lancée en **2013**, la stratégie « *One Belt, One Road* », également appelée « Nouvelles routes de la soie », vise à conforter l'influence mondiale de la Chine et se traduit par un **plan d'investissements massifs en matière d'infrastructures** (lignes de chemin de fer, infrastructures portuaires, terminaux intermodaux, zones économiques spéciales, infrastructures numériques...), en grande partie à destination du continent eurasiatique mais dont les contours sectoriels et géographiques sont mouvants.

En **Europe**, cette stratégie se matérialise notamment par une augmentation rapide des **participations chinoises dans les ports**. D'après M. Olaf Mersk, spécialiste du transport maritime au forum international des transports à l'OCDE, ces prises de participations sont réalisées par le biais d'un opérateur public privatisé (comme au Pirée<sup>1</sup>), d'opérateurs intégrés (comme à Zeebruges où COSCO - premier armateur chinois - a repris en 2017 le terminal de conteneurs APM Terminals, qui est une filiale de l'armateur Maersk), par un fonds d'investissement ou encore par un opérateur indépendant.

Pour l'heure, deux entreprises d'État chinoises sont actives en Europe : COSCO et China Merchants Group. Les participations chinoises concernent un total de **16 terminaux dans 13 ports européens**. En 2019, elles représentaient **11 millions d'équivalents vingt pieds, soit 10 % du volume européen**.

---

<sup>1</sup> En Grèce, le port du Pirée appartient à 67 % à l'armateur chinois COSCO depuis 2016.



Source : Olaf Merk, février 2020, « Performance et gouvernance des ports français ».

La mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a été alertée sur ce sujet. D'après son rapporteur, M. Michel Vaspert, cette stratégie **fait peser d'importantes menaces en matière de souveraineté et de compétitivité des ports français.**

La mission estime que l'Europe ne s'est pas dotée d'une **doctrine claire et consistante vis-à-vis des projets chinois** et que la **prise de conscience est trop tardive sur ce sujet.** En outre, elle appelle à renforcer les dispositifs prévus en matière de contrôle des investissements étrangers, tant en droit national qu'en droit européen.

Dans ce cadre, la **proposition n° 10** de la mission préconise d'établir une réponse coordonnée à l'échelle européenne face aux « *nouvelles routes de la soie* » chinoises et de nommer, en France, un interlocuteur unique sur le sujet.

## **2. Demande de rapport évaluant les conséquences de la stratégie chinoise sur le secteur maritime et portuaire français**

Afin d'évaluer l'impact de cette stratégie, l'article 12 de la proposition de loi de M. Michel Vaspert, identique à l'article 11 de la proposition de loi de Mme Martine Filleul, prévoit la remise au Parlement d'un rapport relatif à la progression de cette stratégie, qui précise notamment **l'état des participations détenues par des entreprises publiques chinoises dans le secteur maritime et portuaire français**, ainsi que les **conséquences de ce programme sur l'organisation des chaînes logistiques.**

L'article 11 de la proposition de loi n° 80 rect. (2019-2020) de Mme Martine Filleul est identique.

### **3. Maintien de la demande de rapport**

Le rapporteur partage la volonté de **protéger les ports français**, qui sont des **actifs stratégiques**, face à d'éventuelles menaces en matière de **souveraineté**. Il considère par ailleurs qu'une réponse coordonnée doit être apportée au niveau européen.

Sur ce point, consultée par le rapporteur, Mme Lamia Kerdjoudj-Belkaid, secrétaire générale de la Feport a indiqué: *« La Commission européenne travaille actuellement sur un projet de texte concernant les investissements étrangers financés par des États tiers comme la Chine (subventions publiques). Il est important que cette initiative voie le jour et que tous les secteurs stratégiques listés dans la Directive 2008/114/CE soient dans le champ du texte (Transport maritime, ports...etc.). Il faut en effet être vigilant quant aux risques réels qui existent que des filiales de manutention situées dans des ports européens et intégrées à des entreprises maritimes européennes ne soient pas cédées à des opérateurs de pays tiers sans que les États Membres n'aient leur mot à dire. »*

**La commission a adopté l'article 12 sans modification.**

## CHAPITRE IV

Accroître les moyens de nos ports maritimes et soutenir le verdissement du transport de marchandises

*Article 13 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

*et*

*Article 12 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

**Augmentation de la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transports fixée par la loi d'orientation des mobilités**

**Cet article vise à élever la trajectoire d'investissements de l'Agence de financement des infrastructures de transports entre 2021 et 2027 fixée par la loi d'orientation des mobilités.**

**Soucieuse d'améliorer la desserte des places portuaires par les modes massifiés, la commission a validé cette nouvelle trajectoire.**

**1. La faible massification des acheminements portuaires ne permet pas aux GPM d'étendre leur *hinterland***

La mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes a identifié le **sous-investissement chronique dans les infrastructures des dessertes portuaires** comme l'une des causes de la faible performance des ports français. Si ce constat dépasse largement le strict cadre portuaire, la mission relève que **80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier**. Cette situation nuit à la compétitivité des GPM dans la mesure où elle ne leur permet pas d'étendre leur *hinterland*.

La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) prévoit des **inflexions**. Son article 2 fixe notamment la trajectoire de dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) : 13,7 milliards d'euros sur la période 2019-2023 et 14,3 milliards d'euros sur la période 2023-2027.

L'un des cinq programmes d'investissements prioritaires définis par la LOM vise à renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de

marchandises. D'après le rapport annexé à la loi, l'État y consacrera **1 milliard d'euros dans les cinq ans et 2,3 milliards d'euros sur la décennie**. À cet égard, il est notamment prévu que l'État soutienne les programmes d'investissements des GPM et de leur *hinterland*.

La mission considère la trajectoire d'investissements fixée par la LOM **insuffisante au regard des besoins** et recommande, *a minima*, dans sa proposition n° 3 de **doubler le niveau d'investissements prévu au titre du cinquième programme d'investissements prioritaires de la LOM pour le porter à près de 5 milliards d'euros**, afin d'améliorer la desserte des places portuaires par les modes massifiés.

## 2. Doubler le niveau d'investissements prévu par la LOM en faveur du report modal dans le transport de marchandises

L'article 13 de la proposition de loi de M. Michel Vaspert, ainsi que l'article 11 de la proposition de loi de Mme Martine Filleul, tendent à traduire la proposition n° 3 de la mission d'information et **élèvent la trajectoire de dépenses de l'Afitf fixée à l'article 2 de la LOM. L'objectif est de doubler les 2,3 milliards d'euros prévus d'ici 2027 et fléchés vers le report modal**.

En retenant l'hypothèse selon laquelle les 14,3 milliards d'euros prévus sur la période 2023-2027 sont uniformément répartis sur les 5 ans, la nouvelle trajectoire obtenue est la suivante :

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
2 683 000 000	2 982 000 000	2 974 500 000	2 867 500 000	3 067 500 000	3 167 500 000	3 167 500 000	3 167 500 000	3 167 500 000
TOTAL 2019-2023				14 574 500 000				
				TOTAL 2023-2027				15 737 500 000

L'article 13 prévoit de remplacer les enveloppes prévues à l'article 2 de la LOM à destination de l'Afitf par ces nouveaux montants.

L'article 12 de la proposition de loi n° 80 rect. (2019-2020) de Mme Martine Filleul est identique.

## 3. Validation de l'augmentation de la trajectoire de dépenses de l'Afitf en faveur du report modal

La commission considère que **le report modal vers des modes massifiés des acheminements portuaires doit constituer une priorité**.

Le rapporteur salue les **175 millions d'euros** prévus par le PLF pour 2021 pour le **verdissement** des ports, qui seront en partie dédiés au développement d'infrastructures de report modal, mais considère que ce montant **n'est pas à la hauteur de l'ambition**.

Une véritable politique de report modal suppose des investissements bien plus importants, compte tenu notamment de l'état des réseaux ferroviaire et fluvial. C'est pourquoi la commission a validé la nouvelle trajectoire d'investissements de l'Afitf proposée par l'article 13.

**La commission a adopté l'article 13 sans modification.**

*Article 14 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspart  
et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance  
des ports maritimes français*

*et*

*Article 13 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul  
et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance  
et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

**Augmentation de la trajectoire d'investissements de l'Agence de  
financement des infrastructures de transports fixée par le rapport annexé à  
la loi d'orientation des mobilités et approbation du rapport annexé à la  
présente proposition de loi**

**Cet article vise à tirer les conséquences de l'augmentation de la trajectoire de l'investissement de l'Afitf prévue à l'article 13, en modifiant le rapport annexé à la loi d'orientation des mobilités et en précisant que les moyens supplémentaires seront destinés à accroître la desserte des places portuaires par des modes massifiés et à créer de nouvelles plateformes logistiques. Il approuve le rapport annexé à la présente proposition de loi.**

En cohérence avec l'article précédent, l'article 14 de la proposition de loi de M. Michel Vaspart, ainsi que l'article 12 de la proposition de loi de Mme Martine Filleul, consistent à **augmenter la trajectoire de l'Afitf dans le rapport annexé à la LOM.**

En outre, cet article **approuve le rapport annexé à la présente proposition de loi**, qui détaille les moyens consacrés au renforcement de la compétitivité des ports français.

Ce rapport annexé comporte deux parties :

- la première, intitulée « mettre en œuvre un plan de relance portuaire, améliorer le pilotage stratégique des grands ports maritimes et accompagner la transformation de leur modèle

économique » prévoit notamment les modalités de mise en œuvre d'un **plan de relance à hauteur de 150 millions d'euros par an pendant 5 ans** ;

- la seconde, intitulée « renforcer la compétitivité et la fluidité du transport de marchandises et de la chaîne logistique française » décrit les priorités en matière d'infrastructures, de soutien au transport combiné et de fluidification des chaînes logistiques.

L'article 9 de la proposition de loi n° 80 rect. (2019-2020) de Mme Martine Filleul est identique.

En cohérence avec l'adoption de l'article 13, la commission a validé l'augmentation de la trajectoire de l'Afitf dans le rapport annexé de la LOM, ainsi que le rapport annexé de la présente proposition de loi, dont elle partage les priorités.

**La commission a adopté l'article 14 sans modification.**

*Article 15 de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspert et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français*

*et*

*Article 14 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

**Prolongement du dispositif de suramortissement fiscal en faveur du verdissement du transport maritime**

**Cet article vise à prolonger jusqu'en 2025 le dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements concourant au verdissement du transport maritime.**

**La commission propose a adopté un amendement COM-14 du rapporteur visant à prolonger ce dispositif jusqu'en 2026.**

### **1. Un dispositif récent qui peine encore à s'appliquer**

L'Organisation maritime internationale (OMI) a fixé des **objectifs de diminution de l'intensité carbone du transport maritime international** de 40 % d'ici 2030 et de 50 % d'ici 2050.

Or, d'après la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, **d'importants investissements doivent être réalisés** par les armateurs, dans des délais contraints, pour respecter ces objectifs.

L'article 39 *decies* C du code général des impôts vise à accompagner ce mouvement par la mise en place d'un dispositif de **suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres**. Les entreprises concernées peuvent ainsi déduire de leur résultat imposable :

- une somme égale à 125 % des coûts supplémentaires liés à l'installation d'équipements permettant l'utilisation d'hydrogène ou de toute autre propulsion décarbonée comme énergie propulsive principale ;

- une somme égale à 105 % des coûts supplémentaires liés à l'installation d'équipements permettant l'utilisation du gaz naturel liquéfié comme énergie propulsive principale ;

- une somme égale à 85 % des coûts supplémentaires liés à l'installation des biens destinés au traitement des oxydes de soufre, oxydes d'azote et particules fines contenus dans les gaz d'échappement ;

- une somme égale à 20 % de la valeur d'origine des biens destinés à l'alimentation électrique durant l'escale par le réseau terrestre ou au moyen de moteurs auxiliaires utilisant le gaz naturel liquéfié ou une énergie décarbonée.

Ce dispositif a été introduit par la loi de finances pour 2019, mais n'a été pleinement applicable qu'un an plus tard car il a dû être validé par la Commission européenne.

La mission d'information considère que **ce mécanisme, qui doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022, devrait être prolongé jusqu'en 2025.**

## **2. Prolonger le mécanisme jusqu'à 2025 pour permettre sa pleine mise en œuvre**

L'article 15 de la proposition de loi de M. Michel Vaspert, ainsi que l'article 14 de la proposition de loi de Mme Martine Filleul, prévoient de prolonger ce dispositif jusqu'en 2025.

## **3. Un dispositif à prolonger davantage afin de donner un maximum de visibilité aux acteurs**

La commission est favorable à un prolongement du dispositif. À l'Assemblée nationale, un amendement a été adopté pour l'étendre de 2022 à 2024. La commission considère que cet amendement va dans le bon sens, mais qu'**il est souhaitable d'étendre cette prolongation jusqu'en 2026, afin**

**de donner un maximum de visibilité aux différentes parties prenantes et compte tenu des coûts que représente l'achat d'un navire.**

La commission a ainsi adopté, sur proposition du rapporteur, un amendement COM-14 en ce sens.

**La commission a adopté l'article 15 ainsi modifié.**

*Article 15 bis de la proposition de loi n° 723 (2019-2020) de M. Vaspart et plusieurs de ses collègues relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français (nouveau)*

**Création, à titre expérimental, d'une instance de discussion chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts de manutention et, le cas échéant, de réduction du surcoût de manutention fluviale**

**Cet article, introduit par un amendement COM-25 du rapporteur, tend à permettre aux grands ports maritimes volontaires de mettre en place, à titre expérimental, une instance de concertation chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un plan visant à optimiser les coûts de manutention dans un objectif de report modal et, le cas échéant, à réduire les éventuels surcoûts de manutention fluviale.**

Le **mode fluvial souffre d'un traitement différencié** par rapport aux modes routier et ferroviaire, qui s'explique par l'absence du mode fluvial lorsque les termes des contrats entre manutentionnaires et armateurs et ceux des *Terminal Handling Charges (THC)* ont été fixés dans les années 1990. Le chargement ou le déchargement des conteneurs d'une barge fluviale n'est pas inclus dans la THC et ce **coût est facturé directement par le manutentionnaire aux transporteurs fluviaux.**

Les transporteurs fluviaux ayant peu de marge de négociation avec les entreprises de manutention, cette situation **nuît à la compétitivité et au développement du transport fluvial.** La part modale du transport fluvial, qui est pourtant fiable, capacitaire et qui permet de desservir le cœur des villes dépasse à peine les 2 %.

La loi d'orientation des mobilités instaure à son article 131 la possibilité de conclure des conventions de terminal qualifiées de conventions d'occupation domaniale, qui peuvent prévoir une **part dégressive au sein de la redevance due par l'exploitant**, en fonction du trafic ou de la performance environnementale de la chaîne de transport, par dérogation avec les règles de droit commun du code général de la propriété des personnes publiques.

Aussi, et afin d'aller plus loin dans la démarche **sans pour autant conduire à une remise en cause de la nature de ces contrats**, la commission a adopté un amendement COM-25 du rapporteur pour prévoir la création, à titre expérimental, d'une **instance réunissant l'ensemble des parties prenantes** sur la problématique, qui serait chargée **d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de réduction de ce surcoût**.

Cette expérimentation fait l'objet d'une évaluation dont les résultats sont transmis au Parlement et au Conseil national portuaire et logistique.

**La commission a adopté l'article 15 bis ainsi rédigé.**

*Articles 16 et 17 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

*et*

*Articles 17 et 18 de la proposition de loi n° 80 rect. (2020-2021) de Mme Filleul et plusieurs de ses collègues relative à l'amélioration de la gouvernance et au renforcement de la performance des ports maritimes français*

Décret en Conseil d'État et conséquences financières de la proposition de loi

<p><b>Ces articles portent d'une part, sur conséquences financières de la proposition de loi et, d'autre part, sur les conditions d'application.</b></p>
--

L'**article 16** du présent texte prévoit que les **conséquences financières** qui résultent de la proposition de loi sont **compensées**, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 57 A du code général des impôts.

L'**article 17** prévoit l'intervention d'un **décret en Conseil d'État** pour fixer les conditions d'application de la présente loi.

Ce décret pourra notamment préciser les modalités d'application des articles 1<sup>er</sup>, 2, 3, 4, 6 et 7, en complément des décrets déjà prévus par la présente proposition de loi à ces mêmes articles.

**La commission a adopté les articles 16 et 17 sans modification.**



## TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de Mme Annick Girardin, ministre de la mer  
(Mardi 3 novembre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Madame la ministre, nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd’hui pour votre première audition devant le Sénat en tant que ministre de la mer. Votre ministère a été créé en août dernier, ou plutôt recréé : la France a déjà disposé de l’appui d’un ministère de la mer autonome, mais ce n’était plus le cas depuis une trentaine d’années.

Vous le savez, notre commission porte la plus grande attention aux affaires maritimes, aux secteurs portuaire et du transport maritime, ainsi qu’à l’aménagement du littoral, qui relèvent, au moins en partie, des compétences de votre ministère. Vous pourrez d’ailleurs nous éclairer sur la répartition des sujets touchant de près ou de loin à la politique maritime et littorale de la France et sur la manière dont vous travaillez avec les ministères avec lesquels vous partagez des compétences, qui sont nombreux à en croire le décret d’attribution publié en juillet dernier. Je pense en particulier au ministère des transports.

Au-delà de ces aspects institutionnels, nous souhaitons vous entendre, dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2021, sur les moyens qui seront consacrés aux affaires maritimes et aux ports. Nous avons pu observer combien la filière maritime a été – et est encore – mise à l’épreuve par la crise sanitaire et économique et combien un soutien de l’État est indispensable pour préserver ce secteur et assurer sa résilience.

Notre commission a adopté à l’unanimité en juillet dernier le rapport de la mission d’information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, dont Martine Filleul était la présidente et Michel Vaspard le rapporteur. Cette mission a formulé dix propositions et quatre recommandations de court terme. Elle appelle notamment le Gouvernement à présenter rapidement la stratégie nationale portuaire annoncée depuis presque trois ans par le Premier ministre.

Pouvez-vous nous indiquer sous quel délai cette stratégie sera présentée et quels en seront les principales orientations et les objectifs ? La signature d’une charte d’engagement par les acteurs de la logistique voilà quelques semaines est un signal positif. Nous souhaitons qu’il soit amplifié.

Un autre sujet de préoccupation de notre commission concerne la pollution marine. D’après un rapport publié la semaine dernière par l’Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), près de 230 000 tonnes de déchets plastiques seraient déversées en mer Méditerranée

chaque année et cette situation semble s'aggraver alors même que nous savons combien ce type de déchets est particulièrement nuisible à la biodiversité marine. Quelles sont les pistes actuellement à l'étude par votre ministère pour mettre un terme à cette situation alarmante ?

L'Assemblée nationale et le Sénat ont fait de nombreuses propositions ces dernières années s'agissant de l'aménagement et de la protection du littoral, afin d'établir un cadre juridique et financier innovant permettant aux territoires littoraux de s'adapter au changement climatique. Je pense notamment à la proposition de loi de la députée Pascal Got, à la proposition de loi de notre ancien collègue Michel Vaspert relative au développement durable des territoires littoraux, au rapport du député de Vendée Stéphane Buchou ou encore au rapport de la mission d'information du Sénat sur les risques climatiques. Il y a également eu un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) sur la recomposition spatiale des territoires littoraux.

Les propositions sont donc sur la table, avec de nouveaux outils adaptés à la spécificité des territoires littoraux : les zones d'activité résiliente et temporaire (ZART), le bail réel immobilier littoral (Brili), la mobilisation du fonds Barnier, qui devrait être l'outil transversal de financement de la prévention des risques, ou encore l'inscription dans la loi de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte.

Que prévoit le Gouvernement sur ce sujet essentiel pour l'avenir de nos territoires littoraux ? Un projet de loi est-il à l'étude ? Quelles suites comptez-vous donner aux initiatives des parlementaires ?

Je vous cède la parole pour une intervention liminaire.

**Mme Annick Girardin, ministre de la mer.** – Je suis heureuse d'être au Sénat en tant que ministre de la mer. Vous l'avez souligné, la mer n'était plus un ministère depuis trente ans. Je travaillerai en lien étroit avec d'autres ministères. Ayant passé trois ans à la tête du ministère des outre-mer, j'ai l'habitude de l'interministérialité.

Une politique maritime nécessite des moyens à la hauteur des ambitions. Le ministère de la mer, créé en juillet dernier, n'a pas révolutionné le budget pour 2021, qui n'est pas modifié dans ses grands équilibres : nous parlons toujours des programmes 205 et 203. Toutefois, avec Jean-Baptiste Djebbari, nous nous sommes saisis de la question des ferries, durement touchés par la crise et, pour la Manche, par le Brexit.

Nous avons obtenu deux lignes dédiées dans le plan de relance : une de 200 millions d'euros sur les ports et la flotte des affaires maritimes, et l'autre de 50 millions d'euros sur la pêche. Je mène par ailleurs un travail de fond pour que le plan de relance bénéficie pleinement aux acteurs publics et privés du maritime. Nous pouvons élargir à au moins 650 millions d'euros dans l'ensemble de ce plan de relance. J'ai proposé des mesures de nature

fiscale, dont certaines, comme l'externalisation du permis de plaisance, ont été votées en première lecture à l'Assemblée nationale. D'autres, comme la modernisation du droit annuel de francisation et de navigation et le prolongement du dispositif de suramortissement fiscal pour les équipements verts, seront examinées dans les prochains jours par les députés.

L'action 43 du programme 203 qui retrace les investissements au sein des grands ports maritimes est largement préservée, à 100 millions d'euros hors fonds de concours. Le budget relatif au dragage est reconduit à 93 millions d'euros. Cette enveloppe avait connu une augmentation de 29 millions d'euros en 2019.

Le plan de relance prévoit en plus 200 millions d'euros pour les ports et l'administration de la mer, dont 175 millions d'euros pour les grands ports maritimes. Il s'agit de les rendre plus attractifs économiquement et exemplaires en matière de respect de l'environnement. Avec 175 millions d'euros sur deux ans, le budget portuaire sera doublé sur la période 2020-2022. Ces crédits sont une réponse forte à la crise épidémique du covid-19, qui a fortement dégradé l'activité portuaire française depuis 2000, se conjuguant aux conflits sociaux du début de l'année. Cela a perturbé l'exécution budgétaire de 2020 et a affaibli nos ports et nos parts de marché par rapport à nos principaux concurrents européens. Le maintien des crédits d'investissement et de fonctionnement est nécessaire, mais pas suffisant pour faire de nos ports de véritables portes d'entrée pour les trafics européens. C'est pourquoi j'ai relancé le travail sur la stratégie nationale portuaire, qui doit aboutir dans le cadre du prochain comité interministériel de la mer (Cimer), qui était prévu fin novembre et qui sera peut-être reporté. Avec mon collègue Jean-Baptiste Djebbari, nous avons signé une charte portuaire, afin d'inciter l'ensemble des acteurs à s'engager pour la compétitivité de nos ports.

Le programme 205 s'élève à 150 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 159 millions d'euros en crédits de paiement. La marge de manœuvre est quasi nulle, puisque ce budget permet de donner aux services de l'administration de la mer les moyens de fonctionner. Il contient également les crédits d'investissement dans les moyens nautiques, ainsi que les dépenses d'exonérations de charges dont bénéficient les navires français soumis à une concurrence internationale. Le soutien de l'État à Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est préservé, à hauteur de 10,7 millions d'euros. Il sera maintenu le temps nécessaire.

