

N° 580

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juillet 2020

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) par la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes (2),

Tome I

Par M. Michel VASPART,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de :* M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspárt, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Stéphane Cardenes, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

(2) *Cette mission est composée de :* Mme Martine Filleul, *présidente* ; M. Michel Vaspárt, *rapporteur* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Jean-Pierre Corbisez, Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Pascal Martin, Mme Évelyne Perrot, M. Christophe Priou.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION.....	15
LES TRAVAUX DE LA MISSION.....	17
I. LES PORTS FRANÇAIS SOUFFRENT (ENCORE) D'UN MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ ET D'UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE L'ÉTAT, QUI EMPÊCHENT LA FRANCE DE TIRER PLEINEMENT PARTI DES ÉCHANGES MONDIAUX.....	18
A. UNE SITUATION PARADOXALE : DES ATOUTS CERTAINS, UN VIVIER D'EMPLOIS MAIS DES RÉSULTATS DÉCEVANTS ET FRAGILES	18
1. <i>Les ports français : des actifs stratégiques au service du commerce extérieur, une empreinte économique sous-estimée, une ouverture sur la société à renforcer.....</i>	<i>18</i>
a) Les ports : de nombreux atouts, un vivier d'emplois et de valeur ajoutée	18
b) Les ports français s'adaptent aux mutations du transport maritime	22
c) Le port : des liens à (re)tisser avec l'environnement territorial	26
2. <i>Malgré des réformes menées à coût élevé depuis près de 30 ans pour replacer les ports français dans la compétition mondiale, la performance des GPM est décevante et fragile ...</i>	<i>29</i>
a) Les réformes successives ont été conduites à un coût élevé, en particulier sur le volet social.....	29
b) Malgré une amélioration de leur situation financière et des indicateurs encourageants, la performance des grands ports maritimes n'est pas au niveau des attentes.....	32
c) La faible massification des acheminements portuaires et les insuffisances des capacités logistiques ne permettent pas aux GPM d'étendre leur hinterland	40
B. POURQUOI EN SOMMES-NOUS LÀ ? UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE L'ÉTAT ET UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DANS LA DESSERTE DE L'ARRIÈRE-PAYS.....	47
1. <i>Un retard structurel à combler dans la compétition internationale : l'absence de vision stratégique à long terme.....</i>	<i>48</i>
a) Les initiatives visant à constituer une stratégie portuaire nationale sont récentes et peu satisfaisantes à ce jour	48
b) Les ambitions en matière de report modal ne se sont jamais concrétisées et la gouvernance de la politique logistique française reste à écrire malgré des progrès récents.....	58
2. <i>Un sous-investissement chronique dans les infrastructures de desserte portuaire</i>	<i>60</i>
a) Un constat récurrent : des investissements insuffisants dans les infrastructures et des difficultés multiples qui rendent souvent les transports massifiés moins compétitifs que la route.....	60
b) Les inflexions prévues par la LOM	67
c) Des financements européens dont la France ne tire pas assez parti.....	70
d) Un constat de sous-investissement qui trouve à s'appliquer au domaine portuaire.....	72

II. REPLACER LES PORTS FRANÇAIS AU CŒUR DE LA COMPÉTITION MONDIALE : LA NÉCESSITÉ D’UN PROGRAMME FÉDÉRATEUR EN 3 AXES POUR SAISIR LES OPPORTUNITÉS DE CROISSANCE	77
A. AXE 1 : AMÉLIORER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES GPM ET AMÉLIORER L’ASSOCIATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA GOUVERNANCE	77
1. <i>Clarifier le pilotage stratégique des GPM</i>	<i>77</i>
2. <i>Apporter des ajustements pragmatiques à la gouvernance des GPM pour améliorer le dialogue sur la place portuaire et utiliser HAROPA comme un terrain d’expérimentation.....</i>	<i>80</i>
a) <i>Revoir la répartition des rôles en matière de nomination du directoire et d’incitation à la performance</i>	<i>81</i>
b) <i>Mieux associer les acteurs économiques et renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance des GPM</i>	<i>82</i>
B. AXE 2 : RENFORCER DURABLEMENT LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS EN AGISSANT SUR UN TRIPLE VOLET FINANCIER, JURIDIQUE ET SOCIAL.....	89
1. <i>Identifier précisément les besoins et définir un programme d’investissements concentré sur la desserte des ports par des modes massifiés et écologiques</i>	<i>89</i>
2. <i>Mieux réguler les services portuaires, améliorer la fiabilité sociale des ports et mettre en œuvre un plan de relance</i>	<i>95</i>
a) <i>Des leviers à mobiliser au service de la compétitivité : mieux réguler les services portuaires.....</i>	<i>96</i>
b) <i>Des leviers à mobiliser pour améliorer la fiabilité des ports après les grèves et l’épidémie de Covid-19 : renforcer la dimension sociale de la politique portuaire et mettre en œuvre un plan de relance portuaire.....</i>	<i>103</i>
3. <i>Accompagner la transformation du modèle économique des GPM en clarifiant la notion de dépenses non commerciales et le régime de fiscalité foncière applicable sur la place portuaire</i>	<i>105</i>
a) <i>Renforcer durablement la compensation de l’État aux GPM s’agissant de leurs charges non commerciales</i>	<i>106</i>
b) <i>Définir un régime fiscal adapté pour préserver la compétitivité des ports français et des opérateurs.....</i>	<i>110</i>
(1) <i>Une entrée « maîtrisée » dans l’impôt sur les sociétés</i>	<i>111</i>
(2) <i>La nécessité d’une action forte et rapide pour la taxe foncière.....</i>	<i>111</i>
C. AXE 3 : ANTICIPER LES DÉFIS À VENIR	115
1. <i>Poursuivre la dynamisation de la politique domaniale</i>	<i>115</i>
a) <i>Mieux formaliser la politique tarifaire et renforcer les recettes domaniales des GPM.....</i>	<i>116</i>
b) <i>Créer les conditions du développement futur des ports</i>	<i>122</i>
2. <i>Accompagner les ports dans la transition écologique et numérique</i>	<i>125</i>
a) <i>La décarbonation du transport maritime et les énergies marines renouvelables : deux leviers de la transition écologique des ports maritimes</i>	<i>125</i>
(1) <i>Soutenir la décarbonation du transport maritime</i>	<i>125</i>
(2) <i>Définir une stratégie coordonnée des ports sur les énergies renouvelables et l’économie circulaire.</i>	<i>130</i>
b) <i>Ne pas rater le tournant de la transformation numérique du transport maritime</i>	<i>132</i>
3. <i>Définir une doctrine nationale et européenne sur les « nouvelles routes de la soie »</i>	<i>134</i>
a) <i>La route de la soie maritime : une augmentation des prises de participations chinoises dans les ports européens.....</i>	<i>135</i>
b) <i>Définir une réponse coordonnée à la stratégie chinoise pour préserver nos actifs stratégiques</i>	<i>139</i>