Les crédits du programme 205 seront abondés en loi de finances rectificative en faveur des mesures annoncées par le Premier ministre pour les entreprises de transport international de passagers. L'aide sera financée par le biais d'ouverture de crédits à hauteur de 19 millions d'euros et par un dégel de la réserve de précaution du programme 205. Au total, un maximum de 30 millions d'euros sera versé aux entreprises. La crise du covid-19 a eu

de fortes conséquences sur certains secteurs de l'économie maritime, mais le Gouvernement est aux côtés des entreprises touchées.

Au-delà de l'urgence, je souhaite mener une concertation de fond sur la compétitivité de notre pavillon. J'ai eu l'occasion de l'annoncer la semaine dernière à l'assemblée générale d'Armateurs de France. Le lancement cette opération, que nous avons baptisée le « Fontenoy du maritime », serait pour le 9 novembre. Ce travail s'organisera autour de quatre thèmes : la feuille de route sociale du marin et du pavillon français ; le développement économique et la compétitivité du pavillon national ; la transition énergétique des navires et son lien avec l'écosystème industriel ; enfin, le rayonnement et la capacité d'influence permise par le pavillon français. Il s'effectuera d'abord avec les professionnels du secteur. Je souhaite que vous y soyez associés. Certains sujets pourront avoir besoin d'une traduction budgétaire, voire législative. Un accord de compétitivité doit être le résultat de ce travail inédit de consultation. C'est ensemble que nous pourrons apporter toutes les réponses, notamment sur la compétitivité de notre pavillon.

La crise sanitaire mondiale a montré que le système portuaire français était capable d'assurer la continuité des approvisionnements. Il constitue un actif stratégique indispensable à l'activité économique. C'est un instrument de souveraineté à renforcer. La stratégie nationale portuaire a une ambition offensive de reconquête de parts de marché sur nos concurrents étrangers. Elle a été élaborée avec les régions, en lien avec les professionnels. Elle prend en compte les ports décentralisés, pour limiter les effets de concurrence entre ports français et engager ceux-ci dans une dynamique commune de transition écologique et numérique. Le Cimer 2019 en a acté les principales ambitions : transition écologique, performance opérationnelle et maillon de la reconstruction de la chaîne logistique, développement économique des territoires et transition numérique. La stratégie doit être annoncée dans son intégralité lors du Cimer 2020, qui aura lieu avant la fin de l'année.

La pollution plastique en Méditerranée est un sujet important. Au ministère des outre-mer, j'avais lancé une trajectoire 5.0, avec un objectif de zéro déchet. Aujourd'hui, nous visons un objectif de zéro déchet plastique rejeté en mer d'ici à 2025. D'ici à 2040, les plastiques à usage unique seront interdits en France. Je salue le travail des communes du littoral, regroupées au sein de l'Association nationale des élus du littoral (ANEL), que j'ai pu rencontrer voilà quelques jours pour élaborer la charte « Plage sans déchet plastique » : actions de sensibilisation, de prévention, de ramassage et de nettoyage.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'action européen sur l'économie circulaire, la France soutient les propositions de la Commission européenne en matière de lutte contre les microplastiques et de réduction des emballages.

J'ai le projet de mettre en œuvre un plan d'action pour une Méditerranée exemplaire d'ici à 2030, avec un volet de lutte contre la pollution marine. L'objectif est de rallier un maximum de pays de la Méditerranée. Nous y travaillons en vue du *One Planet Summit* dédié à la biodiversité, qui doit avoir lieu en janvier 2021.

Deux missions ont été menées à la demande du Gouvernement sur le recul du trait de côte en 2019 : une mission d'inspection de l'Inspection générale de l'administration (IGA), de l'IGF et du CGEDD sur le financement des projets de recomposition de ces territoires et une mission parlementaire réalisée par Stéphane Buchou, député de la Vendée, sur la faisabilité et l'acceptabilité des propositions. Sur la base de leurs recommandations, des options ont été présentées lors du Conseil national de défense écologique du 12 février 2020 pour une meilleure information des populations et la mise en place d'outils adaptés, afin d'accompagner les projets de recomposition du littoral qui vont émerger dans les territoires. Le dispositif est en cours d'élaboration dans le cadre du dialogue interministériel, avec l'ambition de proposer une solution nouvelle de résilience des territoires littoraux. Le projet de loi « 3D » devrait apporter des réponses législatives en ce sens.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes.** – Force est de le constater, en dépit des grands objectifs en matière de report modal, le compte n'y est pas sur l'intermodalité : plus de 80 % de préacheminements ou de *post*-acheminements portuaires reposent encore sur le routier. Dans un contexte où la part du marché des grands ports maritimes diminue par rapport à celle des grands ports européens, il nous semble urgent d'améliorer la compétitivité de nos ports. La stratégie nationale portuaire comportera-t-elle un volet spécifique relatif au report modal, avec des moyens dédiés ? Sera-t-elle étroitement liée à la stratégie pour le développement du fret ferroviaire ? Comment les régions et les autorités portuaires y seront-elles associées ?

L'Organisation maritime internationale (OMI) a trouvé un premier compromis dans la perspective de diminuer l'intensité carbone du transport maritime international de 40 % d'ici à 2030. Le Parlement européen s'est récemment prononcé en faveur d'une inclusion du transport maritime dans le marché carbone. Quel regard portez-vous sur ces propositions et leur niveau d'ambition ? Comment ces évolutions pourront-elles s'articuler ?

Quelle est votre évaluation de la présence des ammonitrates dans les ports français ? Y a-t-il en France des risques liés au trafic de nitrate d'ammonium, comme cela semble être le cas au Liban, après la catastrophe récente ?

**M. François Calvet, rapporteur pour avis des crédits relatifs à la transition énergétique et au climat.** – Pour le Méditerranéen que je suis, il est très important d'avoir un ministère de la mer. Les premiers parcs éoliens en mer, ceux de Saint-Nazaire et Fécamp, devraient être mis en service à

l'horizon 2022 ou 2023, soit environ dix ans après les premiers appels d'offres. Qu'en est-il pour la Méditerranée ? La programmation pluriannuelle de l'énergie publiée en avril dernier prévoit l'attribution d'un gigawatt par an entre 2024 et 2028, qu'il s'agisse d'éolien posé ou flottant. Cet objectif sera-t-il tenu ? Nous avons pris beaucoup de retard. D'importants investissements ont été réalisés par les industriels et par les territoires portuaires, mais des inquiétudes demeurent, notamment en matière de planification des futures zones d'installation des parcs. Quelle est la stratégie du Gouvernement en la matière ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer.** – Je me réjouis qu'il y ait un ministère à part entière pour la mer. Au cours des six dernières années, j'ai été rapporteur de différents textes en la matière, ainsi que de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer.

M. Vaspert a déposé une proposition relative aux ports, dans le prolongement de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes. Quel regard portez-vous sur les évolutions envisagées dans ce cadre ? Que pensez-vous de la réforme de la gouvernance des grands ports maritimes, l'objectif étant de rendre plus lisible la parole de l'État et de mieux associer les acteurs du monde économique et les régions ? Quelle est votre appréciation sur l'inscription dans la loi de la stratégie nationale portuaire et sur la création d'un conseil national portuaire et logistique chargé de son suivi ?

Près d'un an après la publication du rapport de la mission sur le sauvetage en mer, quelles suites ont été données par l'administration aux différentes recommandations que nous avons pu formuler, notamment s'agissant de la relation entre l'État et la SNSM, qui remplit *de facto* une mission de service public ? Quand le pacte d'engagement pour les sauveteurs sera-t-il mis en place ? Sur le plan financier, au-delà du maintien des crédits budgétaires, envisagez-vous de mettre en place une ressource pérenne pour la SNSM, comme nous l'avons recommandé ? Même si vous prenez aujourd'hui l'engagement de préserver l'enveloppe pour financer les investissements et le renouvellement de la flotte, les modalités actuelles de financement sont non seulement insuffisantes, mais assez aléatoires pour certaines d'entre elles.

**Mme Annick Girardin, ministre de la mer.** – La question du report modal est au cœur d'une partie des 175 millions d'euros mobilisés dans le cadre du plan de relance. Mais vous avez raison : sur l'intermodalité, on n'est pas au rendez-vous. La stratégie portuaire traite bien du report modal. Elle sera articulée avec l'ensemble des travaux sur le ferroviaire.

La décarbonation du secteur maritime est une problématique mondiale. L'OMI a fixé un objectif de réduire de moitié les émissions du secteur en 2050 avant de les éliminer totalement au cours de ce siècle. La France est *leader* en la matière. J'ai eu l'occasion effectivement d'échanger sur

ce sujet avec le secrétaire général de l'OMI. Les négociations ont été tendues, voire difficiles. Le compromis final n'est pas aussi ambitieux que ce que nous et nos partenaires européens aurions voulu, mais il constitue toutefois une étape importante. Il faut aller jusqu'au bout : rouvrir le sujet nous ferait perdre beaucoup de temps.

À long terme, la France promeut la mise en œuvre de mesures plus incitatives à l'échelle mondiale permettant d'augmenter le prix du carbone dans le secteur maritime, afin d'accélérer le déploiement des carburants alternatifs et de pousser l'industrie à investir davantage. Une mission est en cours sur les ammonitrates, qui sont un sujet majeur ; nous vous en ferons parvenir les résultats.

Nous voyons bien aujourd'hui la nécessité du travail de négociations, notamment pour la planification des énergies renouvelables en mer, un grand programme que la France souhaite pousser. Le ministère de la mer co-maîtrisera l'ensemble des débats sur le sujet. Les zones à définir doivent être valables jusqu'en 2050. C'est ma responsabilité d'identifier avec l'ensemble des usagers les zones où l'on pourra développer ces énergies renouvelables.

On fait souvent de la gouvernance la cause de tous les maux, alors que la France doit à mon sens avoir une stratégie complète, touchant l'ensemble des ports. Nous aurons l'occasion de présenter cette stratégie dès le Cimer prochain.

Nous avons soutenu de manière indéfectible la SNSM, avec 10,7 millions d'euros de crédits en 2021, contre 2,5 millions d'euros en 2015. Ces ressources sont préservées pour les années à venir et pour le temps de leur investissement et du renouvellement de leur matériel. Nous avons aussi accompagné la SNSM avec des actions de formation. Le travail partenarial s'effectue en toute confiance avec la SNSM. Je les rencontre régulièrement sur le terrain. Je souhaite que nous puissions signer un pacte d'engagement avant la fin de l'année.

**Mme Martine Filleul.** - Je me réjouis à mon tour d'avoir une ministre de la mer. Dans le cadre de mission d'information que j'ai présidée, nous avons visité les grands ports maritimes et mené un grand nombre d'auditions. Nous avons constaté combien l'attente d'un État planificateur, stratège, donnant de la cohérence et de la complémentarité à l'action des ports français, était forte. Je me félicite qu'une stratégie nationale portuaire voie prochainement le jour. Quelle méthode avez-vous utilisée pour l'élaborer ? Des élus de la représentation nationale y ont-ils été associés ?

Ne craignez-vous pas que l'enchevêtrement des compétences entre M. Djebbari et vous-même ne ralentisse la mise en place, par exemple, de cette politique portuaire ?

Envisagez-vous de développer le transport fluvial, qui est écologiquement vertueux, et la connexion des ports avec le fluvial ? Le port

de Dunkerque a opté pour une répartition uniforme des charges pour le fret fluvial, permettant un développement significatif du fluvial. Seriez-vous favorable à généraliser cela à tous les grands ports maritimes ?

J'ai aussi le sentiment que le compte n'y est pas sur l'intermodalité. Avec M. Vaspart et d'autres, nous avons estimé nécessaire de déployer un plan de soutien de 150 millions d'euros par an sur cinq ans pour les ports et un doublement des moyens consacrés par la LOM au report modal vers les transports massifiés de fret, pour atteindre près de 5 milliards d'euros sur dix ans. Le plan de relance que vous avez annoncé comporte un projet de verdissement de la flotte et des ports. C'est très bien, mais cela ne paraît pas à la hauteur de l'enjeu, au moins s'agissant du report modal. Allez-vous pérenniser et développer les moyens en faveur des ports dans les années à venir pour le report modal ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – La France a la chance de disposer du deuxième espace maritime mondial et du premier domaine sous-marin mondial. Il est donc bien légitime d'avoir un ministère de la mer, tant l'économie bleue renferme de potentiel ! Au sein du Gouvernement, vous avez souvent revendiqué votre appartenance aux territoires d'outre-mer, et appelé à un « réflexe outre-mer ». Depuis votre arrivée aux responsabilités, quelles politiques publiques avez-vous menées à destination spécifique des territoires ultramarins ? Dans vos fonctions de ministre de la mer, quelles politiques maritimes allez-vous mettre en place pour développer les territoires d'outre-mer ?

Je suis rapporteur des crédits concernant la biodiversité. Les territoires ultramarins représentent 80 % de la biodiversité française. Comment concevoir des politiques de développement proportionnées à leur richesse et à leur puissance maritime ? La biodiversité doit être préservée et valorisée durablement. Dans le cadre de la stratégie nationale pour les aires protégées, le Gouvernement français s'est engagé à placer 30 % de notre territoire en zone protégée et 10 % en zone de protection forte. Ces objectifs seront-ils atteints en mer ? En avez-vous les moyens budgétaires ? Il n'y a pas aujourd'hui de fiscalité propre pour financer ces aires protégées... Quelle est votre position sur l'exploitation des minerais en haute mer ? Comment arbitrez-vous entre industrialisation des fonds marins et préservation et valorisation de la biodiversité ?

**Mme Nassimah Dindar.** – J'évoque à mon tour les 5 000 kilomètres de côtes et les 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive, qui font que la France dispose, grâce à ses outre-mer, du deuxième domaine maritime dans le monde. Vous avez aussi, madame la ministre, été ministre de l'outre-mer, et vous connaissez particulièrement bien tous les dossiers correspondants. Je me réjouis donc que vous soyez ministre de la mer.

Comment la stratégie nationale portuaire sera-t-elle déclinée dans les outre-mer ? La préservation de l'environnement marin dans l'océan Indien est aussi très importante, de même que la sécurité maritime : les abords de l'Afrique sont parfois infestés de pirates. Le ministère de la mer travaille-t-il en lien avec l'Europe pour que nous puissions éviter ce qui s'est produit à l'île Maurice ? J'ai bien entendu que nous allions disposer de 200 millions d'euros pour les ports maritimes. Des crédits spécifiques seront-ils alloués au port de La Réunion ? Développer le port français qui est à proximité du grand port de Tamatave et de celui de Maurice donnerait à la France une visibilité bien plus forte dans toute la zone économique de l'océan Indien.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Vous m'interrogez sur les compétences partagées entre M. Djebbari et moi-même. Pour moi, ce n'est jamais un problème d'être deux, au contraire ! Cela permet d'avancer encore plus vite, et c'est ce que nous avons fait sur la stratégie d'influence que nous voulons mettre en place. Que ce soit sur la stratégie nationale ou sur la charte, nous avons largement avancé en quelques mois, alors que ces travaux avaient déjà commencé quand nous sommes arrivés.

En ce qui concerne la méthode de la stratégie portuaire, je n'ai fait que prendre le relais d'un travail mené par mes prédécesseurs. C'est une méthode inédite, puisqu'il s'agit d'une co-construction complète, avec l'ensemble des acteurs concernés. Ce fut un véritable succès. Je ne sais pas comment les parlementaires ont été associés, mais, à présent que la stratégie a été définie, je peux m'engager devant vous sur son suivi. Elle sera présentée, et je souhaite qu'avec l'ensemble des acteurs, nous constituions un groupe de travail qui puisse suivre sa mise en œuvre. Avec la covid, celle-ci sera peut-être reportée de quelques semaines, mais je peux vous assurer que la stratégie sera présentée avant la fin du mois de décembre.

J'ai parlé des 175 millions d'euros consacrés aux grands ports maritimes, pour accélérer la transition écologique. Le plan de relance portuaire touche tous les grands ports, dans l'Hexagone comme en outre-mer, avec pour objectif d'aménager des infrastructures fluviales ou ferroviaires susceptibles de faciliter le report modal. On a une véritable réussite à Dunkerque, par exemple, où l'on a expérimenté avec succès un certain nombre de solutions. Je vais travailler, port par port, pour adapter de tels succès. La première des réunions que j'ai tenues était avec l'ensemble des grands ports de France. Nous avons échangé sur tous les sujets, avec des propositions et des partages de bonnes pratiques ou d'expérimentations. Nous devons effectuer un travail plus cohérent avec l'ensemble des ports, notamment sur le volet fluvial et sur la question du surcoût de manutention fluviale, qui pose un problème de compétitivité.

Sur les aires marines protégées et les zones de protections fortes, nous tiendrons l'engagement du Président de la République. Nous présenterons les 10 % concernés après un travail de concertation avec les

territoires. Le plan de relance prévoit 60 millions d'euros pour accompagner les aires marines et terrestres. Avec Mme Pompili, nous avons insisté pour que cette somme soit complétée par des soutiens humains plus présents sur tous les territoires, car les aires marines protégées ont besoin de ressources humaines. Et nous allons saisir l'inspection du CGEDD et l'IGF pour disposer d'une analyse des ressources et des besoins nécessaires, en complément de ce qui a déjà été annoncé.

L'exploitation des grands fonds pose à la fois la question de leur préservation et de leur connaissance. Nous avons actuellement un manque de connaissance. Et ce n'est pas parce qu'on ne fera pas d'exploitation qu'on ne fera pas d'exploration. La France, en tant que grand pays maritime, doit avoir des compétences et des connaissances scientifiques. C'est pourquoi je souhaite soutenir les grands programmes de recherche concernant la haute mer et les fonds marins. Il ne faut pas être dogmatique, et je ne le suis pas ! Il faut aussi continuer le programme interministériel EXTRAPLAC (EXTension RAisonnée du PLAtEAU Continental), dans le cadre duquel nous avons déposé des dossiers aux Nations-Unies : il en reste encore cinq ou six à instruire, et nous aurons finalisé l'ensemble des demandes de la France en matière d'extension de son plateau continental. C'est un pari sur l'avenir. Qu'il s'agisse de protection ou d'utilisation de ces fonds marins, il nous faut d'abord, de toute façon, connaître nos limites et nos impacts sur l'ensemble de cet écosystème.

Chacun sait combien l'outre-mer fait partie de la richesse exceptionnelle dont dispose la France en matière de zones économiques exclusives, de plateau continental et de biodiversité. De plus, 80 % de notre biodiversité se situe dans les territoires ultramarins. J'avais dit un jour, en plaisantant, qu'il serait bien que 80 % des ressources financières pour protéger la biodiversité y soient affectées ! En tous cas, nous avons des efforts à faire en la matière, aux côtés des collectivités ultramarines. Les territoires ultramarins sont de formidables occasions pour la France de rayonner dans le monde. Nous sommes présents, grâce à eux, sur l'ensemble des océans, avec une extraordinaire richesse, un grand potentiel maritime lié à l'économie bleue, et une responsabilité de protection.

Le plan de relance prévoit des travaux dans l'ensemble des grands ports. Ceux de Guadeloupe, de Martinique, de La Réunion et de la Guyane sont concernés. Des propositions ont été faites et seront approuvées dans les jours qui viennent par les ministres concernés.

Chaque territoire d'outre-mer permet à la France d'avoir une politique de protection de l'environnement et de coopération dans différents bassins maritimes. À La Réunion, c'est l'Afrique du Sud, ainsi que Madagascar et le Mozambique, qui offrent d'extraordinaires possibilités de développement. La Réunion est une base avancée exceptionnelle dans l'océan Indien. Et le Président de la République a dit sa volonté de définir un axe de développement indopacifique, que nous devons nourrir et sur lequel

nous travaillons. La Réunion a été aussi une base très utile pour l'ensemble des relèves de marins, qui nous ont posé beaucoup de problèmes pendant la crise de la covid. Je l'en remercie, car elle est restée ouverte aux changements d'équipages. La France a ainsi pu montrer qu'elle était un pays qui savait faire preuve de solidarité quand il le fallait : quelque 13 000 marins ont été relevés à La Réunion.

Qu'allons-nous faire en termes d'économie bleue ? Ce que veulent porter les territoires ultramarins. Je souhaite co-construire avec eux, comme je l'ai fait au ministère des outre-mer.

**M. Joël Bigot.** - Merci de la présentation de votre ministère, doté d'un périmètre extrêmement large, qui englobe la lutte contre les pollutions plastiques, la promotion des énergies renouvelables, le volet transport... Je souhaite vous interroger sur la filière pêche. Dans le cadre du plan de relance, vous consacrez 50 millions d'euros à sa performance environnementale. Ces crédits seront notamment consacrés à des appels à projets pour le développement de fermes piscicoles durables. Pouvez-vous nous en dire plus ? Comment comptez-vous associer la profession ?

**M. Hervé Gillé.** - Vous l'avez déclaré, vous l'avez répété : nous avons besoin d'une stratégie portuaire. Sur cette stratégie, vous nous renvoyez à la réunion du comité interministériel, que nous attendons avec beaucoup d'impatience. Le plan de relance prévoit quelque 200 millions d'euros. Quelle sera votre méthode pour les mettre en œuvre ? Pour qu'un plan de relance ait une réelle efficacité, encore faut-il qu'il y ait une capacité à faire, et donc à produire des effets rapidement. Pour cela, il faut des porteurs de projets. Allez-vous vous appuyer sur un partenariat avec les collectivités locales qui sont parties prenantes ? Quand on interroge la gouvernance des ports, la place des régions est mise en question, tout comme celle des métropoles ou d'autres parties prenantes. Allez-vous lancer des appels à projets ? On voit bien qu'il y a un ensemble d'acteurs qui concourent à mettre en place des solutions d'intermodalité - et notamment les régions. Allez-vous développer ces partenariats pour créer un effet levier, ce qui conférerait une réelle efficacité à la mise en œuvre du plan de relance ?

**M. Frédéric Marchand.** - Le 18 septembre, lors des journées d'étude de l'Association nationale des élus du littoral, vous avez remis en lumière le sentier du littoral, symbole de la liberté d'accès à la mer pour des millions de nos concitoyens - et, en cette période de pandémie, on a bien besoin de liberté ! Vous avez indiqué que 25 millions de Français vivent dans un département ayant une façade maritime, et que la mer borde plus de mille communes du littoral, de métropole et d'outre-mer. Vous avez annoncé le lancement d'une initiative acceptée par le Premier ministre, « France vue sur mer », visant à remettre en avant le sentier du littoral. Quelle est votre feuille de route ? Il s'agit d'un élément essentiel de notre patrimoine national.

**Mme Annick Girardin, ministre.** – Sur la pêche, je souhaite qu'on puisse travailler avec l'ensemble des professionnels, et notamment ceux de la filière piscicole. Je crois au développement de l'aquaculture. La France n'est pas au rendez-vous, l'Europe ne l'est absolument pas non plus. Nous avons deux objectifs : la pêche durable et l'aquaculture. On voit bien, avec la covid et le Brexit, poindre une volonté de penser les choses autrement.

Pour utiliser les crédits du plan de relance, il y a effectivement des appels à projets, mais je ne leur donne pas la priorité. Je pense plutôt à l'élaboration, avec FranceAgriMer, d'un catalogue, à l'issue d'un travail d'identification des besoins sur les territoires. Pour le plan de relance, nous avons deux ans. La plus grande difficulté est de faire remonter les projets. Il ne suffit pas d'avoir les financements ! La confection du catalogue prendra plus de temps que de simples appels à projets, mais nous regagnerons ce temps ensuite.

Oui, le sentier du littoral, ancien chemin des douaniers, est un capital de liberté essentiel dans le contexte actuel. Déjà, 5 800 kilomètres de cheminement sont ouverts, et 1 200 kilomètres sont en attente : je souhaite que leur ouverture soit financée par le plan de relance, ce qui devrait coûter 25 millions d'euros par an pendant deux ans. Il s'agit d'assurer la continuité du parcours, d'adapter les tracés en cas d'érosion ou de dérangement des habitats... Le recul du trait de côte, je l'ai vu sur le terrain, fait que nous avons perdu une partie de nos possibilités. Nous allons y travailler, et sensibiliser à l'environnement marin et littoral, par des projets pédagogiques accompagnant ce travail. Il s'agit aussi de valoriser aussi le patrimoine culturel qui se trouve sur ce sentier du littoral. Le projet que j'ai présenté a été soutenu par le Premier ministre, et nous faisons en sorte de rassembler les financements pour être au rendez-vous. Cela nous met au contact de nos concitoyens, en prise directe avec les maires de beaucoup de petites communes – c'est aussi cela qui m'intéresse dans ce ministère de la mer !

Sur la ventilation prévisionnelle des aides aux ports, je vais vous donner les chiffres : 4,5 millions d'euros pour la Réunion, 2,2 millions d'euros pour Strasbourg, 28 millions d'euros pour Dunkerque, 44,6 millions d'euros pour Le Havre, 20,1 millions d'euros pour Rouen, c'est 2,8 millions d'euros pour Paris, 10,5 millions d'euros pour Nantes et Saint-Nazaire, 4,2 millions d'euros pour La Rochelle, 8,1 millions d'euros pour Bordeaux, 33 millions d'euros pour Marseille, 5,9 millions d'euros pour la Guyane, 4,4 millions d'euros pour la Guadeloupe, et 6,5 millions d'euros pour la Martinique. La quasi-totalité de l'enveloppe a donc été attribuée aux différents grands ports. Dans le cadre de la stratégie des ports décentralisés, j'ai déjà eu une première rencontre avec l'ensemble des régions, puisque le contrat de plan État-Région est actuellement en négociation : nous devons apporter des financements pour que les ports décentralisés bénéficient aussi de ce coup de pouce. La stratégie globale sera inscrite en septembre 2021 dans le projet de loi de finances pour 2022.

**M. Bruno Belin.** – Je suis ravi de vous entendre parler de notre dynamique maritime extraordinaire, qui est une chance pour notre pays. Quel est l'état sanitaire des côtes et de l'ensemble du domaine maritime national, métropolitain et ultramarin ? Vous avez évoqué le plastique : je trouve qu'il est dommage d'attendre 2025. Et il y a aussi la question des rejets d'eaux usées, de produits chimiques, etc.

**Mme Marta de Cidrac.** – Merci pour toutes ces explications. Je fais partie de ceux qui se réjouissent que nous ayons enfin un ministère de la mer. Avec nos surfaces maritimes, il est évident que la France ne pouvait pas ignorer ce patrimoine. Ma question portera sur le volet diplomatique et géopolitique. Grâce à notre grand espace maritime, la France est présente partout : nous sommes une grande puissance maritime. Comment travaillez-vous à la diplomatie environnementale que nous appelons de nos vœux ? Pour jouer un rôle important en matière environnementale, la France doit aussi utiliser ce vecteur qu'est la mer. Travaillez-vous avec le ministère des affaires étrangères, au-delà des sujets stratégiques et de défense, à la diplomatie environnementale que la France pourrait porter de manière très forte sur la planète entière ?

**M. Gilbert-Luc Devinaz.** – Même si je vis dans la métropole de Lyon, je suis très heureux qu'il y ait un ministère de la mer ! L'industrie de la transformation des produits de la mer dépend-elle de votre ministère ? D'où viennent les produits qu'elle transforme ? Nous sommes en plein Brexit, et celui-ci aura des conséquences, encore difficiles à évaluer. En avez-vous fait des simulations pour votre secteur ?

**Mme Annick Girardin, ministre.** – L'état sanitaire des côtes est bon, sur le plan écologique. L'enjeu dépasse la France, bien sûr, et se pense au niveau européen. Il y a un état des lieux des compétences des conseils maritimes de façade, avec lesquels nous avons réparti l'ensemble du travail que nous menons sur nos littoraux. Je travaille avec les pays méditerranéens sur la question de la pêche et des efforts en matière de pêche durable que nous devons faire dans les années à venir. La Méditerranée est extrêmement fragile, et largement touchée par un certain nombre de pollutions. Vous avez donc raison de soulever cette question. Je vous enverrai une carte précise pour y répondre.

Je me réjouis que nous ayons un ministère de la mer en partie aussi pour la dimension de diplomatie environnementale que vous avez évoquée. Il n'est jamais facile d'être suffisamment présent sur tous les chantiers européens ou internationaux. La voix de la France a été insuffisamment présente, me semble-t-il, et un ministre de la mer pourra la porter plus fortement, à l'OMI, aux Nations Unies, au niveau européen, dans le cadre de l'organisation du *One Planet Summit* qui se prépare sur les questions maritimes... La mer doit être un facteur de rayonnement. La future présidence française de l'Union européenne nous permettra également de pratiquer cette diplomatie sur les questions environnementales, et je travaille

actuellement à cet effet sur des propositions sur la place de la mer. Des projets sur les questions maritimes vont commencer à être portés par le Portugal, qui exercera la présidence avant nous et dispose lui aussi d'un ministère de la mer. De tels ministères ne sont pas si fréquents dans les pays européens.

Vous m'avez interrogée sur l'industrie de la transformation. Mon ministère travaille à la fois sur l'amont et l'aval. Je travaille avec tous les échelons de la filière de la pêche, du mareyeur à la transformation, avec nos pêcheurs comme avec les industriels ou les transformateurs, notamment pour anticiper les conséquences du Brexit. J'espère de tout cœur que nous arriverons à un accord, car l'absence d'accord sera difficile à gérer. Un accord nous obligera à accompagner l'ensemble de la filière, en amont et en aval. Je travaille sur cet accompagnement avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMM), mais aussi avec les comités régionaux : les premières régions touchées seront la Bretagne, la Normandie les Hauts-de-France. Le Brexit peut avoir un impact négatif sur les pêcheurs : ce sont d'abord ces derniers qui seront touchés, puis l'ensemble de la filière. Et il y aura aussi les acteurs transmanche.

Nous sommes aux côtés de ces deux secteurs. Dans la crise sanitaire, nous veillons à apporter des aides suffisantes pour que chacun reste debout, et allons les accompagner encore davantage dans l'après-Brexit pour favoriser la transition vers d'autres types de pêche. Nous avons la volonté d'être au rendez-vous avec des outils nationaux et européens. Quelque 5 milliards d'euros ont été prévus pour accompagner les différentes filières après la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne. Sur cette somme, nous devons débattre de ce qui reviendra à chacune. Je fais confiance à Michel Barnier, le négociateur européen, qui connaît bien le secteur de la pêche. La France a mis des lignes rouges, comme d'autres pays européens : nous sommes huit à avoir défini les mêmes. Dans les jours qui viennent, nous devrions voir des avancées sur ces négociations. Le Président de la République a dit il n'y aurait pas d'accord de libre-échange s'il n'y avait pas d'accord de pêche. Ce n'est pas aux pêcheurs français ni aux pêcheurs européens, de payer la facture du Brexit. Le Gouvernement est et sera à leurs côtés.

Il y a aussi la question des ports, sur laquelle nous sommes également mobilisés. Ce sont 12 000 poids lourds, 13 000 véhicules légers et 60 000 passagers qui transitent chaque jour, soit 8 millions de véhicules et 22 millions de passagers par an, en provenance ou à destination du Royaume-Uni, qui transitent par les seuls ports des Hauts-de-France. L'accompagnement de cette région sera donc nécessaire : 70 % des échanges commerciaux entre le Royaume-Uni et l'Union européenne transitent par le port de Calais, celui de Dunkerque et le tunnel sous la Manche. Nous avons donc plus de 8 000 entreprises, soit 11 % de la masse salariale de la région de Hauts-de-France, qui seront ou pourront être touchées à la sortie de cette

négociation. Nous serons prêts, et nous montrerons à la hauteur dès le lendemain de l'accord.

**M. Jean-François Longeot, président.** - Merci pour cet échange. Vous avez pu voir l'attention que mes collègues portent aux affaires maritimes, au secteur portuaire, à l'aménagement du littoral et à la pollution maritime... Nous avons devant nous un immense chantier, un immense travail, et vous pourrez compter sur la détermination et l'engagement des membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui y prendront toute leur part !

Audition de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué  
auprès de la ministre de la transition écologique,  
chargé des transports  
(Mardi 10 novembre 2020)

**M. Jean-François Longeot, président.** – Mes chers collègues, l’audition d’aujourd’hui est consacrée à l’examen du projet de loi de finances pour 2021 et au plan de relance, dont une partie importante est dédiée aux transports.

Mais l’actualité nous rattrape, et je souhaiterais que nous puissions commencer par évoquer la situation des transports qui vont, une nouvelle fois, être rudement éprouvés dans les semaines à venir. Par rapport au confinement de ce printemps, davantage de personnes utilisent les transports en commun, compte tenu du maintien de l’ouverture des écoles, des services publics et des activités pour lesquelles le télétravail n’est pas possible.

Néanmoins, la fréquentation des transports a fléchi, alors qu’elle se situait déjà ces derniers mois très en deçà de la fréquentation habituelle. C’est donc un nouveau coup dur pour les transports publics et, plus largement, pour les transports de voyageurs, qui vont continuer à subir des pertes importantes.

Je pense notamment au transport aérien, très lourdement affecté. Nous vous demanderons si de nouvelles aides ou des reports de taxes et de redevances sont envisagés par le Gouvernement pour venir en soutien aux compagnies aériennes et aux aéroports.

Le quatrième projet de loi de finances rectificatives (PLFR 4) prévoit d’aider les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) confrontées à des pertes importantes de recettes en leur attribuant des avances remboursables pour un montant de 1,9 milliard d’euros, dont près de 1,2 milliard d’euros pour Île-de-France Mobilités. Il ne s’agit pas véritablement d’une compensation, mais d’un prêt que les AOM devront rembourser. Pourquoi le Gouvernement n’a-t-il pas fait le choix de compenser directement les pertes de recettes des AOM ? Nous confirmez-vous par ailleurs que les conditions d’attribution de ces avances seront identiques pour toutes les AOM ?

L’évolution de la situation sanitaire nous conduit en outre à douter de la sincérité de certaines prévisions du budget 2021. Je pense notamment au budget de l’Agence de financement des infrastructures et des transports de France (Afitf), confrontée à une chute importante de ses recettes qui devrait vraisemblablement se poursuivre l’année prochaine.

Une subvention de 250 millions d’euros lui a été versée en août, et le quatrième projet de loi de finances rectificative prévoit de compenser partiellement la baisse du produit des amendes radars qui lui revient. Vous

engagez-vous, monsieur le ministre, à sanctuariser son budget et la trajectoire d'investissement votée dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités (LOM) ?

Nous souhaiterions également évoquer le plan de relance. Nous nous félicitons qu'une part importante de ce plan soit dédiée aux mobilités, et notamment aux mobilités propres et partagées, mais nous avons plusieurs interrogations sur la nature des dépenses prévues et leur mise en œuvre.

Notre première interrogation porte sur le caractère réellement nouveau des crédits prévus. Il semble en effet qu'une partie importante soit destinée au financement des dépenses qui sont déjà connues mais qui n'avaient pas encore été budgétées à ce jour. Les rapporteurs pour avis reviendront en détail sur ce point.

Notre seconde interrogation porte sur les modalités de répartition de ces crédits sur le territoire. Je pense par exemple aux 550 millions d'euros de crédits dédiés à l'accélération des travaux d'infrastructures de transport. Pourriez-vous, monsieur le ministre, nous apporter des précisions sur la manière dont ils seront répartis et sur les projets qui pourraient être soutenus ? Pouvez-vous également nous indiquer la ventilation précise des 4,1 milliards d'euros destinés à la recapitalisation de la SNCF et des 650 millions d'euros visant à soutenir le secteur ferroviaire ?

Notre dernière interrogation porte sur la rapidité avec laquelle ces dépenses pourront être engagées. Elles visent, pour la plupart, à financer des projets de travaux qui s'étaleront sur plusieurs mois, voire plusieurs années. Dès lors, quels effets ce plan aura-t-il véritablement sur la relance du secteur des transports ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports.** – Je commencerai par la situation dans les transports, notamment dans les transports en commun, où nous avons dû prendre, en lien avec les opérateurs et les élus, des mesures du fait de la recrudescence de l'épidémie.

La fréquentation des transports en commun a en effet beaucoup baissé à compter du mois de mars, période à partir de laquelle le confinement a été strict. Nous avons été amenés à réduire très fortement l'offre de transports en commun. C'est vrai dans les régions et plus encore en Île-de-France, où la densité du trafic est particulièrement importante.

Pour ce deuxième confinement adapté, dans la mesure où les scolaires représentent 4 millions de voyages par jour et qu'un certain nombre d'activités sont encore ouvertes, nous avons choisi une approche progressive, qui consiste à étudier la réalité du trafic et, le cas échéant, à adapter l'offre.

Par rapport au premier confinement, nous comptabilisons globalement environ 30 % de la fréquentation, soit deux fois moins que ce

que nous observions il y a quinze jours, au moment du couvre-feu. Il n'en reste pas moins que la pointe du matin, notamment à Paris, reste assez forte, avec une fréquentation comprise entre 50 et 55 %. On observe en effet un afflux assez incompressible de voyageurs entre 6 heures 30 et 8 heures, notamment pour les travaux postés. Nous avons donc souhaité, en lien avec la région Île-de-France, qui en a la compétence, maintenir le maximum d'offres le matin, de manière à éviter les effets d'engorgement que nous avons pu observer ici et là.

Mme Péresse, en lien avec la RATP, est à la manœuvre, avec le soutien de l'État, de manière à ce que tout cela se passe bien, à ce que nous allégions l'offre plutôt aux heures creuses lorsque c'est possible et à ce que nous nous préparions au deuxième déconfinement.

Dans les régions, il a été fait le choix de s'en remettre au dialogue avec les AOM pour adapter l'offre TER à la marge. Aujourd'hui, la fréquentation est d'environ 74 %, pour 80 % à 92 % de l'offre.

Les transports longue distance sont affectés du fait des restrictions des déplacements interrégionaux. C'est la raison pour laquelle nous avons demandé à la SNCF de nous proposer un plan d'adaptation de l'offre. Depuis jeudi dernier, environ 30 % des TGV roulent pour 10 % de fréquentation. Ici et là, en cas de difficultés, comme en Bourgogne-Franche-Comté ou dans les Hauts-de-France, nous avons pu réadapter l'offre à la hausse.

Je rencontre à midi Christophe Fanichet, président de SNCF Voyageurs, pour étudier les points de blocage et le cas échéant les adapter. La philosophie a consisté depuis le début du confinement à proposer une surabondance de l'offre par rapport à la fréquentation, tout en veillant aux deniers publics : 600 TGV qui roulent à vide toute la journée pendant des semaines représentent en effet un coût pour la collectivité publique. Nous essayons de concilier ces impératifs avec un haut niveau de protection sanitaire et le maintien d'une offre qui permette de soutenir l'activité économique.

S'agissant du budget, celui-ci est en progression de 17 % par rapport à l'an passé. Les crédits du programme 203 relatifs aux infrastructures et aux services de transport s'élèvent à 3,7 milliards d'euros. Autant que faire se peut, il essaie d'anticiper les impacts de la Covid-19.

Ce plan permet de poursuivre l'effort sur le ferroviaire, mais aussi d'apporter un soutien inédit au fret ferroviaire, pour lequel le Premier ministre a pris des engagements très forts à Valenton, au début de l'été.

Ce soutien de 170 millions d'euros supplémentaires vise notamment à réduire les péages ferroviaires, de manière à soutenir les opérateurs qui, tous, ont beaucoup souffert de la crise. Il apporte des aides spécifiques à deux segments mal connus du grand public, mais extraordinairement importants pour notre économie, le transport combiné et le wagon isolé.

Pendant les crises, ce sont les wagons isolés que nous passons de façon prioritaire, parce qu'ils transportent les matériaux essentiels et qu'il était nécessaire de rétablir une compétitivité très largement entravée du rail par rapport à la route.

Nous relançons également les autoroutes ferroviaires entre Calais et Sète, Cherbourg et Bayonne, Perpignan et Rungis, autoroutes que nous voulons étendre, au sud, vers Barcelone et, au nord, vers Anvers et Dunkerque.

Nous poursuivons évidemment notre action en faveur de SNCF Réseau, société que nous voulons solide et robuste. Ce sont des travaux de temps long, mais je crois que le plan de relance permet de rester sur une trajectoire crédible sur le plan financier et utile pour les territoires.

S'agissant du budget de l'Afitf, comme je l'ai dit hier à vos collègues de l'Assemblée nationale, nous le sanctuarisons. Nous accélérons au travers du plan de relance un certain nombre de travaux prévus mais non financés, ou prévus mais qui devaient être financés plus tard. La logique que nous avons essayé de construire ces derniers mois consiste, pour le plan de relance, à définir, en lien avec les collectivités, les projets les plus matures et les plus faciles à accélérer. Nous avons ainsi agrégé l'ensemble des projets dans les territoires et nous consacrerons, durant les deux prochaines années, des moyens financiers importants pour accélérer certains de ces projets ou rattraper le retard pris dans leur mise en œuvre.

Nous reparlerons peut-être plus tard du taux d'exécution des contrats de plan État-région (CPER), mais l'objectif du Gouvernement est bien que ce plan de relance serve à accélérer les projets prévus par ces contrats.

S'agissant du budget de l'aviation civile, nous avons tenté, même si c'est compliqué, de tenir compte de l'incertitude quant à la reprise du trafic. Nous avons, pour 2020, 2021 et 2022, prévu des trajectoires conservatrices et avons préservé les moyens de l'aviation civile au prix d'un emprunt d'environ 700 millions d'euros.

S'agissant du plan de relance, 11,5 milliards d'euros sont dédiés aux transports, soit un peu plus de 10 %. Nous avons six priorités, à commencer par le secteur ferroviaire.

J'en profite pour répondre tout de suite à la question concernant les 4,1 milliards d'euros. Au total, 4,9 milliards d'euros sont prévus pour soutenir le ferroviaire, dont 4,1 milliards d'euros pour la SNCF, qui sont notamment fléchés vers les opérations de régénération du réseau et la reprogrammation de certains chantiers de fret. Ils visent également à accélérer les travaux que nous avons commencés sur les petites lignes ferroviaires. Nous consacrons par ailleurs un certain nombre de moyens à la sécurisation des passages à niveau. Je pourrai vous en communiquer plus précisément le détail si vous le souhaitez.

Les autres priorités du plan de relance concernent l'accélération des investissements relatifs aux mobilités dites du quotidien, qui totalise 1,2 milliard d'euros : 700 millions d'euros pour la région Île-de-France, 330 millions d'euros pour les autres régions.

Le soutien à la conversion du parc automobile représente, tout cumulé, plus de 2 milliards d'euros au titre de la prime à la conversion, du bonus à l'achat de véhicules électriques, et du développement de l'offre de bornes de recharge pour ces mêmes véhicules.

Des actions importantes pour accélérer la transformation des infrastructures routières seront engagées, à l'aide des 550 millions d'euros de crédits que vous évoquiez tout à l'heure, monsieur le président.

Des moyens importants seront également dédiés dans le plan de relance aux secteurs portuaire, fluvial et maritime, pour un montant total de 400 millions d'euros. Nous présenterons la stratégie nationale portuaire d'ici la fin de l'année. Elle recoupe beaucoup de dimensions en matière de transition énergétique, de souveraineté et d'amélioration de notre compétitivité vis-à-vis de nos principaux concurrents et partenaires européens. Elle revêt également une dimension sociale importante.

Concernant la gestion de la crise et de ses impacts financiers sur les collectivités territoriales, je reviendrai plus tard si vous le souhaitez sur les compensations prévues par l'État, notamment s'agissant des pertes de recettes tarifaires et de versement mobilité.

Au travers du plan de relance, nous proposons pour 2021 un budget ambitieux, réaliste, qui accélère, autant que faire se peut, toutes les opérations liées à la transition écologique et industrielle.

**M. Philippe Tabarot, rapporteur pour avis.** – Le secteur fluvial devrait bénéficier du plan de relance à hauteur de 175 millions d'euros, ce qui est une bonne nouvelle. Pour autant, deux inquiétudes demeurent : cet effort sera-t-il maintenu dans le temps et inscrit dans le contrat d'objectifs et de performances qui sera signé entre Voies navigables de France (VNF) et l'État ?

Par ailleurs, le PLF prévoit une réduction du plafond d'emploi de VNF de 99 emplois équivalent temps plein (ETP) cette année alors qu'une diminution de 92 ETP avait déjà eu lieu l'an dernier. Soit cela signifie que les employés de VNF ne servaient pas à grand-chose, soit la structure va connaître dans le futur de grosses difficultés de fonctionnement. Comment justifiez-vous cette diminution quelque peu brutale ?

Concernant le volet ferroviaire, il semble qu'une partie des crédits du plan de relance corresponde soit à de la compensation de pertes liées au confinement, soit à des dépenses déjà prévues, comme la fin du glyphosate, ou les investissements liés à la sécurisation des ponts.

Dans ce contexte, quelle est la proportion des investissements réellement nouveaux prévus par ce plan ? Beaucoup de nos interlocuteurs se demandent si l'on peut réellement parler de plan de relance. Ne s'agit-il pas plutôt d'un plan de soutien ? Si celui-ci a également une véritable utilité, la sémantique reste importante.

L'écoute des territoires, l'impulsion engagée en faveur des mobilités durables sont des axes réels de votre action. Je peux en témoigner dans ma région et attester de votre volonté de sauver les petites lignes ferroviaires.

J'en profite pour dire un mot de la ligne Nice-Breil-Tende, particulièrement touchée par les intempéries terribles qu'ont connu les Alpes-Maritimes. Elle a besoin du soutien de la région, de l'État et, bien sûr, de nos amis italiens.

Nous avons travaillé intelligemment sur la résorption des points noirs routiers et autoroutiers. Nous travaillons également de concert sur le projet d'avenir de la ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur. Les priorités sont affichées, un élan est engagé. Nous voulons désormais qu'il soit maintenu, appliqué, déployé.

Ce qui nous préoccupe aujourd'hui – et je sais que c'est également votre cas –, c'est la pérennité du modèle de financement du transport public dans notre pays, au-delà de l'Île-de-France, mais aussi notre capacité à faire des transports une priorité en matière d'investissement au-delà de 2022. Dans cet esprit, il faut dès maintenant inscrire dans les CPER cette ambition de sauvegarde, notamment s'agissant des lignes de desserte fine du territoire.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre, je souhaite également y voir plus clair dans ce qui apparaît être une « valse des milliards ». S'agit-il d'un plan de soutien ou d'un plan de relance – pour reprendre les mots de mon collègue Tabarot ?

Les transports sont particulièrement touchés par la crise sanitaire. Vous vous êtes interrogé sur l'avenir du modèle économique des transports s'il continue à être à ce point atteint par la crise sanitaire. Êtes-vous prêts à soutenir les entreprises de transports publics et les AOM quoi qu'il en coûte ? Si la crise devait se traduire par un recul de l'offre de transports publics et de leur part modale, ce serait un contresens historique terrible !