EXAMEN EN COMMISSION.....	145
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	159
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	161

L'ESSENTIEL

L'épidémie de **Covid-19** et le projet chinois des « **nouvelles routes de la soie** » ont mis en lumière le caractère **stratégique** des ports et des chaînes logistiques pour l'approvisionnement de la Nation en biens essentiels. Fruit d'un travail de **6 mois** mené par la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, ce rapport, adopté par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 1^{er} juillet 2020 sous la présidence de M. Hervé Maurey, constate que **la performance de nos ports demeure insuffisante** au regard des atouts maritimes de la France.

La commission formule **dix propositions**, assorties de quatre recommandations de court terme et **appelle le Gouvernement à présenter au plus vite une véritable stratégie nationale portuaire, annoncée depuis 2017**. En particulier, la commission appelle à saisir l'opportunité de la relance économique post-crise du Covid-19 pour déployer un **plan de soutien de 150 millions d'euros par an sur 5 ans** pour les ports et un doublement des moyens consacrés par la LOM au report modal vers les transports massifiées de fret (ferroviaire, fluvial) pour atteindre près de **5 milliards d'euros sur 10 ans** afin de renforcer la desserte de nos ports. Ces deux programmes doivent permettre d'améliorer la **compétitivité** des ports français, d'accompagner la **transition écologique de notre économie nationale** et de favoriser des **relocalisations industrielles**, afin de soutenir les trafics portuaires. Au total, les propositions de la mission conduiraient à un **doublement des moyens dédiés aux ports français, soit 7,3 milliards d'euros sur 10 ans**, contre 3,7 milliards d'euros sur la même période si les divers crédits bénéficiant aux grands ports maritimes (GPM) restaient inchangés.

I. LES PORTS MARITIMES : DES ATOUTS CERTAINS, DES RÉSULTATS DÉCEVANTS ET DES FAIBLESSES PERSISTANTES

A. UNE PERFORMANCE BIEN EN DEÇÀ DES ATTENTES, MALGRÉ DE NOMBREUSES RÉFORMES

Le secteur portuaire connaît depuis près de 30 ans des réformes qui visent à placer nos ports à armes égales avec leurs concurrents.

Si l'orientation était positive, le bilan est contrasté. Les évolutions portant sur l'organisation de la manutention ont permis aux GPM de renforcer leur **compétitivité**, d'améliorer leur **situation financière** et certains indicateurs sont encourageants mais **les trafics des GPM ont reculé depuis 2008** et sont aujourd'hui à un niveau comparable à celui atteint au

début des années 2000 (environ 310 millions de tonnes de fret transitent dans les 7 GPM de métropole et Calais). En comparaison, le port de Rotterdam a traité **470 millions de tonnes** en 2019 et le port d'Anvers **238 millions de tonnes**.

Au total, le retard pris par la France représenterait de **30 000 à 70 000 emplois perdus** sur la filière des conteneurs.

Certes, d'autres facteurs expliquent les difficultés des ports français : **la désindustrialisation** plus forte en France que dans d'autres pays européens, les **restructurations** affectant le secteur pétrolier et la **conjoncture économique globale**.

Toutefois, pendant ce temps, **les autres ports européens ont amélioré leur position** et la mission s'inquiète de cette situation.

Enfin, les récentes **grèves** et l'épidémie de **Covid-19** ont durement éprouvé les GPM, avec de **fortes baisses de trafics** qui se traduisent par d'importantes pertes économiques, dont **l'étendue n'est pas connue à ce jour**.

Au total, d'après le rapport de la mission IGF-CGEDD de novembre 2018 sur *La transformation du modèle économique des grands ports maritimes*, ces derniers pâtiennent :

- de **coûts du passage portuaire** (constitués pour 10 % des droits de ports et pour 90 % des services portuaires) **plus élevés** que leurs principaux concurrents ;
- d'une **insuffisance de la desserte** de leurs places portuaires par des modes massifiés ;
- d'une **image de fiabilité** encore écornée.

Ainsi, en 2020, **plus de 40 % des conteneurs à destination de la France métropolitaine transitent encore par des ports étrangers**.

B. LA FAIBLE MASSIFICATION DES ACHEMINEMENTS PORTUAIRES ET LES INSUFFISANCES DE NOTRE SYSTÈME LOGISTIQUE NE PERMETTENT PAS AUX GPM D'ÉTENDRE LEUR HINTERLAND

À l'heure actuelle, plus de **80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier** (hors oléoducs) quand 50 % du fret conteneurisé du port d'Hambourg est acheminé par voie ferroviaire ou fluviale.

Ce constat dépasse le strict cadre portuaire puisqu'à l'échelle nationale, les **parts modales du fer et du fleuve atteignent difficilement 9 %** (contre 17,3 % dans l'Union européenne) et **3 %** (contre 15 % en Allemagne et 44 % aux Pays-Bas). D'après l'Autorité de régulation des transports (ART), la

part modale en tonnes.km du transport ferroviaire de marchandises est en outre passée, en France, de 46 % en 1974 à 9 % en 2018.