Au demeurant, les modalités de compensation du versement mobilité votées dans le cas de la troisième loi de finances rectificative (LFR 3) ne sont pas satisfaisantes. D'ailleurs, l'Assemblée des communautés de France (AdCF), le Groupement des autorités responsables de transport (Gart) et France urbaine viennent d'écrire au Premier ministre pour signifier leur déception.

Pourquoi ne pas avoir choisi d'assurer l'égalité de traitement des AOM en accordant une compensation spécifique du versement mobilité, tant

pour les syndicats mixtes que pour les communes et les EPCI ? Seriez-vous prêt à revenir sur cette iniquité à l'occasion du quatrième projet de loi de finances rectificative ?

Le plan de relance prévoit de consacrer 1 milliard d'euros d'ici 2022 au développement et à la modernisation des transports publics, dont 300 millions d'euros pour les réseaux hors Île-de-France. Ce montant est-il véritablement destiné au développement des réseaux et non uniquement au comblement des impasses de financement de certains gros projets d'investissement ?

Par ailleurs j'attire votre attention sur les travaux de l'Institut I4CE, *think tank* qui évalue à près de 1,7 milliard d'euros les investissements supplémentaires qu'il faudrait réaliser tous les ans dans ce secteur pour aller vers la neutralité carbone.

Ma deuxième question porte sur les constructeurs automobiles. Vous venez d'annoncer la prolongation jusqu'au 1er juillet 2021 de la hausse des aides à l'acquisition de véhicules propres, dont le bonus qui a été porté à 7 000 euros pour les véhicules électriques. C'est plutôt une bonne chose pour les fabricants. Cependant, s'il convient d'aider l'achat de ces véhicules, il faut aussi envoyer un signal clair aux constructeurs et orienter leur modèle économique vers des véhicules plus légers. C'est le sens de l'histoire. Pourquoi avoir retenu un seuil de déclenchement du malus « au poids » de 1,8 tonne, qui exemptera de fait un très grand nombre de véhicules ? Le signal est-il suffisant ?

Enfin, malgré l'augmentation des moyens consacrés à son entretien, l'état du réseau routier national non concédé continue de se dégrader.

Le plan de relance prévoit 350 millions d'euros de crédits dédiés à la modernisation du réseau routier national et au renforcement des ponts. 60 millions d'euros en particulier viendraient en aide aux petites collectivités territoriales pour recenser et diagnostiquer leurs ouvrages d'art. Nous nous félicitons qu'une enveloppe y soit consacrée dans le plan de relance. Vous savez que notre commission est extrêmement attachée à ce sujet auquel elle a consacré un rapport d'information qui fait date.

Toutefois, ce montant paraît faible au regard des efforts que nécessiterait la remise en état des ponts gérés par les collectivités. Avez-vous des précisions sur la manière dont ces crédits seront répartis ?

Pour terminer, j'aimerais vous interroger sur les crédits du plan de relance dédié au développement du vélo. 100 millions d'euros sont prévus l'année prochaine pour soutenir des projets portés par les collectivités territoriales. Disposez-vous déjà d'une liste de projets pouvant faire l'objet d'un financement ou allez-vous lancer rapidement un nouvel appel à projets ?

**Mme Évelyne Perrot, rapporteure pour avis.** – Les compagnies aériennes et les aéroports souhaitent que la mise en place des tests de dépistage rapide dans les aéroports soit systématisée. Quelles suites allez-vous donner à cette demande ?

Si une personne venait à être testée positive au départ, serait-elle éligible à un remboursement de son vol par la compagnie aérienne ?

Je souhaite également vous interroger sur la question du remboursement des vols. Dans le courrier que vous aviez adressé à notre commission pendant la période de confinement, vous nous aviez affirmé que des débats étaient en cours au niveau européen en vue de mettre en place un fonds de garantie permettant de rembourser les passagers d'un vol annulé en cas de faillite d'une compagnie aérienne. Où en sont ces discussions ?

J'aimerais également vous interpeller sur les enjeux environnementaux associés au transport aérien. Dans le contexte sanitaire actuel, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a acté en juin dernier la modification des règles du mécanisme Corsia, qui contraint les compagnies aériennes à acheter des crédits de compensation carbone pour les émissions de CO<sub>2</sub> supérieures au niveau des émissions enregistrées en 2019 et 2020.

La France et l'Union européenne ont accepté que les seuils de référence soient fixés en fonction des seuls niveaux d'émission d'avant la pandémie. Or ce secteur mettra des années à retrouver son activité de 2019. N'est-il pas regrettable d'avoir ainsi vidé de sa substance le seul mécanisme international contraignant qui permettrait de réguler le secteur sans créer des distorsions de concurrence ?

Ma troisième question a trait aux nuisances sonores. Le Gouvernement entend-il compenser dans la présente loi de finances les pertes de ressources de la taxe sur les nuisances sonores aériennes pour les années 2020-2021 ? Faute de compensation, de nombreux projets d'insonorisation ne pourront pas être financés dans les mois à venir.

Enfin, de nouvelles lignes d'aménagement du territoire sont-elles envisagées pour compenser l'arrêt à venir de liaisons commerciales par Air France ? 20 millions d'euros seront consacrés à ces lignes en 2021. Je rappelle que vous vous étiez engagé à accroître ces crédits à hauteur de 25 millions d'euros d'ici 2022. Cette promesse sera-t-elle tenue ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Tout d'abord, je partage ce qui a été dit par M. Tabarot sur le sous-investissement chronique qui affecte l'ensemble de nos réseaux. Il est vrai que le transport fluvial a peut-être été l'un des grands oubliés de ces vingt dernières années. On se retrouve un peu, dans ce secteur, dans la même situation que pour les petites lignes ferroviaires.

La LOM a déjà permis des avancées considérables : nous avons acté en 2017 un budget de 75 millions d'euros, en très forte augmentation en matière de régénération des canaux. Il est de 100 millions cette année, nous ambitionnons de parvenir à 140 millions d'euros en vitesse de croisière.

L'effort réalisé sur ce réseau est tout à fait conséquent par rapport à ce qu'il est possible de réaliser sur le plan technique et opérationnel.

Nous ajoutons au plan de relance 175 millions d'euros pour le grand et le moyen gabarit. En termes de volume budgétaire, il s'agit d'un effort considérable, à la hauteur de l'ambition que nous avons pour ce secteur.

S'agissant des ETP, j'ai déjà eu cette discussion avec Laurent Hénart, président de VNF, il y a quinze jours. Des efforts importants de productivité ont été réalisés. Des projets de regroupement ou de digitalisation peuvent faire sens, la philosophie que j'ai proposée à Laurent Hénart consistant à se donner la chance, par bassin - comme nous l'avons fait pour les petites lignes ferroviaires, mais avec une dimension moins régionale - de construire, en lien avec les collectivités, le même type de contrat qu'en matière de fret, de façon à se fixer des perspectives à dix ans.

Les sujets qui concernent le fret semblent davantage d'intérêt national. Dans ce cas, l'État peut apporter une contribution plus forte. Les sujets relatifs à la plaisance sont peut-être davantage d'intérêt local.

Cette philosophie pourrait s'appliquer aux réseaux de canaux. C'est le travail que j'ai proposé à Laurent Hénart. Je souhaite que nous avancions en ce sens.

Sur les 4, 9 milliards d'euros dédiés au ferroviaire, 1,5 milliard d'euros d'argent nouveau est consacré à la sécurisation des ponts que vous avez évoquée, mais aussi à de nouvelles priorités politiques, qu'il s'agisse du fret, des petites lignes ou des trains de nuit. Cette somme permettra, sans dénaturer la trajectoire de régénération du réseau, d'accélérer le développement ou de rattraper le retard que nous avons pris dans le secteur ferroviaire.

J'ajoute que les crédits consacrés aux petites lignes figurent bien dans les CPER jusqu'en 2022. Ils feront également partie de la future contractualisation.

Monsieur Jacquin, la question du modèle économique des transports en commun est compliquée. Nous avons subi un premier confinement très strict, avec des fréquentations qui ont très largement diminué. Nous avons à l'époque cherché à nous assurer que nous pouvions opérer en toute sécurité sanitaire. Ceci a nécessité des investissements importants en matière de nettoyage et de désinfection, de nouvelles compétences. S'y ajoutent des dépenses nouvelles en matière de sécurité sanitaire et de sécurité tout court, dans un contexte que vous connaissez parfaitement.

Les modèles économiques sont donc quelque peu chahutés – et le mot est faible.

Nous avons, dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, commencé à compenser une partie du versement mobilité pour l'ensemble des collectivités, après remontée des données. Dans le PLFR 4, nous allons compenser le reliquat de versement mobilité au regard des pertes réelles, ainsi que, sous forme d'avances remboursables, les pertes de recettes tarifaires.

C'est la logique qui prévaut et que nous avons négociée avec les collectivités. Tout cela devra évidemment être considéré au regard des conséquences du deuxième confinement et des nouvelles pertes qui pourraient apparaître. Je n'ai pas de réponse définitive s'agissant de la possible désaffectation des transports en commun sur le temps long.

En mai et juin, au moment du déconfinement, la fréquentation était comprise entre 60 et 65 % par rapport à la période d'avant-crise, ce qui nous donne des indications intéressantes sur le comportement des usagers.

Parmi les 30 % des personnes qui n'ont plus fréquenté les transports, la moitié s'est reportée sur la marche et le vélo et la moitié sur la voiture, certains disant vouloir reprendre leurs habitudes assez vite, notamment lorsqu'un vaccin ou traitement sera disponible, d'autres assurant être durablement passés à d'autres moyens de transport. Le vélo, dans ce contexte, a été très largement plébiscité.

Nous allons continuer à étudier cela de façon extrêmement précise, mais il me semble que de nouveaux modes d'organisation du travail se sont mis en place – notamment le télétravail – qui auront probablement un impact durable.

On a pu entendre ici et là, en s'appuyant sur les chiffres de l'immobilier, qu'il y avait un début de phénomène de « démétropolisation ». Si c'est le cas, cela pourrait questionner les investissements dans les transports sur la durée. Il faudra évidemment être en phase avec la réalité.

S'agissant de la vente des véhicules, le bonus fonctionne très bien pour les véhicules électriques. Nous avons non seulement souhaité maintenir un haut niveau de bonus, tout en soutenant le marché de l'occasion, mais également permis aux ménages les plus modestes d'en bénéficier. C'est l'objet des 1 000 euros de bonus pour l'achat d'un véhicule électrique d'occasion annoncés il y a quelques semaines.

Nous avons également voulu favoriser les ménages d'outre-mer, confrontés à un coût d'achat beaucoup plus important.

Le malus au poids a été étudié au regard de l'offre automobile française. La Convention citoyenne pour le climat proposait de le fixer à 1,4 tonne. D'autres proposaient des seuils de poids bien supérieurs. Nous avons considéré que le critère de 1,8 tonne permettait de maintenir la

compétitivité de l'appareil productif français et d'avoir une incitation cohérente avec nos ambitions environnementales. C'est ce qui a présidé à cette décision.

S'agissant des ponts, 60 millions d'euros sont dédiés aux collectivités. Nous pourrions vous adresser le détail très précis des investissements. Nous allons par ailleurs accompagner de façon plus structurelle les projets de ponts connectés, sur lesquels des capteurs sont placés afin d'assurer une maintenance préventive. Nous payons en effet un certain surcoût en maintenance curative par rapport à ce que nous aurions dû dépenser s'il s'agissait d'une maintenance en conditions opérationnelles.

Quant au vélo, il a été plébiscité à l'occasion de la grève des transports en commun de décembre dernier, mais aussi lors du déconfinement. Nous avons amélioré les aides pour les vélos à assistance électrique. Le vélo fait partie des dépenses éligibles au forfait mobilités durables qui, la semaine dernière, a été porté à 500 euros par an.

Par ailleurs, 200 millions d'euros sont mobilisés dans le plan de relance pour permettre de réaliser 600 pistes cyclables et un certain nombre d'abris à vélos, notamment à proximité des gares. C'est une des conditions du développement du vélo.

Au niveau européen, nous sommes en train de négocier un fonds qui permettra de mobiliser 150 millions d'euros supplémentaires, qui s'ajouteront aux 350 millions d'euros sur sept ans votés à l'occasion de la LOM.

Quant au quatrième appel à projets concernant les transports collectifs en site propre (TCSP), 450 millions d'euros lui sont consacrés dans la LOM, en plus des 100 millions d'euros du plan de relance. Cet appel à projets sera lancé dans les prochaines semaines.

Pour répondre enfin à Mme Perrot, nous avons mis en place des tests rapides il y a quinze jours au départ de l'aéroport de Nice, en lien avec les services municipaux de la ville. Nous avons débuté la semaine dernière à l'aéroport d'Orly une campagne de tests antigéniques et PCR, visant notamment à protéger l'outre-mer. Demain commence à l'aéroport de Roissy une campagne de tests rapides, notamment antigéniques, qui permettent d'obtenir des résultats beaucoup plus rapides et de protéger, dans un contexte encore incertain, les voyageurs qui partent de France ou arrivent en France, notamment en provenance de pays où le virus circule beaucoup.

Je n'ai pas de réponse s'agissant du remboursement des billets par les compagnies aériennes en cas de test positif. La politique commerciale des compagnies aériennes consiste aujourd'hui essentiellement à procéder à des reports ou à des échanges de billet sans frais.

S'agissant du fonds de garantie, les compagnies étant en situation de faillite, nous avons dû les soutenir pour qu'elles survivent et faire en sorte

que les passagers qui avaient payé leurs billets puissent récupérer leurs deniers ou bénéficier de reports.

Savoir comment compenser les faillites des compagnies aériennes sur un temps long n'est pas simple. À l'échelle d'un pays, on trouve en général une grande compagnie nationale, comme en France, et de petits opérateurs.

J'observe qu'au niveau européen, cela fait sens d'avoir un processus mutualisé de garantie des paiements en cas de faillite d'une compagnie aérienne. En fonction de la reprise du trafic, ce sera un sujet important à développer. C'est un débat que nous avons avec nos collègues allemands, espagnols, italiens et portugais, au sein d'un groupe informel que nous avons constitué.

Concernant le mécanisme Corsia et le verdissement de l'aéronautique, je suis toujours un peu marri de voir que ce secteur a fait beaucoup d'efforts, et souvent très tôt, mais qu'il est aujourd'hui toujours très critiqué dans le débat public. Le mécanisme Corsia remonte à 2016 et représente le premier acte de régulation environnementale mondiale. Il a certainement été victime d'une mauvaise communication du secteur, mais il a constitué une avancée considérable.

L'aéronautique civile a aujourd'hui franchi le pas sur le plan de la transition industrielle. La filière des biocarburants est lancée. Plusieurs centaines de millions d'euros sont mobilisées. Les objectifs de taux d'incorporation de biocarburants sont ambitieux. Le verdissement industriel est en marche. La première étape se situe autour de 2027, avec des avions hybrides pour le marché régional.

L'ensemble de la filière hydrogène s'organise pour réaliser ce saut technologique vers des avions très sobres en carbone, en lien avec les autres secteurs du transport.

Cet acte très ambitieux en matière de verdissement industriel nous permettra de reconstituer des avantages géopolitiques face aux Chinois et aux Américains. Nous avons en Europe toutes les compétences et toutes les capacités pour le faire. C'est pourquoi nous investissons 1,5 milliard d'euros sur trois ans pour amorcer cette filière et être à l'avant-garde des nouvelles technologies, afin de reconstituer nos avantages comparatifs industriels.

S'agissant de la régulation environnementale, mis à part le mécanisme Corsia, il existe également le système européen d'échange de quotas carbone ETS, pour lequel il est prévu de faire disparaître les quotas gratuits. Nous disposons également d'outils de compensation nationale, notamment utilisés par le groupe Air France. Il s'agit d'un *continuum* parfois mal connu, parfois critiqué, mais qui constitue une bonne base de régulation environnementale.

Nous aurons certainement à mieux communiquer sur ce sujet, mais il ne faut pas dire que le secteur aérien ne prend pas sa juste part à la lutte contre le changement climatique.

Concernant la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, l'engagement du Gouvernement est évidemment de maintenir les travaux d'insonorisation. Des échanges sont encore en cours avec Bercy sur les montants et les modalités, mais les choses avancent.

Pour finir, nous augmentons cette année de 5 millions d'euros le budget prévu pour les lignes d'aménagement du territoire, qui répondent à des critères spécifiques définis au niveau européen. Nous ne pouvons pas qualifier de lignes d'aménagement du territoire celles où l'offre aérienne viendrait à diminuer ou à disparaître. Cela renvoie au sujet de la restructuration de l'offre d'Air France, que nous menons en lien avec les régions.

J'animerai prochainement un conseil ministériel sur la question des dessertes aériennes. Nous avons aujourd'hui un groupe qui se recompose, des opérateurs régionaux qui s'intéressent à la reprise de certaines lignes, et des risques de prédation ou de concurrence déloyale de la part de différents acteurs.

Le ministère a réalisé un véritable travail de cartographie que nous avons présenté aux différentes parties prenantes pour maintenir autant que faire se peut les liaisons et ne pas tomber dans les chausse-trappes que nous avons trop connues ces dernières années.

**M. Didier Mandelli.** – Je partage l'inquiétude qui a été exprimée au sujet de l'Afitf, plus particulièrement concernant la taxe d'aménagement autoroutière, calculée à partir des kilomètres parcourus par les usagers sur les autoroutes. Je crains en effet que cette taxe ne soit pas au niveau attendu en 2021 pour les raisons que nous connaissons.

Ma première question concerne les mobilités du quotidien dans le cadre du plan de relance. Vous allez accompagner les AOM, en Île-de-France comme sur tout le territoire. Ne serait-il pas judicieux d'intégrer à ce plan de relance le financement des études des intercommunalités s'agissant de la prise de la compétence d'organisation des mobilités du quotidien ?

Les AOM pourraient-elles être accompagnées dans leur démarche, compte tenu des difficultés des EPCI et du manque de visibilité en matière de financement, qu'il s'agisse de la TVA ou de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ?

Ma deuxième question porte sur le volet maritime, portuaire, et ferroviaire. Une proposition de loi de Michel Vaspert, notre ancien collègue, va être examinée ces jours-ci. Si l'on veut porter de 9 % à 18 % la part du fret ferroviaire dans les acheminements, cela passe aussi par l'intermodalité. Ma question n'est pas technique, mais simplement politique : quelle sera

l'articulation entre le ministère de la mer et votre ministère ? Qui sera notre interlocuteur à ce sujet ?

**M. Stéphane Demilly.** – Monsieur le ministre, je voudrais vous interroger sur l'industrie aéronautique, violemment touchée par la crise du transport aérien. La chute brutale du trafic, conséquence de la Covid-19, a des répercussions sur l'ensemble des acteurs de l'aviation, et un plan de soutien ambitieux est nécessaire pour répondre à ces difficultés, que nous espérons conjoncturelles.

Des centaines d'emplois disparaissent dans le bassin d'Albert. Entreprises, partenaires sociaux, élus travaillent côte à côte pour trouver des solutions contre le risque d'effondrement de cette filière.

Nous avons beaucoup parlé de la décarbonation du trafic aérien mondial dans le cadre de la LOM lorsque j'étais porte-parole de mon groupe à l'Assemblée nationale. J'avais à l'époque défendu beaucoup d'amendements pour que l'aviation prenne toute sa part dans la nécessaire transformation écologique des transports.

Où en sommes-nous concrètement avec les motoristes ? Des crédits de recherche complémentaires sont-ils consacrés à ce secteur dans le cadre de la loi de finances ?

Par ailleurs, le transport aérien va redémarrer dans quelques années et retrouvera - nous l'espérons tous - le rythme de croissance que nous avons perdu dans un trou d'air d'une violence inouïe. Encore faudra-t-il que les compétences industrielles soient toujours là. Or le risque est grand que la disparition de nos compétences fasse la part belle à des pays *low cost*, qu'on appelle maintenant *best cost*, et que nous ne retrouvions pas notre niveau d'emploi sur le territoire national. Que faites-vous pour anticiper ce phénomène ?

**M. Bruno Belin.** – Monsieur le ministre, vous avez évoqué les petites lignes ferroviaires, mais nous n'avons plus d'interlocuteur au sein de SNCF Réseau comme au temps de Réseau ferré de France (RFF) sur ce sujet.

Je vous ai d'ailleurs écrit il y a quelques mois pour vous faire part d'une situation dans le département où je suis élu.

Le budget consacré aux ponts des petites collectivités représente 600 000 euros par département. Or on sait que les départements gèrent des centaines d'ouvrages d'art !

Vous avez évoqué les CPER. Dans quelles conditions le volet mobilité des prochains CPER sera-t-il négocié ?

Il ne faut pas perdre de vue le fait que la France est encore rurale à 85 %. Le vélo n'est donc pas la solution à tout. On a encore besoin de nos routes nationales. On parle de la RN 147 entre Poitiers et Limoges depuis 1954. Quand s'y met-on ?

Dans le domaine aérien, vous évoquez une cartographie des dessertes aériennes en lien avec l'aménagement du territoire. Un véritable travail est à réaliser sur les aéroports régionaux et les aéroports de proximité, qui sont essentiels, comme cela a été démontré avec les transports sanitaires d'urgence.

Il faut donc que tous les aéroports de deuxième ou troisième rang soient opérationnels 24 heures sur 24. Cela nécessite un entretien et un investissement des collectivités régionales, départementales, voire du bloc communal. Dans quelles conditions imaginez-vous que l'on puisse conserver ces aéroports ?

Leur maintien présente aussi un enjeu environnemental. À l'aéroport de Poitiers, le temps de roulage moyen est de six minutes. À Bordeaux, il est de 25 minutes et, à Orly, de 40 minutes.

Je suis prêt à participer au groupe de travail que vous évoquez concernant les aéroports régionaux, les dessertes et la cartographie des lignes aériennes. Il s'agit d'un sujet essentiel en matière d'aménagement du territoire, qui présente également des enjeux économiques – des centaines d'emplois sont concernés – et sanitaires – ces aéroports ont permis de sauver des centaines de vies depuis le mois d'avril.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Monsieur Mandelli, concernant l'Afitf, nous avons sécurisé son budget de 2,8 milliards d'euros cette année. Pour ce qui est de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), nous avons anticipé la baisse au regard du trafic constaté, notamment pendant le premier confinement. Nous pensons que l'année 2021 sera plus « normale » en termes de trafic routier, notamment sur le réseau concédé. Tout cela s'évaluera au regard des faits.

Le vrai sujet porte plutôt sur le moyen-long terme, dans la mesure où le financement de l'Afitf repose sur des taxes sur les produits pétroliers. Or nous voulons décarboner l'économie.

Par ailleurs, j'ai expliqué les mécanismes de compensation prévus pour les AOM. En matière de financement des études, nous avons mobilisé le soutien financier de France Mobilités afin d'identifier les projets de territoire et pouvoir aider, le cas échéant, les EPCI. Je crois pouvoir dire que cela fonctionne très bien.

Le soutien aux secteurs maritime, fluvial et portuaire dans une logique d'intermodalité, fait bien partie du plan que nous présentons. Les autoroutes ferroviaires que j'ai citées – Calais-Sète, Cherbourg-Bayonne et Barcelone-Perpignan-Rungis, ainsi que la liaison avec les ports du Nord – renvoient, dans une logique d'interconnexion, à la question précédemment évoquée de l'amélioration des différents réseaux de transport.

Nos réseaux étant vétustes et des travaux très importants de régénération étant en cours sur l'ensemble des modes, nous continuerons à

vivre une période compliquée durant les trois à quatre prochaines années avant de retrouver, la nuit, plus de fluidité pour les sillons fret.

Pour autant, les investissements sont au rendez-vous de manière à améliorer la situation globale et la part modale du transport de marchandises par voie maritime, fluviale et ferroviaire.

Monsieur Demilly, afin de préserver les compétences aéronautiques qui intéressent un certain nombre d'industriels français civils et militaires, nous mobilisons les leviers de la commande publique.

Nous sommes dotés d'outils nationaux mais également européens pour mieux identifier et nous prémunir contre des prédatations commerciales hostiles, qui existent bel et bien.

En matière de décarbonation, nous sommes en train de lancer une filière de biocarburant. Nous avons, dans les mois passés, réceptionné quinze projets. Nous en avons sélectionné quatre ou cinq et mobilisons 400 millions d'euros pour accompagner cette filière et tenir les objectifs de taux d'incorporation qui, comme vous le savez, sont de 2 % en 2025 et de 5 % en 2030. Nous essayons de faire croître ce secteur et de massifier la production, l'enjeu étant ici une question de volume.

Monsieur Belin, nous pourrions faciliter le dialogue avec SNCF Réseau si le besoin s'en fait sentir. Ce sujet renvoie à la capacité pour l'État et les régions de se mettre d'accord. Nous avons signé trois accords régionaux, le premier avec la région Grand Est, à hauteur de 930 millions d'euros, le deuxième avec la région Centre-Val de Loire, pour un peu plus de 200 millions d'euros, et le troisième avec la région PACA, pour environ 500 millions d'euros.

Certaines collectivités ont voulu aller plus vite que d'autres. Je souhaite que, pour la Nouvelle Aquitaine, qui dispose d'un réseau très étendu, nous puissions aller plus vite sur le sujet.

Concernant les CPER, le volet mobilité est inclus dans le contrat de plan pour 2021 et 2022. Pour ce qui est de l'autoroute Limoges-Poitiers, les scénarios techniques sont à l'étude. La balle est dans notre camp : nous devons revenir vers vous avec différents scénarios techniques avant de recevoir la réponse des collectivités sur le niveau de financement. J'ai eu l'occasion d'indiquer que l'État prendra toute sa part en cas de consensus politique local sur ce projet, et si les scénarios sont crédibles sur le plan financier. Je réitère cet engagement devant vous.

Quant aux aéroports régionaux, il s'agit d'un sujet que nous avons déjà évoqué à l'occasion des Assises du transport aérien. Dans le contexte économique que nous connaissons, tous les aéroports régionaux n'ont pas vocation à être « généralistes » et à accueillir tous types de trafic en tout temps, en étant en concurrence alors qu'ils se situent parfois à moins de quelques dizaines de kilomètres les uns des autres.

Les aéroports, au sein d'une même région, voire de plusieurs régions, ont donc une vocation différenciée. Ceci renvoie à la planification régionale et à des outils comme le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet). Vous avez raison de rappeler le rôle très important qu'a tenu l'aérien dans l'acheminement du matériel sanitaire et le caractère stratégique des aéroports régionaux.

J'ai pu observer qu'un certain nombre d'élus qui avaient fait campagne contre les aéroports régionaux sont aujourd'hui dans mon bureau pour demander de les préserver à tout prix. Ce sont certes des actifs stratégiques, mais leur organisation doit être selon moi revue, affinée au niveau régional, afin d'aller vers une meilleure planification, une plus grande fluidité et une complémentarité plus importante entre l'offre de chaque aéroport.

Nous avons mis en place un conseil ministériel il y a maintenant trois mois sur le sujet. Nous allons tenir vers le début du mois de décembre un conseil sur la question des dessertes aériennes. Nous produirons alors les cartographies envisagées. Nous serons évidemment ravis de vous y accueillir, monsieur Belin.

Enfin, nous avons des points d'accord avec la proposition de loi de Michel Vaspard. Je salue le travail de votre ex-collègue, expert sur la question. Nous en partageons certaines ambitions, comme le développement économique, l'attractivité de la filière, la transition énergétique, ou la préservation de la souveraineté européenne.

Il existe quelques points de débat sur la gouvernance. La proposition de loi est très « décentralisatrice ». L'axe Seine a vocation à être un axe important du tissu portuaire français. Certains axes sont en concurrence internationale et intra-européenne. Il me semble que l'État a vocation à conserver une place importante.

Nous avons accompagné la signature d'une charte sociale au sein de la filière, qui comporte un certain nombre d'engagements. Cela a permis la tenue d'un dialogue nourri entre les différents acteurs de la chaîne logistique.

Pouvoir bénéficier d'un dialogue social nourri, performant et participatif et avoir des projets industriels de développement des différents axes, permet d'augurer d'un avenir plus favorable.

Pour répondre à votre question sur l'articulation avec le ministère de la mer, les sujets qui concernent la mer sont traités par ce ministère, et les sujets en lien avec les infrastructures, notamment avec les autres modes de transport relèvent du ministère des transports.

**M. Bruno Rojouan.** - Le département de l'Allier, qui était extrêmement enclavé, commence à s'en sortir sur le plan routier au bout de

quarante ans. Le grand chantier de l'A 79 va nous offrir une liaison est-ouest sécurisée sur cet axe qui est aujourd'hui l'un des plus mortels en France.

Je souhaiterais vous interroger sur la situation ferroviaire de ce département. Moulins et Vichy se trouvent sur la ligne Clermont-Ferrand-Paris. Vous êtes venu plusieurs fois à Clermont-Ferrand et vous en connaissez les enjeux qui existent en termes d'amélioration du temps de parcours et de réduction des retards, qui s'accumulent sur cette ligne.

J'aimerais également évoquer la situation de la ville de Montluçon, qui connaît un handicap énorme. Pour rejoindre Paris, c'est un vrai parcours du combattant ; il faut quasiment quatre heures de train ! Nous avons une difficulté énorme sur la ligne Montluçon-Vierzon, qui est en très mauvais état et ne permet pas aux trains de rouler à des vitesses normales.

Montluçon, première agglomération du département de l'Allier, subit un handicap considérable sur le plan de l'économie. Les cadres ne peuvent pas se déplacer en train pour rejoindre Paris. Plusieurs solutions ont été envisagées, mais il semblerait qu'il soit prévu que cette ligne continue de relever à 100 % de SNCF Réseau. Pouvez-vous me le confirmer ?

Le plan de relance est peut-être l'occasion d'accélérer un certain nombre de projets. Ne pourriez-vous pas trouver des moyens supplémentaires pour moderniser cette ligne ?

**M. Frédéric Marchand.** – Je voudrais revenir sur la question de la compensation des pertes financières des intercommunalités. Les réseaux de transport, vous l'avez dit, ont été confrontés à des pertes de recettes tarifaires et à divers surcoûts de fonctionnement liés à l'application des protocoles sanitaires.

Ces services sont également durement touchés par la baisse de la recette fiscale affectée à leur fonctionnement dans le cadre de budgets annexes. C'est notamment le cas pour la métropole européenne de Lille.

Les intercommunalités sont confrontées à des difficultés de financement de leurs réseaux de transports publics et à la dégradation de leurs capacités d'autofinancement, au moment où les priorités du plan de relance et de la transition écologique devraient au contraire conduire à les renforcer.

Le dispositif adopté cet été intègre certes le versement mobilité dans les recettes fiscales prises en compte pour le calcul de la compensation financière, mais la globalisation des recettes fiscales compensées a pour effet de diluer le problème spécifique aux transports pour les AOM sous statut d'intercommunalité à fiscalité propre.

Alors que les syndicats mixtes de transport vont voir leurs pertes de recettes fiscales compensées, il n'en sera pas de même pour les autres AOM,

au risque d'une inégalité de traitement. Pouvez-vous rassurer les présidents d'intercommunalités à ce sujet ?

**M. Éric Gold.** - Le projet de loi de finances pour 2021 a pour ambition de développer les mobilités vertes, notamment le transport ferroviaire, pour lequel on peut constater un réel effort, avec des engagements à hauteur de plus de 4 milliards d'euros.

Le développement d'une filière hydrogène bas carbone constitue un élément du plan de relance devant contribuer à la conversion écologique de l'industrie française. La stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné, présentée récemment, prévoit une accélération massive des projets. 2 milliards d'euros de crédits sont prévus dans le plan de relance, fléchés en partie sur le développement des mobilités lourdes à hydrogène.

Pouvez-vous nous préciser si l'on a, en France, une stratégie concrète de déploiement de l'hydrogène dans le secteur ferroviaire ? À l'échelle européenne, le développement de l'hydrogène pour les trains semble trouver de plus en plus d'adeptes.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** - Je me suis en effet rendu à plusieurs reprises à Clermont-Ferrand, notamment pour parler de la ligne Clermont-Ferrand-Paris. Nous avons pris des engagements répétés à ce sujet. Les choses avancent, notamment en matière de renouvellement du matériel roulant.

CAF France a lancé la production industrielle sur son site de Bagnères-de-Bigorre, et les travaux se poursuivent sur la voie. Il s'agit de travaux longs et importants, similaires à ceux réalisés sur la ligne Limoges-Paris, pour les mêmes raisons : on a trop longtemps laissé se dégrader l'infrastructure ferroviaire.

S'agissant du Montluçon-Paris, notamment la partie qui va vers Vierzon, je vous confirme que, dans les dialogues que nous avons pu nouer avec les différentes régions au moment de la mission Philizot, nous avons proposé que l'État reprenne la main sur les lignes connaissant la plus forte circulation - donc que l'on réintègre cette ligne dans la trajectoire financière de SNCF Réseau -, et que les collectivités qui le souhaitent puissent se voir transférer ou déléguer un certain nombre de compétences sur les lignes d'intérêt local pour tester d'autres modèles ou avoir des systèmes de régénération plus économes.

Nous avons déjà contractualisé avec la région Centre-Val de Loire, comme je l'ai indiqué précédemment. Nous discutons avec la région Auvergne-Rhône-Alpes et son président Laurent Wauquiez. Nous avons un accord de principe sur le protocole concernant les petites lignes. Il doit maintenant être décliné plus précisément avant d'être signé.

Monsieur Marchand, je répète ce que j'ai dit concernant la compensation des collectivités : la logique qui a prévalu, c'est d'avoir une première compensation du versement mobilité dans la troisième loi de finances rectificative, et de compléter celle-ci à l'occasion du quatrième projet de loi de finances rectificative, à la fois s'agissant du versement mobilité et des pertes de recettes tarifaires, à travers l'octroi d'avances remboursables. Je réitère devant vous cet engagement du Gouvernement.

S'agissant de la question de l'utilisation de l'hydrogène dans l'ensemble de l'économie, et plus particulièrement dans le domaine du transport, si je segmente à gros traits, l'électrification aurait une part prédominante dans les secteurs urbains et légers, et l'hydrogène présenterait un intérêt pour l'industrie plus lourde ou la longue distance comme le ferroviaire. Rappelons qu'Alstom, en lien avec d'autres partenaires, a fait rouler des trains à hydrogène en Allemagne. À Tarbes, la chaîne de traction pour le train à hydrogène d'Alstom est remarquable. C'est un avantage qu'il convient de préserver et de développer. Un certain nombre de régions, soutenues par l'État, ont bénéficié de crédits pour expérimenter les trains à hydrogène.

Cela nécessite en amont que la production d'hydrogène soit réalisée à partir d'énergies bas carbone. L'enjeu du développement et la crédibilité de notre filière hydrogène résidera dans la capacité à produire massivement de l'hydrogène bas carbone de façon décentralisée. C'est un très beau champ de développement industriel, technologique et de planification territoriale. Je me réjouis que les transports puissent y participer.

**M. Olivier Jacquin, rapporteur pour avis.** – Monsieur le ministre, vous ne m'avez pas répondu sur la manière dont vous envisagez de résoudre l'iniquité de traitement entre les AOM en fonction de leur statut. Leurs pertes de recettes ne sont pas compensées de la même manière. Des amendements ont été déposés à l'Assemblée nationale. Avez-vous l'intention de revenir sur cette iniquité insupportable ?

Par ailleurs, s'agissant du ferroviaire, une décision de justice a remis hier en cause le chantier du Charles-de-Gaulle Express. Les motifs s'appuient notamment sur le nouveau contexte de crise sanitaire pour questionner le projet.

Par ailleurs, quand comptez-vous prendre une ordonnance après l'échec des négociations sur l'accord des classifications et rémunérations, ainsi que le prévoit l'article 167 de la LOM ?

Enfin, le contrat de performance de SNCF Réseau devait être présenté au Parlement en 2020. Vous avez indiqué que son retard était dû à la pandémie de Covid-19. Il reste un mois pour finaliser cette présentation extrêmement importante. Qu'en est-il ?

C'est tout le modèle économique du ferroviaire français qui échappe au Parlement ! La question des petites lignes n'a pas été traitée dans le

nouveau pacte ferroviaire. Le rapport Philizot n'a jamais été publié, nous n'avons été destinataires que d'un condensé de neuf pages. Un article de la LOM prévoit une ordonnance pour traiter de la question des petites lignes. Le décret sur les petites lignes a « fuité » dans la presse récemment. Quelle place aura le Parlement dans ce qui s'apparente à des marchandages directs entre les régions, le ministère et la SNCF ?

**M. François Calvet.** – Monsieur le ministre, j'ai déjà attiré l'attention des pouvoirs publics sur l'injustice déplorable que connaît le département des Pyrénées-Orientales en matière de liaison avec la capitale.

L'année dernière, à la même époque, devant la commission des affaires économiques, je signalais à Mme Borne l'état fortement dégradé de la route nationale, effondrée par endroits et donc impraticable sur de longues portions, ainsi que les travaux sur la liaison Perpignan-Prades. Je pense que le Premier ministre a déjà dû attirer votre attention sur ce point.

Vous avez évoqué le train de fret Perpignan-Rungis-Barcelone : dans quelles conditions va-t-on le mettre en œuvre et investir sur les wagons ?

Le 23 juillet dernier, lors des questions d'actualité, je vous avais alerté sur les difficultés pour rejoindre Paris par voie aérienne, alors que la liaison ferroviaire n'a pas évolué d'un iota.

Vous m'avez répondu – je cite : « *Nous serons en mesure de faire des annonces prochainement sur les modalités et le calendrier* ». La situation ne s'est pas améliorée, tant s'en faut. Je souhaite savoir ce qu'il en est et si un calendrier est prévu.

**M. Étienne Blanc.** – Ma question porte sur le Lyon-Turin.

L'Europe, peut-être un peu lassée par les reports – la Commission parle de procrastination et d'indécision à propos de ce dossier –, vient de prendre un acte d'exécution pour renforcer le contrôle de la Commission européenne sur la bonne exécution des accords internationaux passés avec l'Italie.

Si le tunnel de base ne fait plus l'objet de fortes discussions, les voies d'accès restent un véritable sujet de discussion entre la région Auvergne-Rhône-Alpes, la SNCF et la Commission européenne, qui ne voit pas bien comment les fonds européens peuvent être mobilisés s'agissant des voies d'accès du côté français.

Que fera le Gouvernement pour mobiliser les fonds européens sur ce dossier, à la fois utile pour l'interconnexion des réseaux européens mais aussi pour la décarbonation de l'économie ?

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Je répète à M. Jacquin ce que je disais précédemment à propos du transport routier : le PLFR 4 permettra de corriger les « iniquités », les irrégularités ou les

dysfonctionnements qui ont pu être mis à jour, notamment à l'égard des AOM de droit commun en matière de taux et d'assiette.

S'agissant du CDG Express, nous avons pris connaissance de l'arrêt du tribunal administratif. Un recours sera engagé, j'imagine. La procédure judiciaire devra dire sa vérité.

Le décret concernant les petites lignes sera publié fin novembre. Nous avons notamment terminé de travailler avec les collectivités sur le sujet complexe du transfert des salariés

Pour ce qui est du contrat de performance de SNCF Réseau, je comprends votre frustration. Il n'en reste pas moins que le retard pris pour les raisons que nous avons décrites en avril perdure aujourd'hui.

La date de publication du contrat ne va pas vous ravir : nous l'estimons à l'été 2021. Des échanges ont encore lieu entre les régions et la SNCF sur des sujets importants, comme la modulation des tarifs de péage.

Le débat démocratique et politique a pleinement eu lieu. Si le rapport Philizot a constitué un rapport d'étape, administratif, il a néanmoins débouché sur le pacte « petites lignes », cofinancé par l'État et les régions. Ce qui importe, c'est ce qui se passe sur le territoire plutôt que ce qui est dit dans un rapport administratif faisant suite à une initiative parlementaire. Il a permis de faire travailler les différents acteurs du transport ferroviaire et les régions et de conclure un accord de plus de 6 milliards d'euros qui permettra de sauver les 9 000 kilomètres de petites lignes ferroviaires. Je suis convaincu que les débats essentiels qui ont eu lieu au Parlement ont présidé à la mise en place d'un plan d'action concret.

Concernant la RN 116, nous avons délégué tous les crédits il y a quelques mois. Le Premier ministre Jean Castex y a porté une très grande attention. Le problème des chutes de pierres est actuellement traité.

Quant à la ligne nouvelle entre Montpellier et Béziers, l'enquête publique sera lancée en septembre 2021. Nous avons revu et contracté le calendrier pour qu'il soit le plus rapide possible.

Concernant la desserte de Perpignan, je vous renvoie à la réponse que j'ai faite au sénateur Belin : nous avons étudié assez précisément, en lien avec Air France, les lignes qui continueront à être desservies par Air France, et celles qui seront éventuellement reprises par Transavia. Une des questions qui se pose est celle de la capacité de Transavia à offrir aux voyageurs réguliers la même qualité de services que celle qu'offre Air France.

Quelques lignes seront reprises par d'autres opérateurs. Une des clés du remplissage des avions réside dans l'accord commercial avec Air France, acteur de référence. Pour d'autres lignes, il n'existe pas aujourd'hui de projet de reprise. C'est l'objet de la cartographie que nous voulons présenter aux élus, visant à présenter la connectivité de nos territoires au regard de l'offre aérienne.

Par ailleurs, nous continuons à subventionner les lignes d'aménagement du territoire pour permettre aux territoires enclavés et mal desservis par la route et le train de bénéficier d'une liaison aérienne de qualité. Cette politique a vocation à apporter des solutions aux entreprises et à préserver l'attractivité des territoires.

Enfin, pour répondre à M. Blanc, le chantier du Lyon-Turin, contrairement à ce qu'on entend dans le débat public, est déjà en cours. Plusieurs dizaines de kilomètres ont déjà été creusés. 200 millions d'euros issus du plan de relance permettront de garantir le financement de ce projet pour les deux prochaines années. Un appel d'offres a été lancé. Vous avez raison de dire que les voies d'accès constituent un des grands sujets de la décennie à venir. Cette question n'a toujours pas trouvé de solution sur le plan du financement. Il faut donc continuer à avancer sur les différentes options et sur le phasage des travaux. C'est une préoccupation importante du ministère des transports.

**Mme Angèle Prévile.** - Ma question porte sur la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), qui dessert des territoires ruraux très enclavés. La régénération de cette ligne sera-t-elle accélérée par le plan de relance ? C'est un espoir qui anime le département depuis très longtemps. Les voyageurs se sont malheureusement au fil du temps détournés de cette ligne, qui ne répondait pas aux attentes en termes d'horaires et de confort.

Il s'agit pourtant d'un levier très important de redynamisation de nos territoires, mais également de transition écologique.

**M. Pascal Martin.** - Monsieur le ministre, je voudrais évoquer une question qui constitue l'Arlésienne de la métropole Rouen Normandie : le devenir du futur contournement Est de Rouen, projet lancé il y a maintenant cinquante ans - très exactement en 1972 - et qui paraît à ce jour bloqué.

Nous avons trouvé il y a un peu plus d'un an une clé de financement intelligente et équilibrée entre l'État, la région Normandie, le département de la Seine-Maritime et la métropole Rouen Normandie. Ce projet plus qu'attendu par de très nombreux habitants d'une métropole qui regroupe plus de 500 000 personnes et par l'ensemble du monde économique est aujourd'hui au point mort, le nouvel exécutif de la métropole Rouen Normandie s'opposant à ce projet.

Nous avons collectivement perdu beaucoup trop de temps - et je sais que vous en êtes conscient. L'État compte-t-il, malgré l'opposition de la métropole Rouen Normandie, porter ce projet avec les autres partenaires ?

**Mme Nadège Havet.** -175 millions d'euros sont prévus par le plan de relance pour le verdissement des grands ports maritimes.

Les projets susceptibles d'être financés sont l'électrification des quais pour l'alimentation des navires, le renouvellement des terrasses portuaires et de la flotte de véhicules, la rénovation de bâtiments, de même que les

travaux destinés à favoriser le report modal vers le fluvial et le ferroviaire pour la desserte de l'hinterland.

C'est sur ce dernier point que j'aimerais vous interroger. Une partie des crédits doit être fléchée sur les accès ferroviaires aux ports. Comment ces crédits seront-ils engagés ? En fonction de quelles priorités territoriales ? Ce sujet est de première importance pour le département du Finistère – je pense notamment au port de Brest.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Concernant la ligne POLT, nous procédons au renouvellement complet du matériel roulant de même que sur la ligne Clermont-Ferrand-Paris – cela représente de mémoire dix-huit rames nouvelles pour la ligne POLT et douze rames nouvelles pour la ligne Clermont-Ferrand-Paris. La livraison aura lieu début 2023.

Par ailleurs, plus de 1,6 milliard d'euros de travaux sont prévus sur la ligne POLT, qui traduisent les efforts très conséquents entrepris en matière de régénération de la voie ; ils sont effectués au rythme le plus rapide possible, la fin des travaux étant prévue en 2025.

Nous travaillons également sur la modernisation de la ligne – sécurité, passages à niveau, relèvement de la vitesse – et espérons, dans les prochaines semaines, être en mesure de faire des annonces intéressantes en matière de qualité de prestations. Ce travail est en cours au sein de nos services, en lien avec la SNCF.

La question de M. Martin est compliquée. Nous sommes en capacité opérationnelle de conduire le projet du contournement Est de Rouen. C'est l'un des quatre projets autoroutiers prévus dans la LOM. Nous voulons en même temps obtenir un consensus politique sur la question. Il est difficile d'aller contre la volonté politique très affirmée d'un des acteurs majeurs du territoire contre ce projet. Nous allons donc voir ce qu'il est possible de faire pour fluidifier les rapports des uns avec les autres et obtenir un consensus politique.

Madame Havet, le financement de la desserte de l'hinterland est ventilé dans les CPER. Il porte sur tous les objets précédemment cités. Ces crédits sont à la main des préfets de région.

**M. Gérard Lahellec.** – Merci d'avoir pointé le fait que la relance que nous appelons tous de nos vœux ne peut être crédible qu'à la condition de voir l'ensemble de nos institutions se mobiliser.

Je ne voudrais toutefois pas que nous passions trop vite sur la situation de crise que vous avez rappelée à l'instant. Je ne reviendrai pas sur la chute de la fréquentation des transports collectifs, mais il existe un autre sujet, qui est celui du déséquilibre des contrats de concession et des délégations de service public (DSP). La Bretagne est dépositaire de plus de 60 contrats de DSP.

Ces contrats se trouvent tous en situation de déséquilibre, et si je me réfère à la jurisprudence constante depuis le jugement du tribunal de Bordeaux en 1916, lorsque les contrats de concession sont en situation de déséquilibre pour des raisons imprévisibles, il revient à l'autorité concédante de rétablir ces équilibres.