Pourtant, la massification des acheminements portuaires présente de nombreux avantages, notamment sur les plans capacitaire et écologique. En outre, **le trafic sur la Seine aval et le Rhône pourrait être quadruplé** sans modifier les caractéristiques des ouvrages.

Les **faiblesses de la politique logistique**, que la France a longtemps reléguée au second plan, sont également de nature à nuire à l'attractivité des ports français.

La commission rappelle que les potentialités de croissance sont importantes, y compris à court / moyen terme : selon la mission IGF-CGEDD, **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 marché des GPM sur le trafic de conteneurs** à destination ou en provenance de la France – 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**.

II. POURQUOI EN SOMMES-NOUS LÀ ?

A. UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE PARTICULIÈREMENT DOMMAGEABLE, UNE GOUVERNANCE INTERNE DES ÉTABLISSEMENTS PORTUAIRES PERFECTIBLE

Le nombre très important de rapports publiés 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 tendent tous à montrer 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 de pistes de solutions, **la mise en œuvre d'une stratégie de reconquête ne s'est jamais véritablement produite**. Malgré des **évolutions positives** dans la période récente, les ports pâtissent d'une absence de vision à long terme de l'État.

La coordination entre ports maritimes est également perfectible, 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.

Il est temps d'inverser la tendance et de présenter cette stratégie annoncée il y a plus de deux ans par le Premier ministre aux Assises de la mer en 2017. La commission avait d'ailleurs appelé l'État à présenter sa stratégie sans plus attendre en **février 2019**.

L'État n'a défini une stratégie nationale portuaire qu'en 2013, autour de perspectives générales, sans objectifs clairs de trafics, de performance économique, de compétitivité des services portuaires ni d'investissements et en **laissant les GPM ultramarins de côté**, qui ont fait l'objet trois ans plus tard d'une stratégie séparée, et surtout les ports décentralisés.

En comparaison, les concurrents européens et internationaux de la France, comme la Chine ou l'Allemagne, apparaissent mieux organisés. La stratégie portuaire et logistique allemande fait l'objet d'un débat au Bundestag et figure également dans le contrat de coalition du gouvernement actuel. D'autres pays en Europe se sont dotés de stratégies depuis plusieurs années, comme **l'Italie** ou encore **l'Espagne**, qui associent l'ensemble des ports. Les **Britanniques**, malgré la privatisation opérée de leurs ports en 1986, ont maintenu une prospective de type national : en 2006, ils ont réalisé une étude prospective à l'horizon 2030 qui sert de base aux réflexions stratégiques de leurs ports.

De même, pour le rapporteur, le sujet de l'éventuelle **décentralisation** de la gestion de certains GPM de la façade atlantique illustre les **atermolements de l'État et sa difficulté à faire converger les acteurs économiques et les élus** autour d'un projet commun de développement territorial. Sans se prononcer sur l'opportunité globale du transfert, qui doit faire l'objet d'un dialogue entre l'État et les régions concernées, **le rapporteur juge dommageable que l'État se désengage totalement de la façade atlantique**, même si les trafics des ports concernés sont plus modestes que ceux des autres GPM. Il relève également que le Gouvernement n'a pas jugé utile, à ce jour, de nommer un délégué interministériel pour la façade atlantique.

Sur le plan de la **gouvernance interne** des établissements publics portuaires, la mission a constaté une **insuffisante association des acteurs privés et des collectivités territoriales**, qui participent pourtant largement au financement du développement des places portuaires. Si une remise en cause de la réforme de 2008 n'est pas souhaitable pour préserver certains acquis et prévenir toute déstabilisation des acteurs locaux, des ajustements pragmatiques doivent être apportés.

B. UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DANS LA DESSERTE ET LES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES

Si le Gouvernement et le législateur ont établi des **ambitions fortes** en matière d'augmentation du report modal, **elles ne se sont pas accompagnées de la définition d'un véritable plan d'actions** pour les atteindre.

L'absence d'une vision stratégique claire quant à la desserte des places portuaires se double d'un **sous-investissement chronique** dans les infrastructures d'accès aux GPM.

La faiblesse des pré- et post-acheminements portuaires par les modes ferroviaire et fluvial est notamment le résultat d'un **manque d'investissement de longue date dans la rénovation des réseaux nationaux**. S'agissant par exemple du fer, si les ports ont investi des montants considérables dans la rénovation du **réseau qui leur a été transféré à compter de 2005**, la mission a constaté **l'état médiocre de certaines voies du réseau national**. La situation des **lignes capillaires fret** est particulièrement préoccupante. Certaines voies empruntées pour l'acheminement des récoltes depuis les silos céréaliers sont parfois dans un tel état **qu'il est envisagé d'abandonner le ferroviaire au profit de la route**. À cet égard, la part du ferroviaire dans le transport intérieur de céréales s'élevait, pour la campagne 2017-2018 à seulement 6 % et connaît une baisse tendancielle.

Au total, l'alliance 4F, qui réunit les acteurs du fret ferroviaire et retient un périmètre bien plus large que celui des ports, estime les besoins en matière d'investissements dans le réseau à environ 13 milliards d'euros sur 10 ans.

La loi d'orientation des mobilités (LOM) fixe une trajectoire d'investissements certes ambitieuse – augmentation de 40 % de l'investissement de l'État dans les systèmes de transport sur la période 2019-2023 par rapport à la période 2014-2018 et 2,3 milliards d'euros prévus sur 10 ans pour renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises – **mais insuffisante pour améliorer significativement la desserte des ports maritimes français**, d'autant plus que ce montant global ne concerne pas uniquement la desserte des ports.

À cet égard, le rapporteur considère qu'il est **indispensable d'envisager le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise de manière globale**, en actant la réalisation concomitante du barreau nord-est et du barreau sud-est, sauf à risquer de fragiliser les ports de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône dont une partie des trafics pourraient être détournés au profit des ports italiens.