Aujourd'hui, les collectivités territoriales assument seules ces dépenses. Elles se retrouvent dans une situation compliquée pour relever les défis dont nous parlions tout à l'heure.

Ma deuxième observation porte sur l'aérien. Nous subissons de plein fouet l'effet concomitant de la pandémie de Covid-19 et de la stratégie d'Air France en matière de dessertes, qui aggrave la situation de nos aéroports et de toute la chaîne d'activités qui en découlent. L'effet conjugué de tout ceci est extrêmement pénalisant pour nos territoires.

Je me permets de rappeler que ces aéroports connaissaient tous un équilibre d'exploitation. Je pense qu'il conviendrait d'en tenir compte dans les développements dont il est question.

Troisième remarque s'agissant du ferroviaire : le contrat de performance liant l'État et SNCF Réseau ne semble pas remis en cause. Or SNCF Réseau, propriétaire de l'infrastructure ferroviaire et maître d'ouvrage des travaux de remise en état, se voit dans bien des cas interdire d'y consacrer plus de 8 % de son investissement, ce qui est assez singulier.

S'agissant du rapport Philizot, je pense que l'accord est plus facile à obtenir quand on met un peu d'argent que lorsqu'il n'y en a pas, les collectivités n'étant pas pressées de mettre la main à la poche.

Enfin, s'agissant du secteur portuaire, j'ai lu le rapport de mon collègue Vaspart. Je ne l'ai pas trouvé si décentralisateur que cela. Je ne crois pas qu'il souffre d'excès de ce côté-là, mais que sa principale fragilité réside dans le fait qu'il ne mentionne pas l'existence des ports décentralisés.

Ceux-ci existent néanmoins : la loi de 2004 en avait déjà transféré quelques-uns, et la loi NOTRe en a transféré de nouveaux. Je ne pense pas que la performance puisse seulement s'apprécier en tonnage. Je crois au contraire qu'elle dépend de la complémentarité des ports.

Je réponds ce faisant à ma collègue finistérienne, qui parlait du port de Brest. Dans la proposition de loi, le port de Brest n'est pas concerné dans la mesure où il ne s'agit pas d'un grand port maritime. Il existe donc une légère faiblesse de ce côté.

**M. Guillaume Chevrollier.** – La mobilité est une préoccupation récurrente des maires des territoires ruraux.

Quelles actions envisagez-vous pour limiter la concentration des utilisateurs aux heures de pointe liée à la réduction de l'offre de transports ?

Par ailleurs, l'aéronautique connaît un nombre de licenciements important qui soulèvent l'inquiétude légitime des personnels mais aussi des étudiants, comme par exemple les élèves ingénieurs de l'École supérieure des techniques aéronautiques et de construction automobile (ESTACA), qui se situe dans mon département. Il est important de miser sur la formation pour préparer l'avenir de l'aéronautique. Quel message pouvez-vous délivrer à notre jeunesse ?

Enfin, la RN 162 traverse le territoire où je suis élu. Un processus de départementalisation est en cours. Pouvez-vous apporter des précisions sur le calendrier de son transfert, qui a été demandé il y a un certain temps. Pouvez-vous accélérer cette procédure, afin que des investissements puissent avoir lieu sur cette voie routière ?

**M. Gilbert Favreau.** – Je reviens sur le réseau routier national non concédé. On a parlé à plusieurs reprises les difficultés de mobiliser des financements pour remettre ces infrastructures en état. J'ai souvent évoqué avec votre prédécesseur et la direction des infrastructures la situation de la RN 149, entre Nantes et Poitiers, et de la RN 147, entre Poitiers et Limoges.

J'ai proposé à votre prédécesseur le transfert de cette route nationale aux collectivités. J'étais à l'époque président du département. Certaines régions ont posé la même question. Alors que les financements manquent pour nos infrastructures, qu'elles soient routières ou ferroviaires, il est temps que l'État prenne la mesure de la nécessité d'associer les collectivités à la gestion du réseau routier national non concédé pour permettre de faire avancer les choses et améliorer des transits qui sont souvent de première importance.

**M. Ronan Dantec.** – Monsieur le ministre, je reviens sur votre propos concernant l'effort du secteur aérien en matière de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, car je suis resté sur ma faim.

Certes, vous avez énuméré les dispositifs, mais il existe aujourd'hui dans ce domaine des contradictions flagrantes. Si, comme cela a été dit, le mécanisme Corsia se base sur 2019, cela signifie que la compensation ne vaudra rien et ne sera peut-être même pas nécessaire.

En parallèle, le système ETS, qui ne s'applique que sur les vols européens, subira une montée en charge, avec un coût qui sera uniquement porté par les compagnies aériennes européennes. Si nous réalisons un effort technologique fort sur les changements de motorisation, le reste du monde n'aura pas besoin d'investir dans ce type de flotte, le mécanisme Corsia ne fonctionnant pas.

Avez-vous identifié cette difficulté ? Disposez-vous d'une stratégie pour éviter une nouvelle distorsion de concurrence ? On sait que l'affrontement avec la Chine a été sanglant et que l'Europe a fait marche arrière. Êtes-vous conscient de ce risque majeur, y compris pour notre

industrie aéronautique ? Il ne suffit pas d'énumérer les dispositifs pour que ceux-ci soient efficaces !

En second lieu, il est inexplicable qu'Air France ferme Morlaix, où se trouvait une partie des emplois de Hop ! Déshabiller l'emploi dans les villes moyennes historiquement à l'origine du développement d'un certain nombre de petites compagnies aériennes est incompréhensible. Il est inconcevable que l'on concentre encore plus d'emplois dans les métropoles au détriment de l'aménagement du territoire. Avez-vous des propositions précises pour conserver des emplois à Morlaix ?

**Mme Martine Filleul.** – Je souhaiterais revenir sur la question de M. Tabarot à propos de VNF. Si on ne peut qu'être satisfait des efforts de régénération du réseau, l'inquiétude est cependant très grande s'agissant de la suppression de nombreux ETP, pour la deuxième année consécutive. L'automatisation et la digitalisation des équipements ne sont pas encore au rendez-vous pour permettre cette diminution. Des problèmes de fonctionnement du réseau risquent de se faire jour.

Je voulais par ailleurs évoquer avec vous la question portuaire. 175 millions d'euros sont consacrés au verdissement de la flotte maritime et des ports. C'est un signal intéressant, mais qui ne semble pas à la hauteur des investissements de nos voisins belges et néerlandais, qui font de leurs ports un élément important de leur redémarrage économique. Cet investissement sera-t-il *a minima* pérennisé ?

Enfin, HaRoPa constitue un exemple de complémentarité entre les ports maritimes et fluviaux. Allez-vous continuer à mettre cette logique en œuvre dans le cadre de la stratégie nationale portuaire ? Elle semble un élément important de la réussite française dans ce domaine.

**M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué.** – Je partage le constat de M. Lahellec. Le sujet du partage des risques entre le délégataire et le concédant est bien connu.

Les opérateurs ont bénéficié des différents dispositifs de soutien de droit commun de la part de l'État, que vous connaissez parfaitement. Par ailleurs, nous avons conclu avec les régions un accord de méthode et nous leur avons délégué 300 millions d'euros de crédits dédiés aux mobilités.

S'agissant des contrats concernant les petites lignes, je rappelle que SNCF Réseau prend à sa charge 100 % des travaux de régénération et d'entretien sur les lignes les plus fréquentées. Sur les lignes d'intérêt local, on peut faire valoir, à la demande des régions notamment, des modèles plus efficaces.

Des contrats ont déjà été signés avec les régions. J'en ai cité trois. Beaucoup sont intéressées. Les investissements proposés sont pris en charge à 60 % par les régions et à 40 % par l'État, mais quand on inclut l'entretien et

l'investissement, le réseau ferroviaire reste majoritairement entretenu par l'État à hauteur de 60 %.

Monsieur Chevrollier, nous avons voulu maintenir une offre de transport surabondante par rapport à la demande ou à la fréquentation constatée. La pointe du matin s'explique par le fait que les « cols bleus » se rendent à leur travail entre 6 heures 30 et 7 heures 30 parce qu'ils n'ont pas d'autre choix. Nous maintenons le maximum de trains sur cette tranche horaire, en lien avec les collectivités concernées. En Île-de-France, 100 % de l'offre est assurée pour un peu plus de 50 % de fréquentation.

S'il devait y avoir des adaptations, celles-ci porteraient sur les heures creuses, où l'on constate parfois 15 à 20 % de la fréquentation pour 100 % de l'offre. Tout cela a évidemment un coût mais, dans tous les cas, la priorité est à la protection sanitaire.

La question que vous avez posée sur l'inquiétude des étudiants vis-à-vis du secteur aéronautique est intéressante. En tant que ministre des transports, je constate que cette génération d'ingénieurs aéronautique aura l'opportunité incroyable d'inventer l'avion de demain.

L'industrie aéronautique a aujourd'hui la capacité d'inventer l'avion de demain et de tirer le meilleur profit d'énergies nouvelles comme l'hydrogène. Peut-être n'y a-t-il pas eu de défi aussi important depuis le milieu des années 1960. C'est un message d'espoir, mais cela nécessite de s'engager très fortement et de faire la course par rapport à d'autres pays, qui ont des moyens de financement plus conséquents et des compétences qui rattrapent les nôtres.

Concernant le réseau routier national, c'est dans le cadre des débats relatifs au projet de loi « 3D » que nous allons définir les modalités de décentralisation de certaines parties de ce réseau. La concertation avec l'ensemble des départements est à venir. Les demandes sont bien connues territoire par territoire.

Plus généralement, cette question renvoie à la dualité des réseaux de transport en France, qui résulte des choix politiques et économiques qui ont été faits durant ces quarante dernières années.

Une réflexion est à mener à ce sujet, et il existe certainement, au XXI<sup>e</sup> siècle, des façons plus intelligentes de gérer des contrats en intermodalité ou en profitant des synergies régionales.

Monsieur Dantec, au-delà de l'énumération, il faut tenir compte de l'articulation des différents dispositifs qui existent en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre du secteur aérien. Je pense notamment au système européen d'échange de quotas d'émissions (ETS) et à l'accord international Corsia. Nous travaillons, avec l'ensemble des partenaires européens, notamment au moment des conseils des ministres des transports, à l'articulation juste et efficace de ces dispositifs.

Il était prévu que les années de référence pour le dispositif Corsia soient 2019 et 2020. Le trafic aérien est anormalement bas cette année. Il est donc normal de prendre comme référence uniquement l'année précédente qui, statistiquement, correspond davantage à ce qu'aurait dû être l'activité aérienne cette année.

S'agissant de Morlaix, je rappelle qu'aucune suppression d'emplois n'est prévue avant 2023 sur le site de maintenance. Au-delà de cette question, s'agissant de la restructuration des réseaux domestiques, le conseil ministériel que j'ai évoqué, qui traite des questions relatives aux dessertes et à la connectivité constitue un cénacle dans lequel on peut parler très concrètement de ces sujets. Je serais ravi de reparler à ce moment-là des questions de recomposition de l'offre et des impacts que cela peut avoir sur le territoire.

Enfin, en réponse à Mme Filleul, je répète que nous consacrons une enveloppe importante aux secteurs portuaires, maritimes et fluviaux, de 400 millions d'euros. La stratégie nationale portuaire viendra enrichir les outils dont nous disposons.

Nous voulons faire de l'écosystème portuaire et maritime un des éléments clés du redémarrage de l'économie. Nous ne partons pas de nulle part, mais nous avons un peu de retard par rapport à quelques autres grands ports européens comme Rotterdam ou Anvers.

Certains sujets n'ont pas été suffisamment abordés ces derniers temps, comme la souveraineté de nos ports. La stratégie nationale portuaire doit être l'occasion d'organiser le rebond et d'agir en fonction de ce qui est pertinent.

La philosophie du Gouvernement consiste à réaliser toutes les synergies possibles, soit par des extensions ou des créations d'axes, soit simplement par la mise à profit des technologies disponibles. La numérisation n'est pas un gros mot dans le domaine des transports. Cela ne signifie pas toujours moins d'emplois, mais des emplois différents.

Ces secteurs très lourdement industriels, au bon sens du terme, n'ont pas toujours su réaliser leur transformation numérique comme ils auraient dû la faire. Elle fonctionne très bien chez certains de nos voisins. Je souhaite donc que nous mettions à profit cette crise pour s'engager dans ce chemin.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie, monsieur le ministre, pour cet échange et pour les réponses que vous nous avez apportées sur le projet de loi de finances pour 2021 et le plan de relance.

Il ne faudra pas oublier, comme vous l'ont dit un certain nombre de collègues, les territoires ruraux, qui doivent également être dotés de services de mobilités efficaces.

La proposition de loi relative à la gouvernance et la performance des ports maritimes a fait l'objet d'un travail particulièrement soutenu. Il est

indispensable que cette dernière puisse être inscrite rapidement à l'Assemblée nationale.

Examen en commission  
(mercredi 25 novembre 2020)

**Réunie le mercredi 25 novembre 2020, la commission a examiné le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français.**

**M. Jean-François Longeot, président.** – Chers collègues, notre ordre du jour appelle l'examen de la proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français. Cette initiative législative est l'aboutissement d'un long travail, accompli entre novembre 2019 et juillet 2020.

Avant toute chose, je tiens à rendre hommage au travail de notre ancien collègue Michel Vaspart, qui a présenté cette proposition de loi et à remercier M. Didier Mandelli, notre rapporteur, qui prend la suite si je puis dire. Vous connaissez bien ces sujets, Monsieur le rapporteur, pour les avoir abordés dans le cadre de la loi pour l'économie bleue et à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation des mobilités (LOM). Je suis certain que vous saurez enrichir le travail de M. Michel Vaspart. Le sujet de la gouvernance et de la performance des ports maritimes était un axe fort de son mandat et la mission d'information, présidée par Mme Martine Filleul, que je salue, a permis de dessiner des perspectives qui me semblent essentielles pour replacer nos ports au cœur de la compétition mondiale. La création de cette mission était une demande de longue date de M. Michel Vaspart, et je suis heureux qu'elle ait été menée à son terme malgré un contexte difficile, marqué par les grèves de l'hiver 2019-2020 et la crise sanitaire.

La mission d'information a entendu de nombreux acteurs, a procédé à une trentaine d'auditions et à une dizaine de déplacements dans des ports maritimes, en France, mais aussi à l'étranger. Les dix propositions formulées par le rapport, assorties de quatre recommandations à court terme, traitent des sujets essentiels à l'avenir de nos ports que sont l'organisation de la gouvernance, la desserte de l'arrière-pays par des modes massifiés et la compétitivité des services portuaires.

Si l'ensemble des sujets n'ont pas vocation à être traités par la voie législative, les dix-sept articles et le rapport annexé à la proposition de loi s'inscrivent fidèlement dans le prolongement des travaux de la mission d'information et traduisent les demandes formulées auprès des sénateurs par l'ensemble des acteurs, notamment économiques.

Je remercie Mme Martine Filleul pour son implication et son travail. La proposition de loi déposée par le groupe Socialiste, Écologiste et Républicain proche de celle de M. Vaspart, témoigne de l'importance du sujet sur tous les bancs de notre assemblée.

Par ailleurs, je remarque que le Gouvernement s'est montré attentif aux travaux de cette mission puisqu'une ligne spécifique dédiée au verdissement des ports a été prévue dans le plan de relance et qu'un soutien au développement du fret ferroviaire a été proposé. Certes, ce plan de relance n'est pas aussi ambitieux que les propositions de la mission, mais il opère un premier mouvement qu'il s'agira d'amplifier.

Avant de conclure, je forme le vœu que le Gouvernement présente enfin la stratégie nationale portuaire attendue depuis 2017. Je souhaite aussi que cette proposition de loi soit discutée à l'Assemblée nationale et je compte sur un dialogue constructif entre le Sénat, le Gouvernement et l'Assemblée nationale pour que la navette parlementaire soit menée à son terme. Encore une fois, notre assemblée est force de propositions et le Gouvernement serait bien inspiré de les reprendre ! Avant que notre rapporteur ne prenne la parole, Mme Filleul va présenter brièvement sa position.

**Mme Martine Filleul.** – Vous l'avez rappelé, j'ai présidé la mission d'information dont M. Vaspart était rapporteur et qui a conduit à l'élaboration d'un rapport adopté à l'unanimité en juillet dernier par notre commission. Depuis, la crise sanitaire a encore souligné l'importance des ports français et des filières maritimes, fluviales et logistiques. Elles ont fait preuve d'une remarquable réactivité en demeurant pleinement opérationnelles pendant la crise de la covid et en assurant ainsi la continuité des approvisionnements et des exportations. La nécessité de traduire dans la loi les recommandations du rapport est devenue plus grande encore.

Si nous partageons l'essentiel des constats et des mesures à mettre en œuvre, j'ai souhaité défendre dans ma proposition de loi quelques points qui font l'objet d'amendements au texte examiné aujourd'hui et dont je vais résumer la philosophie et les grandes lignes.

Mon groupe a souhaité apporter quelques nuances et mettre l'accent sur trois sujets. D'abord, j'évoquerai le verdissement des ports et de la filière logistique, qu'il s'agisse de maintenir des règles environnementales exigeantes, de favoriser une meilleure prise en compte du développement durable ou d'encourager le report modal, notamment vers le fleuve.

Ensuite, nous considérons que les grands ports maritimes (GPM) doivent rester dans le giron de l'État compte tenu des enjeux qu'ils constituent en termes de géostratégie, de souveraineté, de sécurité et de positionnement de la France dans le commerce international. Nous nous opposons à la possibilité de les régionaliser.

Enfin, nous avons tenu à encourager la coordination entre les ports et à assurer la représentation de toutes les parties prenantes dans les organismes de décision.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous présente aujourd'hui mon rapport sur la proposition de loi n° 723 déposée le 24 septembre dernier par notre ancien collègue Michel Vaspart et de nombreux sénateurs issus des

groupes Les Républicains et Union centriste. Ce texte vise à traduire la plupart des recommandations du rapport de la mission d'information présidée par Mme Martine Filleul, adopté à l'unanimité en commission.

D'abord, je souhaite rendre hommage à M. Michel Vaspart, ancien collègue et ami, et saluer le travail réalisé au sein de la mission d'information. Je remercie également Mme Martine Filleul. La proposition de loi n° 80 rect. est très proche de celle de M. Michel Vaspart.

J'ai mené le travail préparatoire à l'examen du texte dans le souci de préserver les propositions de M. Michel Vaspart, tout en apportant quelques ajustements et compléments.

Ce rapport a été préparé dans des conditions particulières. Au-delà de la crise sanitaire, les délais ont été très courts avant le passage en commission et n'ont pas forcément permis d'approfondir l'ensemble des sujets comme je l'aurais souhaité. De plus, certains questionnaires nous sont parvenus tardivement, je pense en particulier à ceux des ministères.

Au total, j'ai mené un nombre réduit d'auditions avec l'Union des ports de France, les manutentionnaires, les logisticiens et commissionnaires de transport, ainsi que les pilotes maritimes. J'ai également reçu une quarantaine de contributions écrites, notamment des départements, qui ont largement répondu. Ce texte est accueilli favorablement par la plupart des acteurs avec lesquels j'ai échangé, en dehors des ministères. Certains points font l'objet de débats.

La proposition de loi part d'un double constat. Tout d'abord, en dépit des atouts incontestables dont dispose la France – trois façades maritimes métropolitaines, un réseau portuaire dense, des réserves foncières importantes –, la performance de nos ports demeure décevante. Les grands ports maritimes (GPM) qui relèvent de l'État traitent 80 % des flux à destination ou en provenance de notre pays, mais le trafic a diminué après la crise de 2008, et le dynamisme retrouvé depuis lors n'a pas suffi à renouer avec un niveau satisfaisant. Par ailleurs, le port décentralisé de Calais, essentiel pour les échanges français et en particulier pour les trafics routiers, se trouve aujourd'hui confronté aux défis posés par le Brexit.

En 2020, le trafic des sept GPM métropolitains est inférieur de plus de 40 % à celui du seul port de Rotterdam, par lequel transite également un tonnage trois fois plus important de conteneurs. J'ajoute que le port de Rotterdam se situe à la onzième place du classement mondial, dont les sept premiers rangs sont occupés par des ports chinois.

Dans le segment des conteneurs, le retard accumulé par la France se traduit par un nombre important d'emplois perdus – entre 30 000 et 70 000 – et aujourd'hui plus de 40 % des conteneurs à destination de la France métropolitaine transitent encore par des ports étrangers.

Dans les documents budgétaires pour 2021, le Gouvernement a actualisé la prévision de parts de marché des GPM de 13 à 12,5 % pour 2020 par rapport aux 32 ports européens pris pour référence, avec une part de marché pour les conteneurs qui pourrait s'établir à 6,1 %, au lieu de 6,5 %. La situation ne s'améliore pas, même si cette année a été particulière en raison des mouvements sociaux et de la crise sanitaire.

Le second constat est le suivant : les réformes de 2008 et de 2016 ont conduit à l'exclusion quasi totale des acteurs économiques des instances décisionnaires des ports, afin d'intégrer les recommandations de la Cour des comptes sur la prévention des conflits d'intérêts. Cela a créé frustrations, tensions et incompréhensions. Le choix a été fait de placer ces acteurs économiques dans une instance consultative *ad hoc*, le conseil de développement, sans chercher à mieux prévenir les risques de conflits d'intérêts par des outils de droit commun comme le déport des membres concernés ou la tenue d'un registre d'intérêts, procédures bien connues.

Ces sujets ne sont pas nouveaux pour la commission. Nous avons notamment renforcé les prérogatives du conseil de développement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi pour l'économie bleue dite loi « Leroy ». En pratique, ces défauts dans la gouvernance, identifiés précisément par la mission d'information de notre commission, peuvent avoir des conséquences très négatives, comme en témoigne le processus de réalisation du terminal multimodal du Havre, au sujet duquel la Cour des comptes pointe un manque d'implication de la part du conseil de développement et du conseil de surveillance, alors même que ces deux instances ne disposent que d'un rôle très limité dans le projet.

À ces défauts s'ajoute un manque criant de vision de l'État. Je rappelle que nous attendons toujours la stratégie nationale portuaire annoncée depuis 2017 et qui, par le miracle de cette proposition de loi, pourrait être présentée en décembre.

L'avenir de nos ports est étroitement corrélé à celui du modèle économique du transport de marchandises et plus largement à la structure de notre économie, fortement importatrice. À cet égard, les ports souffrent de la baisse des trafics d'hydrocarbures liée à la fermeture de nombreuses raffineries. Nos ports se retrouvent pris en étau entre la baisse de leurs recettes et la hausse de leurs charges non commerciales et fiscales (impôt sur les sociétés, la fiscalité foncière et les dépenses de dragage).

Les infrastructures d'accès aux GPM pâtissent également d'un sous-investissement chronique et, aujourd'hui, plus de 80 % des acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier. Cela pose un problème en matière de compétitivité, mais aussi un problème environnemental, les modes massifiés comme le fer ou le fluvial permettant de réduire fortement les émissions de gaz à effet de serre liées au transport.

Deux mesures positives sont prévues pour l'année 2021, dont nous attendons la concrétisation. D'abord, le Gouvernement s'est enfin mobilisé pour traiter l'assujettissement des GPM à la taxe foncière et cela fait l'objet de l'article 42 *quaterdecies* du projet de loi de finances (PLF) pour 2021. Ensuite, le plan de relance comporte à la fois une enveloppe de 200 millions d'euros dédiée au verdissement des ports, et des crédits importants visant à favoriser des relocalisations industrielles qui pourraient s'effectuer dans les zones industrialo-portuaires. Toutefois, nous sommes loin des 150 millions d'euros par an pendant cinq ans proposés par la mission d'information de notre commission.

Si l'ensemble des sujets relatifs au développement des ports n'a pas vocation à être traité dans le cadre législatif, certains jalons et outils peuvent être développés par la loi pour favoriser l'attractivité, la compétitivité et la transition écologique dans ce secteur.

J'en viens à la présentation du contenu de la proposition de loi. L'article 1<sup>er</sup> vise à instituer une stratégie nationale portuaire et à créer un conseil national portuaire et logistique (CNPL), chargé du suivi de sa mise en œuvre.

L'article 2 tend à renforcer la représentation des collectivités territoriales et des acteurs économiques de la place portuaire au sein du conseil de surveillance de chaque grand port maritime, tout en réduisant le nombre total de membres pour simplifier la gouvernance de ces établissements.

L'article 3 renforce les prérogatives du conseil de surveillance quant à la procédure de nomination et de révocation du directeur général d'un grand port maritime, et clarifie le rôle exercé par la tutelle à l'égard des directeurs généraux.

L'article 4 prévoit de renforcer les pouvoirs des conseils de développement des grands ports maritimes en permettant à ces derniers de rendre un avis conforme sur le projet stratégique de l'établissement.

L'article 5 comporte des mesures visant à clarifier le fonctionnement des conseils de coordination interportuaire, notamment en lien avec les dispositions créées par la présente proposition de loi.

L'article 6 ouvre la possibilité d'une décentralisation de la propriété, de l'aménagement, de l'entretien et de la gestion des GPM aux régions qui en feraient la demande, sous réserve de l'accord de l'État.

L'article 7 vise à favoriser le développement futur de nos ports par la mise en place de nouveaux outils au service du renforcement de leur compétitivité.

L'article 8 comporte plusieurs mesures relatives à l'exécution et à la régulation des services portuaires de pilotage et de remorquage.

Les articles 9 à 12 prévoient des demandes de rapport du Gouvernement au Parlement sur quatre sujets : l'assujettissement des GPM à la taxe foncière, les leviers permettant de dynamiser l'attractivité des zones industrialo-portuaires, la progression de la stratégie des « nouvelles routes de la soie » de la République populaire de Chine, et enfin les conséquences économiques et sociales de l'éventuelle extension de la convention collective nationale unifiée ports et manutention aux ports intérieurs, dans le contexte de l'intégration des ports de l'axe Seine.

Les articles 13 et 14 tendent à élever entre 2021 et 2027 la trajectoire d'investissement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), fixée par la LOM.

L'article 15 vise à prolonger jusqu'en 2025 le dispositif de suramortissement fiscal pour les investissements concourant au verdissement du transport maritime et des infrastructures portuaires. Enfin, les articles 16 et 17 regroupent les dispositions finales pour l'application du texte.

Sur ces articles, je vous proposerai vingt-six amendements qui s'inscrivent dans trois axes principaux.

Premier axe, il s'agit de préserver la vision de M. Michel Vaspard quant à la gouvernance du système portuaire et des établissements publics portuaires relevant de l'État, tout en apportant plus de souplesse dans la pratique, et en veillant à la représentation de l'ensemble des acteurs. Il convient notamment de renforcer l'intégration des collectivités territoriales et d'intégrer, avec discernement et mesure, les acteurs privés dans les instances de contrôle des ports de l'État.

Deuxième axe : des amendements visent à renforcer l'attractivité et la compétitivité de nos GPM et des ports des collectivités territoriales, dans le cadre de dispositifs conçus pour soutenir ce secteur dans la relance de l'économie post-crise sanitaire. À cet égard, je vous proposerai notamment de créer des zones de relance économique temporaires et des outils pour améliorer la fluidité du passage portuaire et notre compétitivité.

Enfin, troisième axe, il importe de soutenir le verdissement de ce secteur en offrant des outils supplémentaires aux acteurs pour les accompagner dans la transition écologique.

Avant de conclure, je vous propose de retenir dans le périmètre du texte de la commission, au regard de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat s'agissant des cavaliers législatifs, les sujets suivants : gouvernance, financement, objectifs et exploitation des établissements publics portuaires relevant de l'État et des collectivités territoriales ; gouvernance, planification et financement de la politique nationale dans les domaines portuaire, logistique et du transport terrestre de marchandises (routier, fluvial, ferroviaire) ; relations entre les établissements publics portuaires et différentes catégories de personnes

publiques ; organisation, gestion et régulation des services portuaires et dialogue social ; soutien à la compétitivité-prix et hors prix des ports maritimes relevant de l'État et des collectivités territoriales ; modèle économique et fiscal des ports maritimes ; transition écologique dans les secteurs industrialo-portuaires et du transport fluvial, ferroviaire et maritime de marchandises ; et enfin information du Parlement sur la politique nationale portuaire et de transport de marchandises.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je vous remercie pour cette présentation très claire.

**M. Gérard Lahellec.** – Nouvel élu dans cette noble assemblée, je voudrais commencer par saluer l'engagement de M. Michel Vaspert. Cette initiative législative repose sur une mission parlementaire, ce qui est en soi une bonne chose. Par ailleurs, l'invitation à définir une ambition portuaire pour notre pays mérite d'être saluée. Cependant, après une lecture attentive de cette proposition de loi, celle-ci me semble souffrir d'une référence trop exclusive aux seuls GPM, sachant que ces derniers restent bien petits par rapport aux ports mondiaux, et que certaines mauvaises langues n'hésitent pas à dire que le premier port français est celui d'Anvers. Cette référence exclusive aux sept GPM à partir de laquelle nous sommes invités à travailler ne me semble pas offrir un reflet exact de la réalité de nos territoires.

Pardonnez-moi de citer l'exemple de la Bretagne, qui compte 2 700 kilomètres de côtes, trois ports décentralisés, dont aucun ne constitue une référence pour le travail conduit. Néanmoins, les flux totalisés de ces trois ports sont comparables au tonnage des GPM. De plus, ces ports jouent un rôle dans la vie des territoires. Il ne s'agit pas d'une critique négative, mais bien d'une contribution sachant que les questions que vous abordez, comme celle du remorquage, se posent dans tous les ports, quelle que soit leur taille. Cela n'hypothèque pas le travail à conduire dans le cadre de l'élaboration d'une stratégie portuaire que tout le monde appelle de ses vœux, mais le texte d'initiative législative aurait gagné à prendre en considération cette diversité.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les sept GPM relevant de l'État assurent le traitement de 80 % des flux de notre territoire, ce n'est pas le même ordre d'idée. Ils méritent donc une attention particulière. Je n'oublie pas les ports relevant des collectivités territoriales, qui sont présents dans le CNPL. Par ailleurs, comme je l'ai signalé, de nombreuses contributions écrites provenaient des départements, qui ont ainsi participé à l'élaboration de ce texte. Il sera toujours possible d'ajouter des amendements en séance, mais le texte tel qu'imaginé par M. Michel Vaspert prend en compte la réalité des flux et du potentiel économique, et intègre les collectivités.

**M. Ronan Dantec.** – Je tiens aussi à saluer notre collègue Michel Vaspert. Il me semble que nous avons produit un véritable travail collectif et

j'espère que le Gouvernement accueillera favorablement cette proposition de loi qui apporte beaucoup. Je voudrais insister sur deux points.

Tout d'abord, la question de la gouvernance me semble bien illustrée par la situation de Nantes-Saint-Nazaire, où un débat a lieu sur l'affectation de l'ancienne zone du Carnet, qui a été recolonisée par la nature en l'absence d'implantation, l'administration du port n'ayant su proposer de projet de développement précis et cohérent. Par conséquent, le département de la Loire-Atlantique et Nantes Métropole se sont désolidarisés de la direction du port. Il est temps que les collectivités prennent la responsabilité de la gestion portuaire.

Par ailleurs, derrière cette question se pose celle de la gestion des surfaces portuaires, et je suis honoré que le rapport que j'ai porté dans le cadre de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensations environnementales soit cité. Nous n'avons pas l'habitude d'une gestion parcimonieuse de ces surfaces, qui sont pourtant des surfaces importantes en termes de biodiversité. Le rapport montre bien que la stratégie dans les grands ports du Nord est de gagner sur la mer plutôt que de consommer les vasières comme nous avons tendance à le faire, et je trouve nouveau et intéressant que ce texte aborde ces sujets.

Par ailleurs, nous sommes tous d'accord sur la centralité de la question ferroviaire dans l'avenir portuaire et je regrette que le plan de relance ne soit pas plus clair sur ce sujet. Nous sommes très en retard sur ce point et le développement des infrastructures de ferroutage devrait être l'une des priorités du plan.

**Mme Nadège Havet.** - Décidément, les sénateurs bretons prennent la parole aujourd'hui ! Nous partageons tous l'ambition de renforcer l'attractivité de nos ports et d'en augmenter les parts de marché. Cette proposition de loi, déposée par un autre sénateur breton, fait suite à la mission d'information présidée par Mme Filleul, dont je salue le travail. Je partage un certain nombre d'objectifs exposés dans ce texte, dont l'association plus étroite des parlementaires, notamment dans les circuits d'information, et l'association d'un grand nombre d'acteurs dans les stratégies du développement portuaire. Nous avons abordé le sujet avec le ministre Djebbari, notamment sur le soutien au secteur ferroviaire pour développer l'*hinterland* de nos ports dans le cadre du plan de relance. En effet, l'enjeu dépasse la desserte maritime. Au regard de la crise sanitaire, du Brexit et de ses conséquences incertaines, des transformations économiques et technologiques à l'œuvre dans le secteur industrialo-portuaire, un nouvel élan est aujourd'hui nécessaire.

Je m'interroge cependant sur le calendrier puisque la stratégie nationale sera présentée prochainement. Par ailleurs, je m'interroge également sur le processus de régionalisation des GPM, proposé à l'article 6, et qui n'apparaît pas aujourd'hui comme une priorité. De même, nous ne

sommes pas favorables à l'article 8, qui porte sur la disponibilité des services portuaires, en particulier du remorquage. Nous ne minimisons pas le sujet, mais il nous semble tout aussi capital de pacifier le dialogue social. Toutefois, nous nous félicitons de ce texte, qui met en lumière la problématique portuaire. Nos ports méritent un débat, des propositions concrètes et une vision stratégique !

**M. Stéphane Demilly.** – Tout en saluant la qualité du texte présenté, je regrette qu'on ne parle pas suffisamment du grand projet fluvial Seine-Nord-Europe, qui est le plus grand projet infrastructurel porté par l'Union européenne. Ce canal constituera un maillon central de la navigation fluviale à grand gabarit en reliant les bassins de la Seine et de l'Oise aux 20 000 kilomètres du réseau fluvial nord-européen. Le canal sera accessible à des bateaux atteignant une taille de 185 mètres de long et pouvant transporter 220 camions. Ce projet entraînera une diminution importante des émissions de CO<sub>2</sub>, permettra de décongestionner les autoroutes, pourrait créer entre 10 000 et 13 000 emplois tout au long des 100 kilomètres du canal pendant la phase des travaux, auxquels il faut ajouter 10 000 à 15 000 emplois qui pourraient voir le jour dans les domaines touristique et fluvial. À ce sujet, une phrase du rapport annexé me chagrine, qui évoque le risque avec ce canal de « détourner certains trafics des ports normands ». Toutes les études menées sur ce projet montrent que toutes les régions et tous les ports vont y gagner, y compris les Normands, et il ne faut pas opposer les territoires, même entre deux virgules.

**M. Pascal Martin.** – C'est au tour des sénateurs normands de s'exprimer ! Monsieur Demilly, en effet, nous nous interrogeons sur ce sujet en Normandie, notamment en Seine-Maritime. Par ailleurs, nous avons la chance de compter deux GPM, Le Havre et Rouen, le projet Haropa qui verra bientôt le jour, un port régional à Dieppe, deux ports départementaux, un port intercommunal et un port de pêche devenu départemental. Pourtant, nous sommes dans l'incapacité d'assurer efficacement la mutualisation et la concertation entre ces différents ports.

Je souhaiterais à mon tour remercier Mme Martine Filleul et M. Michel Vaspert, car j'ai eu la chance de participer à cette mission d'information. Le travail mené y a été intelligent, constructif et il nous a permis de nous rendre sur le terrain pour échanger concrètement avec l'ensemble des acteurs.

L'un des constats majeurs a bien été l'absence de synergie entre ces GPM. La création d'Haropa permettra d'améliorer la coopération entre Le Havre, Rouen et Paris, mais, d'une façon globale, on observe une absence de concertation à l'échelle nationale.

Enfin, si j'ai cosigné cette proposition de loi, l'articulation entre les articles 1<sup>er</sup> et 6 me pose problème. En effet, l'article 1<sup>er</sup> a vocation à créer une nouvelle structure, le CNPL, qui aura notamment pour mission d'assurer

une stratégie à l'échelle nationale, ce que j'appelle de mes vœux. Mais comment articuler cette stratégie nationale lorsque vous autorisez à l'article 6 la possibilité d'une décentralisation des GPM pour les régions qui en feraient la demande ? Certes, l'État pourra s'y opposer, mais, lorsque le processus sera engagé, cela ne sera pas évident et nous aurons alors deux types de GPM. Certains resteront sous la tutelle de l'État et d'autres dépendront des régions ; comment définir alors une stratégie nationale ?

**M. Guillaume Chevrollier.** – À mon tour, je salue le travail de M. Michel Vaspert et cette proposition de loi qui, sans régler toutes les questions, pose néanmoins les vrais sujets et ouvre un débat stratégique important pour notre pays, qui est une grande nation maritime.

La nécessité de développer une vision portuaire est fondamentale pour travailler à la réindustrialisation du pays, mais aussi pour accompagner les ports et leur permettre de développer une meilleure gestion des espaces maritimes au regard de la transition écologique.

Enfin, pour des questions de souveraineté, le pilotage de ces structures stratégiques doit être assuré par l'État, afin d'assurer notamment une grande vigilance à l'égard des investissements étrangers.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vais répondre aux questions qui ne trouveraient pas leur réponse dans les amendements que je vous proposerai.

Tout d'abord, nous partageons tous le constat d'un manque de vision de l'État sur la politique portuaire et d'un manque de visibilité sur les moyens du plan de relance, qui permettront de renforcer durablement l'attractivité des zones industrialo-portuaires et de soutenir les trafics de nos ports.

Sur le calendrier, par rapport à la stratégie nationale portuaire du Gouvernement, nous nous sommes entretenus, le président Longeot et moi, avec le ministère et nous tenterons de faire passer l'ensemble des dispositions prévues par le texte, sous une forme ou une autre. Le Gouvernement partagera sa stratégie à la fin de l'année, la proposition de loi sera votée au Sénat le 8 décembre et si la proposition devait ne pas être inscrite à l'Assemblée nationale, il nous faudra veiller à ce que les dispositions puissent être prises en compte, au travers du PLF et d'autres textes. Malheureusement, nous ne sommes pas maîtres du calendrier.

En ce qui concerne le canal Seine-Nord-Europe, il me semble que chacun doit pouvoir exprimer ses inquiétudes et il est normal de les prendre en compte. Le canal doit permettre une plus grande fluidité parce que, aujourd'hui, un grand nombre de nos approvisionnements viennent des ports du nord de l'Europe et non des ports français. Il nous faut inverser la tendance pour favoriser nos ports, mais on ne peut le faire au détriment de certains. En 2016, la commission avait organisé une table ronde sur le sujet et il serait peut-être judicieux de prévoir une nouvelle table ronde d'étape, afin

de lever les craintes. La mise en œuvre du projet doit prendre en compte ces craintes, notamment par rapport aux ports du Nord de l'Europe, afin de développer les bonnes réponses pour l'avenir de nos ports.

Sur l'articulation entre l'article 1<sup>er</sup> et l'article 6, dans d'autres secteurs d'activité, des stratégies nationales sont déclinées localement sans pour autant que les compétences soient exercées par un acteur unique. Se référer et se tenir à la stratégie nationale peut devenir un impératif dans le cas où certaines collectivités souhaiteraient reprendre la main sur la gouvernance des ports. Par ailleurs, je vous présenterai des amendements visant à insérer des garde-fous supplémentaires par rapport à la version initiale.

**M. Jean-François Longeot, président.** – Passons à présent à l'examen des articles.

#### EXAMEN DES ARTICLES

##### *Article 1<sup>er</sup>*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-28 rectifié vise à ajouter aux membres du CNPL des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime pour lequel un conseil de coordination interportuaire a été mis en place. Cette proposition rejoint les demandes des collectivités territoriales consultées. Avis favorable.

*L'amendement COM-28 rectifié est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-29 rectifié vise à ajouter aux membres du CNPL des représentants de Voies navigables de France (VNF) et du gestionnaire d'infrastructure ferroviaire SNCF Réseau. Cela me paraît très pertinent et répond à un certain nombre de questions posées. Avis favorable.

*L'amendement COM-29 rectifié est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-18 vise à préciser la notion de « représentants du monde économique ». Il est en effet important que les différents clients et utilisateurs des ports soient associés aux travaux du CNPL. Le présent amendement vise à intégrer leurs représentants dans la liste de ses membres.

Il me semble que cet amendement satisfait l'intention de l'amendement COM-27 de Mme Martine Filleul, qui prévoit quant à lui de préciser que France Logistique fait partie des représentants du monde économique. L'amendement COM-18, qui fait référence à l'ensemble de la chaîne portuaire et logistique prévoit explicitement la présence d'acteurs du secteur logistique au sein du CNPL, dont le détail exact des représentants

sera précisé par décret. Demande de retrait ou avis défavorable pour l'amendement COM-27.

*L'amendement COM-18 est adopté.*

*L'amendement COM-27 est retiré.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-26 ajoute le haut-commissaire au plan ou son représentant aux membres du CNPL. Il me semble tout à fait naturel que le haut-commissaire soit associé aux travaux du CNPL. Néanmoins, je ne suis pas favorable à l'inscription dans la loi de sa présence au sein de ce conseil. Nous ne savons pas quel avenir sera réservé à cette instance créée par décret. De plus, le champ d'action du haut-commissaire est si large que nous ne pouvons prévoir sa présence dans chacune des structures concernées. Cela risquerait de diluer son action. Il me semble plus pertinent de prévoir, comme le propose l'amendement COM-17, que le CNPL puisse solliciter le concours du haut-commissaire au plan dans le cadre de ses travaux. Demande de retrait au profit de l'amendement COM-17 ou avis défavorable.

*L'amendement COM-26 est retiré.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-15 prévoit deux évolutions. D'une part, il précise que la mission de conseil et de soutien exercée par le CNPL auprès des ports maritimes, dans la définition et la mise en œuvre de leurs projets, concerne les ports relevant de l'État, mais aussi des collectivités territoriales. Cela répond là encore aux questions soulevées, et va dans le sens d'une plus grande coordination entre les différents ports.

D'autre part, l'amendement précise que cette mission de soutien et de conseil du CNPL doit être mise en œuvre en cohérence avec la stratégie nationale portuaire. En effet, l'un des problèmes fondamentaux de la stratégie nationale portuaire de 2013 réside dans son absence de suivi et de déclinaison dans les faits.

*L'amendement COM-15 est adopté.*

*L'amendement rédactionnel COM-23 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-16 précise que les missions du CNPL pourront notamment porter sur la réduction du surcoût de manutention fluviale et sur l'évaluation du niveau de service offert par les compagnies maritimes. Par ailleurs, je présenterai un autre amendement sur le sujet du surcoût de la manutention fluviale.

*L'amendement COM-16 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous avons déjà évoqué cet amendement COM-17, qui prévoit que le CNPL pourra solliciter le concours du haut-commissaire au plan dans le cadre de ses travaux.

*L'amendement COM-17 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-30 rectifié prévoit que la stratégie nationale portuaire fait l'objet d'une évaluation qualitative au regard des objectifs de développement durable définis par l'Organisation des Nations unies (ONU). L'un des principaux écueils de la stratégie nationale portuaire présentée en 2013 était l'absence d'évaluation de son impact en matière de performance économique, mais aussi au regard de critères environnementaux et sociaux. Cet amendement me semble très pertinent. Avis favorable.

*L'amendement COM-30 rectifié est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-19 a pour objet de préciser que les membres du CNPL sont associés à l'élaboration de la stratégie nationale portuaire. Dans la mesure où le CNPL est chargé du suivi de sa mise en œuvre, il est en effet cohérent de prévoir de l'associer à son élaboration, prévue tous les cinq ans.

*L'amendement COM-19 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-31 rectifié prévoit que le contrat d'objectifs et de performance conclu entre VNF et l'État prenne en compte la stratégie nationale portuaire, ce qui me semble indispensable dans une logique de report modal des trafics vers la voie d'eau. Avis favorable.

*L'amendement COM-31 rectifié est adopté.*

*L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

## **Article 2**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-1 vise à remplacer la désignation directe du président de l'union maritime et commerciale locale au conseil de surveillance de chaque GPM par la désignation d'une personnalité qualifiée proposée par le président de l'union maritime et commerciale locale. L'objectif est de donner plus de souplesse aux acteurs privés pour désigner leurs représentants et de répondre à certaines critiques.

*L'amendement COM-1 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Les amendements COM-24 et COM-32 portent sur la composition du conseil de surveillance des GPM, dont la proposition de loi prévoyait de réduire le nombre des membres et de modifier la composition. L'amendement COM-32 de Mme Filleul propose d'y intégrer un représentant de SNCF Réseau et un représentant de VNF. Mon amendement COM-24 prévoit d'ajouter un représentant de SNCF Réseau, car VNF est déjà représenté au sein des conseils de développement ou des conseils de surveillance des ports. Je tiens à votre disposition une fiche récapitulative qui montre que VNF est aujourd'hui présent dans tous

les ports où les enjeux fluviaux sont importants. La principale absence concerne la façade atlantique et je pense qu'il vaudrait mieux que VNF soit associé au conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique plutôt que dans les conseils de surveillance de chacun des trois ports concernés. Il faut laisser de la souplesse. Le sujet est différent pour SNCF Réseau, qui est très peu présente. Demande de retrait ou avis défavorable pour l'amendement COM-32.

**Mme Martine Filleul.** – Pour inclure un représentant de SNCF Réseau vous proposez dans votre amendement une diminution du nombre de représentants du personnel. Mon groupe et moi-même ne pourrions adopter cet amendement en l'état. Dans l'absolu, nous sommes d'accord pour ajouter un représentant de SNCF Réseau, mais pas au détriment de la représentation du personnel.

*L'amendement COM-24 est adopté ; l'amendement COM-32 devient sans objet.*

*L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 3**

*L'amendement rédactionnel COM-2 est adopté.*

*L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 4**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-3 vise à proposer une nouvelle rédaction pour l'article 4 de la proposition de loi. L'objectif est de parvenir au consensus par une voie plus souple qui permettra de renforcer le dialogue entre le directoire et le conseil de développement, tout en répondant aux critiques formulées par l'administration sur la prévention des conflits d'intérêts.

*L'amendement COM-3 est adopté.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 5**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-33 vise à préciser dans le code des transports qu'un conseil de coordination interportuaire (CCI) est mis en place obligatoirement pour chaque façade maritime et qu'il se réunit au moins deux fois par an.