La France est traversée par trois des neufs corridors définis par l'Union européenne et est donc pleinement ancrée dans le réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Néanmoins, de l'avis de certains acteurs interrogés par la mission, **la France n'a pas toujours été en capacité de défendre ses intérêts portuaires à l'échelle européenne**. Il est donc devenu nécessaire de mettre en place un réseau de correspondants au service de la promotion des intérêts portuaires français au sein de l'Union européenne.

Au-delà des difficultés en matière d'investissement dans les infrastructures, les modes massifiés souffrent d'un **important différentiel de compétitivité avec le mode routier**, en raison notamment des **surcoûts de**

transbordement, que l'« aide à la pince » ne parvient pas à compenser. Dans la mesure où il n'existe pas de dispositif de soutien à l'exploitation à l'échelle européenne, cette aide subit également la **concurrence des aides versées par des pays voisins**, au premier rang desquels la Belgique et le Luxembourg. Ainsi, le « coup de pince » versé pour un trajet Anvers-Lyon est 4 à 5 fois supérieur à l'aide versée pour un trajet Le Havre-Lyon.

Enfin, le fret ferroviaire pâtit d'une faible qualité de service, qu'illustre la difficulté pour les trafics de fret à obtenir des sillons de qualité, à tel point que la vitesse de ces trains dépasse rarement 30 km/h (au lieu de 100 km/h), en raison de la préférence donnée au trafic de voyageurs et aux ralentissements en zones de travaux. La ponctualité du transport ferroviaire de marchandises est également largement perfectible, puisque le taux de retard au seuil de 60 minutes s'élevait à 9 % en 2018. Le fret fluvial est quant à lui mis en difficulté en raison des **conflits d'usage** qui existent au niveau des postes de manutention, le traitement des navires étant souvent prioritaire – au détriment des barges – en raison de leur coût journalier d'immobilisation.

Plus généralement, et au-delà de la question de la desserte des ports, les infrastructures portuaires souffrent elles aussi d'un important sous-investissement : **les investissements dans le domaine portuaire représentent en effet moins de 3 % des investissements dans les infrastructures de transports**. Les dépenses de l'Afitf consacrées au secteur portuaire ne représentent que **1,25 % du budget total de l'Agence**.

C. LE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES PORTS ET LE TRANSPORT MARITIME MONDIAL CONNAISSENT DE PROFONDS BOULEVERSEMENTS

Les ports sont à la croisée des chemins et subissent un « effet ciseau » entre la hausse de leurs charges, notamment non-commerciales et fiscales, et la baisse des trafics d'hydrocarbures, qui s'additionne au retard pris sur le segment des conteneurs.

En outre, les ports font face aux mutations du transport maritime, pilier des échanges mondiaux. La **complexification de la flotte**, la dynamique du trafic de **conteneurs**, l'augmentation de la **taille** des navires, la **concentration** observée tant chez les armateurs (horizontale et verticale) que dans le secteur de la manutention (horizontale) pour le trafic de conteneurs et l'objectif de réduction des émissions liées au transport maritime international de 50 % d'ici 2050 renforcent dès lors le **caractère stratégique des infrastructures portuaires** et imposent une forte **pression concurrentielle** sur les systèmes portuaires et sur l'ensemble de la chaîne logistique. De même, la **numérisation** des chaînes logistiques, qui permet d'assurer un suivi précis des informations relatives aux marchandises et aux navires, constitue un critère déterminant dans le choix d'une place portuaire.

La mission a également constaté une **profonde reconfiguration du paysage géopolitique**, avec, en particulier, la mise en œuvre du **projet chinois des « nouvelles routes de la soie »**. Ainsi, en Europe, les participations chinoises concernent **16 terminaux dans 13 ports et représentaient, en 2019, 11 millions d’EVP, soit 10 % du volume européen**. La mission considère que les **menaces** que fait peser cette stratégie **en matière de souveraineté et de compétitivité des ports européens** sont **bien supérieures aux éventuelles opportunités** qui y sont associées. Alors que l’épidémie de Covid-19 a mis en lumière la **nécessité de protéger et de renforcer l’autonomie stratégique de l’Union**, il est nécessaire de définir, dans les plus brefs délais, une **réponse coordonnée à l’échelle européenne et de ne pas faire preuve de naïveté quant à la stratégie chinoise**.

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MISSION

Dans ce contexte, la mission formule **10 propositions** et 4 recommandations de court terme. En particulier, elle appelle le Gouvernement à présenter rapidement la stratégie nationale portuaire.

10 propositions pour « réarmer » nos ports dans la compétition internationale

Axe 1 : améliorer le pilotage stratégique et la gouvernance des GPM

Proposition n° 1 : renforcer le pilotage des GPM par la performance et inscrire la politique patrimoniale de l'État dans une logique pluriannuelle.

Proposition n° 2 : mieux associer les acteurs économiques et renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance des grands ports maritimes.

Axe 2 : renforcer la compétitivité des ports français en agissant sur un triple volet financier, juridique et social

Proposition n° 3 : accroître la desserte des places portuaires par des modes massifiés (ferroviaire et fluvial) et créer de nouvelles plateformes logistiques proches des grands centres urbains de Métropole, au service de la fluidité du passage portuaire. Porter les investissements prévus par la LOM à 5 Mds € sur 10 ans et tripler dès 2021 le niveau de « l'aide à la pince », pour atteindre 80 M€.

Proposition n° 4 : fixer un cap clair pour avancer sur le chemin d'une meilleure régulation des services portuaires, au service de la compétitivité des GPM.

Proposition n° 5 : améliorer l'image de fiabilité des ports français.

Proposition n° 6 : mettre en œuvre un plan de relance portuaire de 150 millions d'euros par an sur 5 ans financé par l'État, pour soutenir les GPM dans la transition écologique, dans la reconquête de parts de marché à travers une politique commerciale « agressive » et accompagner les relocalisations industrielles.

Proposition n° 7 : sécuriser le modèle économique des GPM.

Axe 3 : anticiper les défis à venir

Proposition n° 8 : clarifier la politique tarifaire des GPM en matière de droit de ports et augmenter leurs recettes domaniales.

Proposition n° 9 : accompagner les ports dans la transition écologique et numérique.