Cette précision importante répond à certaines interrogations posées précédemment. Dans les faits, il existe actuellement quatre conseils de coordination interportuaire pour tous les axes et façades maritimes : axe Nord, axe Seine, axe Méditerranée-Rhône-Saône et façade atlantique. En outre, deux associations ont été mises en place : Norlink ports pour le bassin

Nord Pas-de-Calais et Medlink ports pour le bassin du Rhône, dont VNF assure la présidence. Il s'agit donc d'une précision rédactionnelle qui met en valeur l'enjeu majeur de la coordination entre les ports relevant de l'État et les ports décentralisés. En revanche, la précision sur la fréquence de réunion n'est pas utile, même si je comprends votre objectif qui est de faire en sorte que ces conseils soient dynamiques. Mon sous-amendement COM-41 tend à supprimer la précision introduite par l'amendement COM-33 concernant la fréquence de réunion des CCI. Les CCI sont les mieux placés pour juger du nombre nécessaire de réunions, chaque façade ayant ses propres impératifs, projets et stratégie.

L'avis est donc favorable sur l'amendement COM-33, sous réserve de l'adoption du sous-amendement COM-41.

**Mme Martine Filleul.** – Certains CCI ne se réunissent pas. Imposer une fréquence minimale de réunion revient à faire pression sur eux.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le code des transports prévoit déjà une fréquence de deux réunions par an.

**M. Hervé Gillé.** – Je m'apprêtais à proposer une rédaction imposant aux CCI de se réunir au moins deux fois par an : je ne savais pas que cette obligation figurait déjà dans les textes.

*Le sous-amendement COM-41 est adopté.*

*L'amendement COM-33, ainsi modifié, est adopté.*

*L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 6**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-34 vise à supprimer la possibilité introduite par la proposition de loi de confier la gestion de certains grands ports maritimes aux régions.

Il s'agit d'un sujet sensible. M. Michel Vaspert n'était pas particulièrement favorable à cette décentralisation. Je suis moi-même assez réservé sur le sujet. Néanmoins, le débat doit avoir lieu, l'État doit prendre ses responsabilités et clarifier sa position.

Le Premier ministre avait indiqué en 2018 que « *le Gouvernement examinerait de manière favorable les demandes des collectivités qui souhaiteraient [...] reprendre la gestion* » des ports de la façade atlantique. L'article 6 de la proposition de loi ouvre cette possibilité, mais réserve à l'État le droit de refuser le transfert.

Mon amendement COM-4 vise à opérer deux ajustements : d'abord, il supprime les dates imposées pour le transfert ; ensuite, il laisse trois mois de plus au conseil de développement de chaque grand port maritime pour se prononcer sur l'éventuelle demande de la région. Enfin, il prévoit une procédure d'avis similaire pour le Conseil national portuaire et logistique. Je

demande donc le retrait de l'amendement COM-34 ; à défaut, l'avis sera défavorable.

**Mme Martine Filleul.** – Je maintiens mon amendement.

*L'amendement COM-34 n'est pas adopté.*

**Mme Martine Filleul.** – Nous voterons contre l'amendement COM-4.

*L'amendement COM-4 est adopté.*

*L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 7**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-35 prévoit de supprimer les dérogations figurant à l'article 7 pour la mise en œuvre de mesures de compensation.

Il est important de trouver un équilibre entre, d'une part, le fait de conserver un haut niveau de protection de l'environnement et, d'autre part, la mise en place des conditions pour le futur développement des ports. C'est pourquoi la mise en œuvre de mesures de compensation, notamment le principe de proximité, doit être appliquée avec discernement.

Je suis opposé à la suppression totale de la dérogation. En revanche, je suis favorable à une prise en compte des projets de développement futur des ports par les mesures de compensation plutôt qu'à leur compatibilité. Tel est l'objet de mon amendement COM-22.

L'avis est donc défavorable à l'amendement COM-35.

**M. Ronan Dantec.** – Je voterai contre l'amendement du rapporteur. Le terme « compatible » me semble juridiquement plus adapté. Il est repris dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet) et les autres documents d'urbanisme.

*L'amendement COM-35 n'est pas adopté.*

*L'amendement COM-22 est adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-20 vise à introduire une meilleure articulation entre les contrats d'objectifs et de performance (COP) conclus entre les grands ports maritimes et l'État et la stratégie nationale portuaire. C'est pourquoi le présent amendement prévoit une mise en cohérence des COP avec la stratégie nationale portuaire. Cela n'avait pas été le cas en 2013.

*L'amendement COM-20 est adopté.*

*L'article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Articles additionnels après l'article 7*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-5 tend à créer un dispositif complet de soutien à l'attractivité des grands ports maritimes dans le cadre de la relance de l'économie et de la transition écologique. Seraient ainsi créées des zones de relance économique temporaires dont les ports relevant de l'État et les ports décentralisés assureraient la gestion, dans le cadre prévu par le code des douanes. Celui-ci permet de considérer les marchandises s'y trouvant comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation. Une exonération d'impôt sur les sociétés serait également instituée dans ces zones. L'amendement met en place une double conditionnalité sectorielle et environnementale.

*L'amendement COM-5 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-6 complète le précédent sur les zones de relance économique temporaires. Il s'inspire du dispositif de suramortissement voté en 2015 dans le cadre de la loi dite « Macron ». Ce dispositif n'est plus en vigueur aujourd'hui, mais un mécanisme comparable a été mis en place pour soutenir le verdissement du transport maritime. L'amendement met en place un dispositif comparable pour l'acquisition de biens neufs, avec une déduction à hauteur de 30 % des investissements réalisés. Le sous-amendement COM-40 de Mme Filleul tend à demander un rapport au Gouvernement sur l'évolution de l'emploi des dockers, un sujet qui vous tient à cœur, je le sais. Cette demande permet de compléter le dispositif que je vous propose d'introduire. Avis favorable.

*Le sous-amendement COM-40 est adopté.*

*L'amendement COM-6, ainsi modifié, est adopté et devient article additionnel.*

### *Article 8*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-36 de Mme Filleul prévoit une suppression pure et simple de l'article 8, ce qui me semble excessif compte tenu des enjeux actuels en matière de maîtrise du coût du passage portuaire et de fiabilité sociale, qui ont été remis au cœur de l'actualité durant l'hiver 2019.

Mon amendement COM-7 satisfait partiellement l'amendement COM-36 puisqu'il supprime les dispositions relatives au pilotage maritime. Le cadre réglementaire est suffisamment étoffé pour cette activité.

Mon amendement COM-8 permet également de satisfaire partiellement l'amendement COM-36 puisqu'il augmente de quatre à sept ans la durée maximale de l'agrément pour les entreprises de remorquage, afin de ne pas bouleverser les conditions d'exploitation des

remorqueurs et de prendre en compte la durée d'amortissement de leurs investissements. Les agréments étaient jusqu'à présent accordés pour une durée allant de cinq à quinze ans, ce qui est trop long.

En revanche, Mme Filleul et moi-même avons une divergence s'agissant de la continuité du service. Mon amendement COM-9 procède à une clarification rédactionnelle pour ne viser que le remorquage et non le lamanage, dont les conditions d'exercice sont plus proches de celles des pilotes maritimes ; mon amendement COM-10 prévoit un dispositif souple de prévention des conflits et d'organisation du dialogue social pour garantir au mieux la continuité du service. Cela me semble être un bon compromis entre ne rien faire, comme nous y invite le Gouvernement sur la plupart des sujets d'ailleurs, et tout bouleverser.

Lors des épisodes de grève liés à la réforme des retraites, le blocage des remorqueurs a été particulièrement préjudiciable à l'activité portuaire. Une charte d'engagement a été signée le 7 octobre dernier entre l'ensemble des acteurs des secteurs portuaires et logistiques.

Pour ce qui me concerne, il s'agit non pas d'agiter un « chiffon rouge » ou d'aller au-delà du raisonnable, mais de marquer notre préoccupation pour que les autorités portuaires puissent organiser au mieux les services de remorquage.

Je rappelle enfin que si les entreprises de remorquage ne sont pas chargées de la gestion d'un service public en tant que tel, l'activité de remorquage comporte de nombreux éléments qui la font entrer dans la catégorie d'un service public. Certains services de remorquage ont même pendant longtemps été organisés dans le cadre de délégations de service public. Le système de l'agrément est souple, mais peu clair sur ces questions de service public. L'objectif est de donner des outils aux ports pour mieux réguler ces services en fonction des besoins de l'activité portuaire. Je demande donc le retrait de l'amendement COM-36 ; à défaut, l'avis sera défavorable.

**Mme Martine Filleul.** – Nous maintenons notre demande de suppression de l'article 8, qui tend à introduire une notion de service minimum pour le remorquage.

*L'amendement COM-36 n'est pas adopté.*

*Les amendements COM-7, COM-8, COM-9 et COM-10 sont adoptés.*

*L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### **Article 9**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-11 vise à supprimer une demande de rapport. Nous disposons d'autres moyens pour vérifier la soutenabilité de l'assujettissement des grands ports maritimes à la

taxe foncière et à l'impôt sur les sociétés si cette problématique devait se poser.

*L'amendement de suppression COM-11 est adopté.*

*L'article 9 est supprimé.*

#### **Article 10**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-12 vise à supprimer la demande de rapport sur la création de zones franches industrialo-portuaires. Une mission d'inspection est en cours sur le sujet et nous avons introduit un article dédié sur les zones de relance économique temporaires, comme base de travail. Évitions de doubler !

*L'amendement de suppression COM-12 est adopté.*

*L'article 10 est supprimé.*

#### **Article 11**

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Cet amendement COM-13 vise à supprimer une demande de rapport sur l'extension de la convention collective nationale unifiée des ports et de la manutention aux ports intérieurs. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet par d'autres voies.

*L'amendement de suppression COM-13 est adopté.*

*L'article 11 est supprimé.*

#### **Article 12**

*L'article 12 est adopté sans modification.*

#### **Article 13**

*L'article 13 est adopté sans modification.*

#### **Article 14**

*L'article 14 est adopté sans modification.*

### *Article 15*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mon amendement COM-14 vise à prolonger jusqu'en 2026 le dispositif de suramortissement en faveur du verdissement du transport maritime et des infrastructures portuaires, pour tenir compte des difficultés rencontrées par les armateurs. Le projet de loi de finances pour 2021 prévoit une prolongation jusqu'en 2024 qui ne semble pas suffisante compte tenu des enjeux et des volumes d'investissements à réaliser.

*L'amendement COM-14 est adopté.*

*L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

### *Articles additionnels après l'article 15*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-25 vise à ouvrir la possibilité pour les grands ports maritimes de mettre en place, à titre expérimental, une instance de discussion chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts et, le cas échéant, de réduction du surcoût de manutention fluviale.

La loi d'orientation des mobilités a ouvert la possibilité de conclure des conventions de terminal, qui peuvent prévoir une part dégressive au sein de la redevance due par l'exploitant en fonction du trafic ou de la performance environnementale de la chaîne de transport, par dérogation avec les règles de droit commun du code général de la propriété des personnes publiques. Sans remettre en cause la nature de ces contrats, l'objectif est de favoriser la réduction de ce surcoût.

**Mme Martine Filleul.** – Nous ne serons pas favorables à cet amendement. Sur le fond, nous rejoignons le rapporteur, mais nous avons proposé un amendement plus radical visant à généraliser l'expérimentation en cours à Dunkerque, qui a permis de doubler le transport fluvial.

*L'amendement COM-25 est adopté et devient article additionnel.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-38 vise à transformer la possibilité, prévue par la LOM, pour une convention de terminal de prévoir une part dégressive du montant de la redevance due en fonction de la performance environnementale de la chaîne de transport en une obligation, et fixe, dans ces mêmes conventions, un objectif minimum de recours de 20 % aux modes massifiés pour les grands ports maritimes disposant d'un accès fluvial ou ferroviaire.

Cette obligation et l'objectif de report modal sont susceptibles d'entraîner une requalification des conventions de terminal concernées en contrats de concession, puisque cela pourrait être assimilable, en raison du caractère contraignant, à un besoin spécifique de la personne publique.

Par ailleurs, comme nous l'ont signalé plusieurs acteurs, cet objectif de 20 % n'est, en l'état, pas toujours possible, en raison de l'état dégradé des réseaux ferroviaire ou fluvial ou des besoins en matière d'infrastructures. Je pense notamment à la chaudière du Havre. Même si j'en partage les objectifs, je suis défavorable à cet amendement.

*L'amendement COM-38 n'est pas adopté.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – L'amendement COM-39 vise à inscrire dans la loi que les travaux de manutention portuaire réalisés par les ouvriers dockers font l'objet d'une facturation directe au donneur d'ordre.

Le mode fluvial fait l'objet d'un traitement différencié qui nuit à sa compétitivité et les transporteurs fluviaux ont peu de marges de négociation avec les entreprises de manutention.

L'expérimentation réalisée à Dunkerque est extrêmement intéressante, mais elle semble difficile à généraliser pour plusieurs raisons. D'abord, d'après la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), les surcoûts de manutention fluviale sont bien plus élevés dans les autres ports français. Enfin, il me semble plus pertinent, plutôt que de réguler des relations commerciales, de favoriser la concertation entre les acteurs : c'est dans cet esprit que je vous ai présenté mon amendement COM-25. L'avis est défavorable.

*L'amendement COM-39 n'est pas adopté.*

#### **Article 16**

*L'article 16 est adopté sans modification.*

#### **Article 17**

*L'article 17 est adopté sans modification.*

*La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**M. Jean-François Longeot, président.** – Je remercie le rapporteur pour l'important travail qu'il a réalisé.

*Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :*

<b>Proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français</b>			
<b>Chapitre I<sup>er</sup> : Moderniser et améliorer la gouvernance des ports français</b>			
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Martine FILLEUL	28 rect.	Ajout parmi les membres du CNPL des représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements responsables de la gestion d'un port maritime faisant partie d'un ensemble géographique pour lequel a été mis en place un conseil de coordination interportuaire.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	29 rect.	Ajout de représentants de VNF et de SNCF Réseau parmi les membres du CNPL.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	18	Préciser que les « représentants du monde économique » correspondent aux représentants des filières de la chaîne portuaire et logistique.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	27	Préciser que figure parmi les « représentants du monde économique », un représentant de France Logistique.	<b>Retiré</b>
Mme Martine FILLEUL	26	Ajout du haut-commissaire au plan (ou de son représentant) parmi les membres du CNPL.	<b>Retiré</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	15	Mieux articuler les projets des ports et la stratégie nationale portuaire / préciser que la mission du CNPL de soutien et de conseil aux ports concerne les ports relevant de l'État et ceux relevant des collectivités territoriales.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	23	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	16	Préciser que les travaux du CNPL pourront notamment porter sur la réduction du surcoût de manutention fluviale et sur l'évaluation du niveau de service offert par les compagnies maritimes.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	17	Préciser que le CNPL pourra solliciter le concours du haut-commissaire au plan dans le cadre de ses travaux.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	30 rect.	Cet amendement prévoit que la stratégie nationale portuaire fait l'objet d'une évaluation au regard des objectifs de développement durable.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	19	Préciser que les membres du CNPL sont associés à l'élaboration de la stratégie nationale portuaire.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	31 rect.	Prévoir que le contrat d'objectifs et de performance conclu entre VNF et l'État prend en compte la stratégie nationale portuaire.	<b>Adopté</b>

<b>Article 2</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	1	Remplacer la présence du président de l'union maritime et commerciale locale par une personnalité qualifiée nommée par l'État sur proposition du président de l'union maritime et commerciale.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	24	Ajout d'un représentant de SNCF Réseau au conseil de surveillance et réduction de 3 à 2 des représentants du personnel.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	32	Ajout d'un représentant de VNF et de SNCF Réseau au conseil de surveillance.	<b>Satisfait ou sans objet</b>
<b>Article 3</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	2	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	3	Remplacer l'avis conforme du conseil de développement sur le projet stratégique par une procédure prévoyant que le directoire motive sa décision lorsqu'il décide de s'écarter de l'avis rendu par le conseil de développement sur le projet stratégique du grand port maritime.	<b>Adopté</b>
<b>Article 5</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Martine FILLEUL	33	Précisions sur les conseils de coordination interportuaire (rédactionnelle et fréquence des réunions).	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	41	Suppression de la dernière phrase de l'amendement COM-33	<b>Adopté</b>
<b>Article 6</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Martine FILLEUL	34	Suppression de la possibilité de décentralisation des GPM aux régions (COM-34) Suppression des dates limitant le transfert (COM-4 du rapporteur)	<b>Rejeté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	4	Précisions sur dates et modalités de l'éventuel transfert des GPM à la région	<b>Adopté</b>

<b>Chapitre II : Renforcer l'attractivité et la compétitivité des grands ports maritimes</b>			
<b>Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Martine FILLEUL	35	Supprimer les éventuelles dérogations qui pourraient être apportées dans la mise en œuvre de mesures de compensation.	<b>Rejeté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	22	Prévoir que la mise en œuvre de mesures de compensation prend en compte les projets de développement futur des ports.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	20	Prévoir que les contrats d'objectifs et de performance conclus entre les grands ports maritimes et l'État prennent en compte la stratégie nationale.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 7</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	5	Création de zones de relance économique temporaire.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	6	Suramortissement pour les investissements permettant d'améliorer la fluidité du passage portuaire et logistique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	40	Demande de rapport sur les mutations de l'emploi des dockers.	<b>Adopté</b>
<b>Article 8</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
Mme Martine FILLEUL	36	Régulation des services portuaires suppression d'article (COM-36) précisions et compléments (COM-7, -10, -8 et -9) du rapporteur	<b>Rejeté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	7	Suppression des dispositions relatives au pilotage maritime.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	10	Précision sur l'organisation du dialogue social et les modalités de prévention des conflits.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	8	Augmentation de la durée de l'agrément délivré aux entreprises de remorquage de 4 à 7 ans.	<b>Adopté</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	9	Amendement rédactionnel.	<b>Adopté</b>

<b>Chapitre III : Renforcer l'information du Parlement sur la politique portuaire nationale</b>			
<b>Article 9</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	11	Suppression de la demande de rapport.	<b>Adopté</b>
<b>Article 10</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	12	Suppression demande de rapport sur création de zones franches industrialo-portuaires.	<b>Adopté</b>
<b>Article 11</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	13	Suppression demande de rapport sur extension de la CCNU aux ports intérieurs.	<b>Adopté</b>
<b>Chapitre IV : Accroître les moyens de nos ports maritimes et soutenir le verdissement du transport de marchandises</b>			
<b>RAPPORT ANNEXÉ</b>			
<b>Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	14	Cet amendement vise à prolonger le dispositif de suramortissement en faveur du verdissement du transport maritime et des infrastructures portuaires.	<b>Adopté</b>
<b>Article(s) additionnel(s) après Article 15</b>			
<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>M. MANDELLI, rapporteur</b>	25	Ouvrir la possibilité pour les grands ports maritimes de mettre en place, à titre expérimental, une instance de discussion chargée d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts et, le cas échéant, de réduction du surcoût de manutention fluviale.	<b>Adopté</b>
Mme Martine FILLEUL	38	Prévoir une obligation, dans les conventions de terminal, de prévoir une part dégressive du montant de la redevance due en fonction de la performance environnementale de la chaîne de transport et fixer un objectif minimum de recours aux modes massifiés de 20 % pour les GPM disposant d'un accès ferroviaire ou fluvial.	<b>Rejeté</b>
Mme Martine FILLEUL	39	Prévoir que les travaux de manutention portuaire réalisés par les ouvriers dockers font l'objet d'une facturation directe au donneur d'ordre.	<b>Rejeté</b>

## **RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *bis* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT**

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie »<sup>1</sup>.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie<sup>2</sup>. Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte<sup>3</sup>. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial<sup>4</sup>.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

---

<sup>1</sup> Cf. *commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.*

<sup>2</sup> Cf. *par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.*

<sup>3</sup> *Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.*

<sup>4</sup> *Décision n° 2011-637 DC du 28 juillet 2011 - Loi organique relative au fonctionnement des institutions de la Polynésie française, confirmée par les décisions n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 - Loi organique relative aux garanties statutaires, aux obligations déontologiques et au recrutement des magistrats ainsi qu'au Conseil supérieur de la magistrature, et n° 2017-753 DC du 8 septembre 2017 - Loi organique pour la confiance dans la vie politique, qui considèrent comme un « cavalier organique » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial.*

Lors de sa réunion du mercredi 25 novembre, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a arrêté le périmètre de la proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français enregistrée à la Présidence du Sénat le 24 septembre 2020 comme suit :

- gouvernance, financement, objectifs et exploitation des établissements publics portuaires relevant de l'État et des collectivités territoriales ;

- gouvernance, planification et financement de la politique nationale dans les domaines portuaire, logistique et du transport terrestre de marchandises (routier, fluvial, ferroviaire) ;

- relations entre les établissements publics portuaires et différentes catégories de personnes publiques ;

- organisation, gestion et régulation des services portuaires et dialogue social ;

- soutien à la compétitivité-prix et hors-prix des ports maritimes relevant de l'État et des collectivités territoriales et modèle économique et fiscal des ports maritimes ;

- transition écologique dans les secteurs industrialo-portuaire et du transport fluvial, ferroviaire et maritime de marchandises ;

- information du Parlement sur la politique nationale portuaire et de transport de marchandises.

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Lundi 16 novembre 2020

- *Union nationale des industries de la manutention (Unim)* :  
**MM. Christian DE TINGUY**, président, **Nils BENETON**, vice-président,  
**Ronan SÉVETTE**, délégué général, **Mme Magali BONNECARRERE**,  
déléguée générale adjointe.

- *Fédération française des pilotes maritimes (FFPM)* :  
**MM. Jean-Philippe CASANOVA**, président, **Henry CAUBRIERE**, secrétaire  
général.

### Mardi 17 novembre 2020

- *Union des Ports de France (UPF)* : **M. Jean-Pierre CHALUS**, délégué  
général.

### Mercredi 18 novembre 2020

- *TLF Overseas* : **Mme Camille CONTAMINE**, déléguée aux affaires  
maritimes, **MM. Yvon GUILLEVIC**, délégué TLF Overseas Le Havre.



## **LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES**

- *Assemblée des départements de France (ADF)*
- *Association nationale des élus du littoral (ANEL)*
- *Armateurs de France*
- *Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)*
- *BOLUDA*
- *Cluster maritime français*
- *Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés (CNTPA)*
- *Conseil d'orientation des infrastructures*
- *Délégué interministériel axe Méditerranée-Rhône-Saône*
- *Délégué interministériel axe Nord*
- *Délégué interministériel axe Seine*
- *Federation of european private port companies and terminals (FEPORT)*
- *Fédération française des pilotes maritimes (FFPM)*
- *France Logistique*
- *Grand Port Maritime (GPM) Bordeaux*
- *Grand Port Maritime (GPM) Dunkerque*
- *Grand Port Maritime (GPM) Le Havre*
- *Grand Port Maritime (GPM) Nantes*
- *Ministère de la mer, direction des affaires maritimes*
- *Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DITM), ministère chargé des transports*
- *Ministère de l'économie, des finances et de la relance, direction du budget, Agence des participations de l'État*
- *Secrétariat général de la mer*
- *Société nationale des chemins de fer français (SNCF)*
- *Transport et logistique de France (TLF)*
- *Thomas Services Maritime (TSM Group)*
- *Union maritime et portuaire de France (UMPF)*
- *Union nationale des industries de la manutention (UNIM)*
- *Voies navigables de France (VNF)*



## LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp19-723.html>