Proposition n° 10 : établir une réponse coordonnée à l'échelle européenne en réponse aux « nouvelles routes de la soie » chinoises et nommer, en France, un interlocuteur unique sur le sujet.

Un impératif immédiat : retisser les liens entre les ports et leurs territoires, disposer d'une image fidèle de l'empreinte économique de nos ports et construire une stratégie coordonnée de développement à long terme

Recommandation n° 1 : accroître les liens entre les ports et leur environnement territorial (collectivités, associations, public, entreprises, établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur).

Recommandation n° 2 : consolider et renforcer la connaissance utile sur l'empreinte économique des ports.

Recommandation n° 3 : structurer un réseau de correspondants au sein de l'Union européenne pour promouvoir les intérêts portuaires français et tirer le meilleur parti des financements européens.

Recommandation n° 4 : bâtir une stratégie nationale portuaire et logistique pour 20 ans associant les ports étatiques (de métropole et d'outre-mer) et décentralisés et créer un « Conseil National Portuaire et Logistique » (CNPL) pour assurer le suivi de sa mise en œuvre.

LES TRAVAUX DE LA MISSION

La mission d'information¹ a été créée à partir du constat que **la compétitivité et l'attractivité de la place portuaire française ne répondent toujours pas aux attentes qui ont inspiré les réformes de 2008 et 2016**. Hormis la publication du rapport *La compétitivité des ports français à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie*², à l'issue d'une table ronde en commission en février 2019, **la commission et le Sénat n'avaient pas conduit de travaux sur ce sujet depuis près de 10 ans** et le rapport de **Charles Revet** *Les ports français : de la réforme à la relance*³ de juillet 2011. Si la commission est demeurée attentive à la situation des ports français, notamment dans le cadre de l'examen de la loi pour l'économie bleue en **2016**⁴ et de la loi d'orientation des mobilités (LOM) en **2019**⁵, pour lesquelles **Didier Mandelli** était rapporteur, **une revue globale s'imposait**.

La mission a conduit un **travail de terrain et d'écoute pendant environ 6 mois**, dans des conditions particulières du fait des mouvements sociaux de décembre 2019 et janvier 2020 liés à la réforme des retraites et de l'épidémie de Covid-19. Elle s'est largement appuyée sur les travaux disponibles, en particulier **les quatre rapports parlementaires** commandés par le Premier ministre en 2016⁶ et **les rapports des délégués interministériels** pour l'axe Seine, l'axe Nord et l'axe Méditerranée-Rhône-Saône⁷. En outre, l'audition des **auteurs du rapport conjoint IGF-CGEDD** sur *La transformation du modèle économique des ports* de novembre 2018, en complément de l'audition des **auteurs de l'insertion au rapport public annuel 2017 de la Cour des comptes** consacrée au bilan de la réforme de 2008, a utilement éclairé ses travaux. Initialement prévue pour s'achever en mars, la mission a adapté son calendrier. Au total, la présidente Martine Filleul et le rapporteur Michel Vaspert ont effectué **dix déplacements**⁸ dans les principales places portuaires de France métropolitaine⁹ ainsi qu'en Belgique et aux Pays-Bas. En outre, la mission a réalisé une **trentaine d'auditions** et reçu de **nombreuses contributions écrites**.

¹ La mission est composée de : Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Jean-Pierre Corbisez, Mme Martine Filleul (présidente), MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Pascal Martin, Mme Évelyne Perrot, MM. Christophe Priou et Michel Vaspert (rapporteur).

² Rapport d'information n° 312 (2018-2019) de MM. Hervé Maurey et Michel Vaspert.

³ Rapport d'information n° 728 (2010-2011) de M. Charles Revet.

⁴ Rapport n° 430 (2015-2016) de M. Didier Mandelli.

⁵ Rapports n° 368 (2018-2019) et n° 85 (2019-2020) de M. Didier Mandelli.

⁶ Par lettres du 29 janvier 2016, le Premier ministre avait confié à trois groupes de parlementaires des missions portant sur le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des principales portes d'entrée maritimes françaises. Ces trois missions concernaient les axes Seine, Rhône-Saône et les places portuaires du Nord de la France. Une quatrième mission concernant les ports de la façade atlantique a fait l'objet d'une lettre du 14 mars 2016.

⁷ Rapports de Michel Lalande (axe Nord), Jean-Christophe Baudouin (axe Méditerranée-Rhône-Saône), François Philizot (axe Seine).

⁸ Grand port maritime de Dunkerque (GPMD), ports de Rotterdam (Pays-Bas) et d'Anvers (Belgique), grand port maritime de La Rochelle (GPMLR), grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire (GPMNSN), grand port maritime du Havre (GPMH), grand port maritime de Rouen (GPMR), grand port maritime de Marseille-Fos (GPMF), grand port maritime de Bordeaux (GPMB) et ports de Paris (PdP).

⁹ La mission n'a pas pu se rendre en outre-mer. Les grands ports maritimes de Guyane, Martinique, Guadeloupe et de La Réunion ont été consultés via l'envoi de questionnaires écrits.

I. LES PORTS FRANÇAIS SOUFFRENT (ENCORE) D'UN MANQUE DE COMPÉTITIVITÉ ET D'UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE L'ÉTAT, QUI EMPÊCHENT LA FRANCE DE TIRER PLEINEMENT PARTI DES ÉCHANGES MONDIAUX

Le transport maritime demeure le pilier des échanges mondiaux et permet l'acheminement de biens essentiels à la vie de la Nation, comme l'a mis en lumière avec acuité la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19. Même si les récentes chutes de trafic liées à cette crise (- 30 %) relativisent ces chiffres, en période normale **90 % des échanges dans le monde se font par la voie maritime**, 75 % des échanges commerciaux de l'UE transitent par la mer et 25 % des échanges intra-européens. La **complexification de la flotte**, la dynamique du trafic de **conteneurs**, l'augmentation de la **taille** des navires, la **concentration** observée tant chez les armateurs (horizontale et verticale) que dans le secteur de la manutention (horizontale) pour le trafic de conteneurs et le renforcement des exigences environnementales (GNL, électricité à quai) renforcent le **caractère stratégique des infrastructures portuaires** et imposent une forte **pression concurrentielle** sur les systèmes portuaires et sur l'ensemble de la chaîne logistique.

En dépit d'atouts certains, les ports français ne parviennent toujours pas à rivaliser avec leurs concurrents européens, en particulier avec les ports du range Nord (Rotterdam, Anvers) : 40 % des conteneurs à destination ou en provenance de la France transitent encore par des ports étrangers. En outre, la desserte de l'arrière-pays de nos ports par des modes massifiés s'est peu améliorée au cours des vingt dernières années.

A. UNE SITUATION PARADOXALE : DES ATOUTS CERTAINS, UN VIVIER D'EMPLOIS MAIS DES RÉSULTATS DÉCEVANTS ET FRAGILES

1. Les ports français : des actifs stratégiques au service du commerce extérieur, une empreinte économique sous-estimée, une ouverture sur la société à renforcer

a) Les ports : de nombreux atouts, un vivier d'emplois et de valeur ajoutée

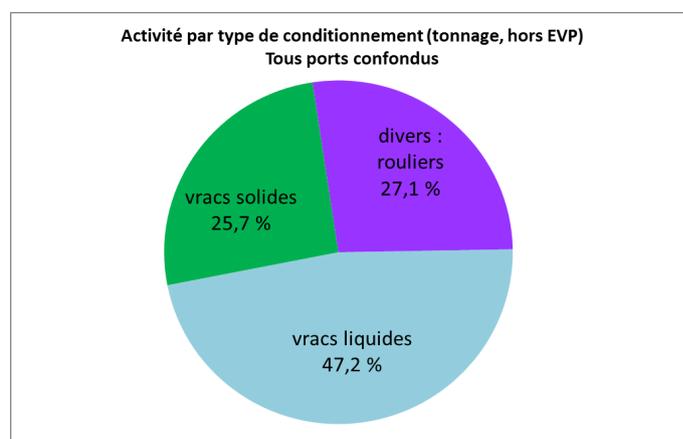
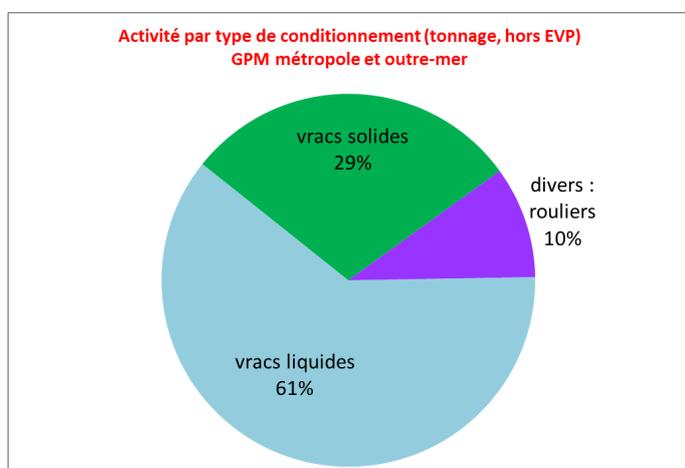
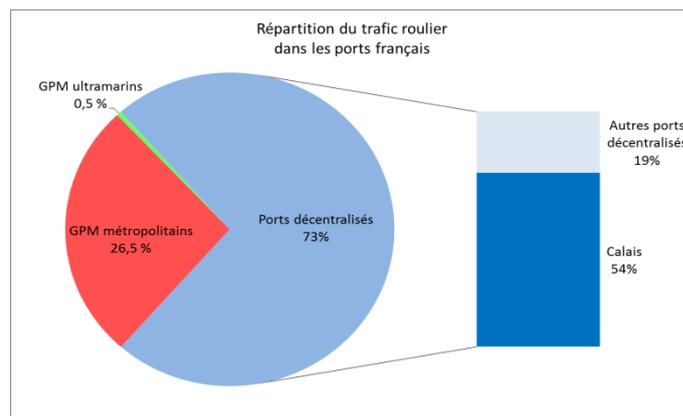
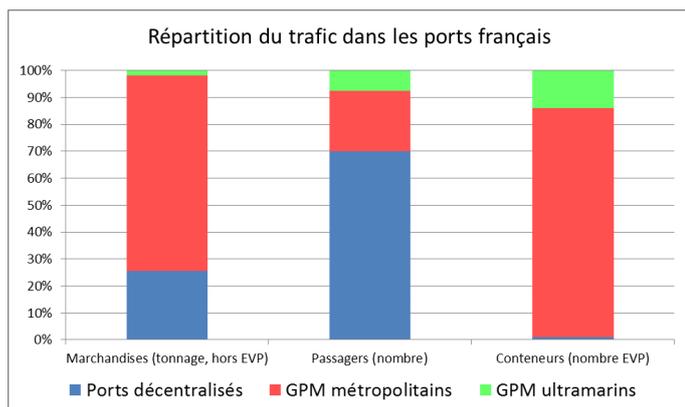
Nœuds des échanges mondiaux, espaces logistiques et industriels attachés à des territoires qui ont tiré leur développement de la mer, **les ports sont des actifs stratégiques**, dont l'importance est parfois sous-estimée.

Dans ce domaine, la France conserve des **atouts incomparables¹ et n'a rien à envier à ses concurrents** : trois façades maritimes métropolitaines (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée), un accès à tous les océans grâce à l'outre-mer, un réseau portuaire dense de **66 ports de commerce²**,

¹ Le domaine maritime français représente 11 millions de kilomètres carrés, ce qui en fait le deuxième plus grand au monde derrière les États-Unis.

² Arrêté du 24 octobre 2012.

dont **11** grands ports maritimes (GPM) relevant de l'État¹, 7 en métropole et 4 en Outre-mer, de vastes domaines (35 000 hectares d'espaces fonciers uniquement pour les GPM), créés grâce à une politique de planification spatiale volontariste menée de l'après-guerre aux années 1970. Le système portuaire français recouvre des **spécialités** (trafics), des **atouts** (ports industriels, hinterland) et des **topographies** (estuaire, rade) différents.



Source : commission de l'aménagement du territoire, à partir des données de la DGITM.

¹ Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Marseille, La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane.

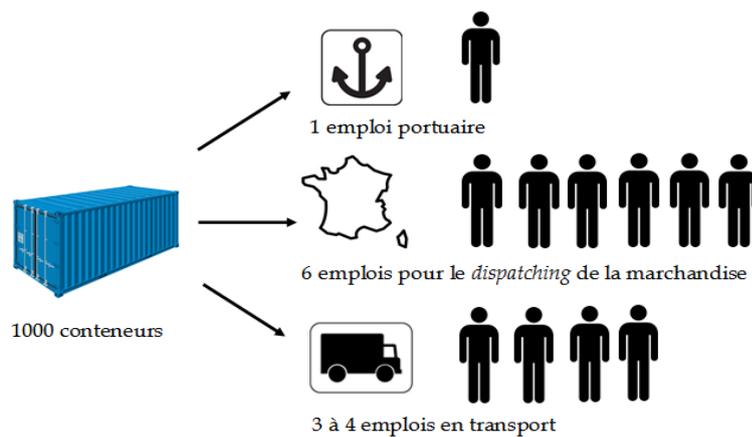
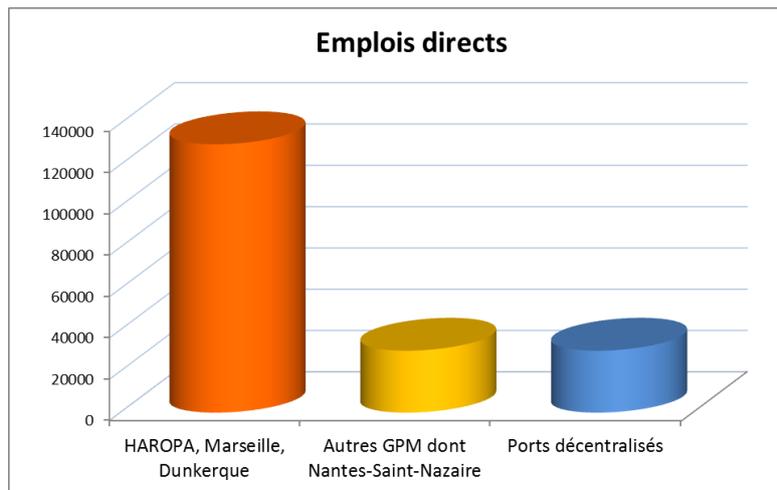
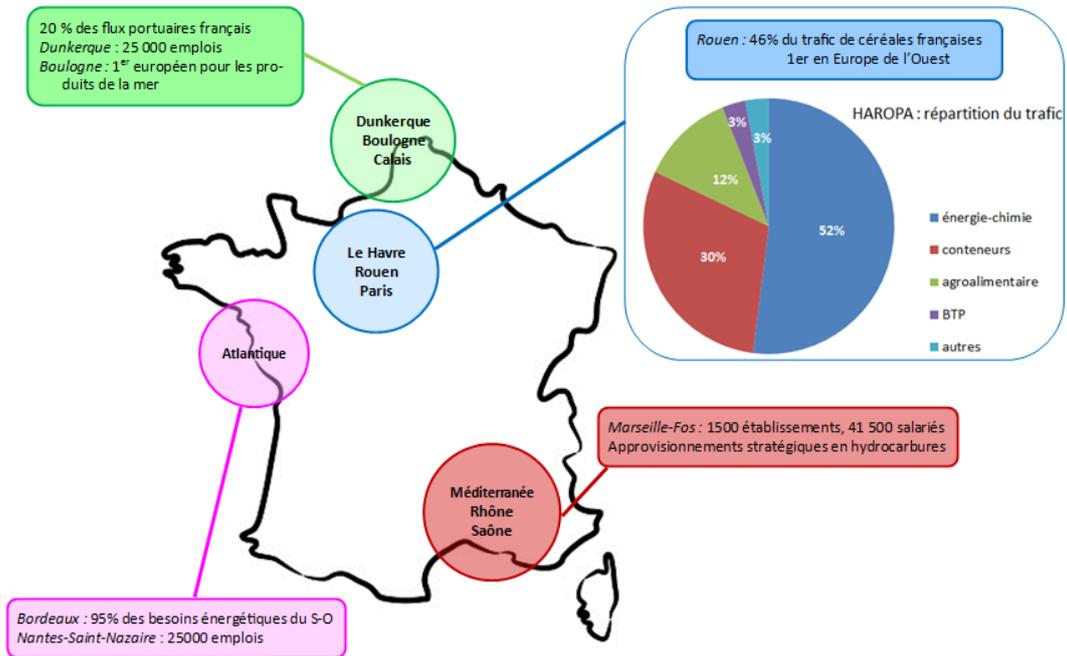
L’empreinte économique des ports est considérable mais sous-estimée car il n’existe pas de données consolidées¹. La valeur ajoutée totale associée au fonctionnement du système portuaire français dépasserait les **15 milliards d’euros² et l’activité portuaire représenterait environ **180 000 emplois directs** et plus de **350 000 emplois directs et indirects³** (*voir schémas ci-après*) : grâce à ses ports, la France réalise un excédent commercial avec le Royaume-Uni de 11,6 milliards d’euros en 2016 (échanges transmanche réalisés par le port de Boulogne-Calais et Getlink)⁴.**

¹ La mission a sollicité l’Insee, dont les directions régionales disposent d’éléments, pour l’appuyer dans ce recensement mais après un premier contact l’institut n’a pas donné suite à cette demande.

² À titre de comparaison, Anvers, 1er pôle économique de la Belgique, représente 62 000 emplois directs et 82 000 emplois indirects et une valeur ajoutée totale de 21 Mds € en 2017, soit 5 % du PIB. Les activités directes et indirectes du port de Rotterdam représentent 6,2 % du PIB néerlandais.

³ Le Havre / Rouen / Paris, Dunkerque et Marseille produisent une valeur ajoutée de l’ordre de 13 milliards d’euros et 130 000 emplois directs et 300 000 emplois directs et indirects selon la mission IGF-CGEDD, chiffres auxquels il convient d’ajouter la valeur ajoutée et les emplois induits par les autres GPM. En outre, selon plusieurs rapports, les ports décentralisés représenteraient environ 30 000 emplois directs dans les territoires. Par exemple, le port de Sète, toutes activités confondues, y compris la pêche, représente 2 600 emplois directs et indirects, le port de Toulon et sa zone industrialo-portuaire emploient 1 500 personnes, avec un effet induit sur 600 emplois supplémentaires et l’activité du port de Lyon induit 4 000 emplois dont 1 500 directs.

⁴ Rapport remis au Premier ministre par Michel Lalande, préfet de la région Hauts-de-France, préfet de la zone de défense et de sécurité, préfet du Nord – L’Axe nord, une grande alliance au cœur d’un marché de 80 millions d’habitants, 2018.

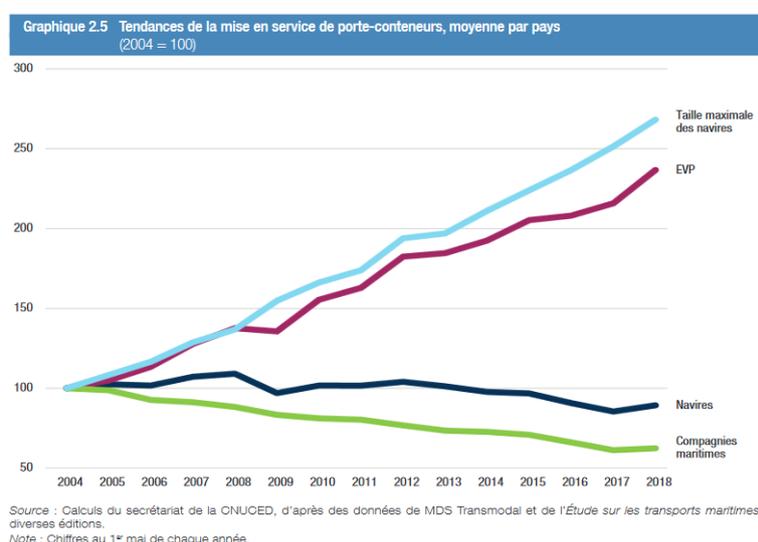


De même, l'importance du secteur logistique, étroitement lié à l'activité portuaire, est mal appréhendée, comme le soulignent Patrick Daher et Eric Hémar dans leur rapport de septembre 2019¹. Pourtant, il représenterait environ 1,8 million d'emplois (10 % de l'emploi total), avec un fort potentiel de développement² : d'après Pôle emploi, plus de 540 000 postes seront à pourvoir dans ce secteur d'ici 2022.

b) Les ports français s'adaptent aux mutations du transport maritime

Le trafic maritime a augmenté de **3 % par an en moyenne** depuis les années 1980. La Commission européenne anticipait, en 2013, une hausse de 50 % des marchandises manipulées dans les ports européens d'ici 2030. Si les vrac secs et liquides continuent de représenter des volumes substantiels, le trafic de **marchandises conteneurisées a été multiplié par 17 entre 1980 et 2016** dans le monde et nécessite des infrastructures adaptées.

Cette évolution est perceptible dans les trafics des GPM : la part du trafic conteneurisé dans le tonnage total des marchandises transitant par les GPM est passée de **7,3 % à 15,2 % entre 1997 et 2017** et les volumes ont plus que doublé, passant de 24 millions de tonnes en 1997 à 55 millions de tonnes en 2017 (+ 4,2 % par an). La **taille des navires a été multipliée en conséquence** : en 2020, un navire transporte 100 fois plus de marchandises qu'au début du siècle dernier.

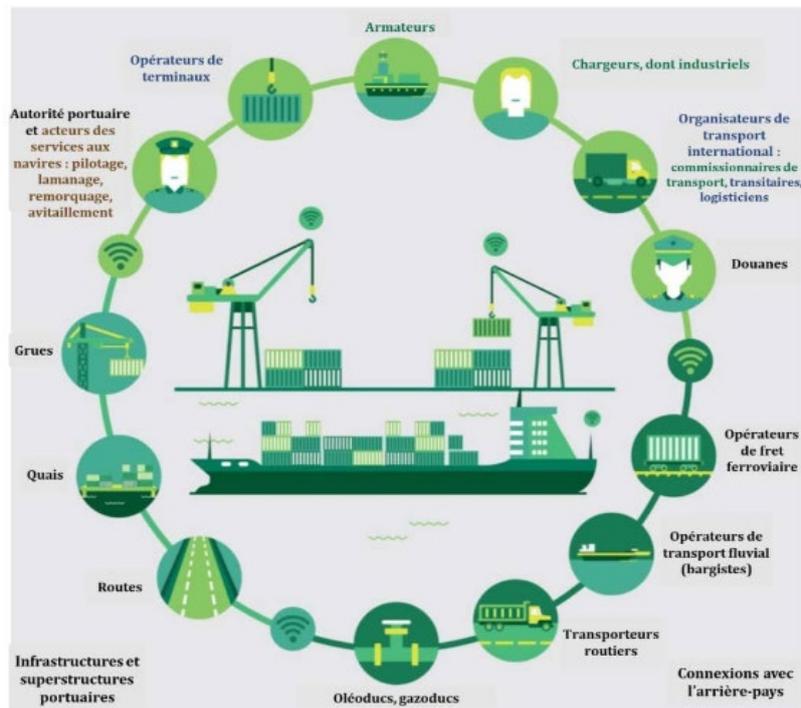


Source : CNUCED, 2018

¹ Patrick Daher et Éric Hémar – Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable, 12 septembre 2019.

² Selon le bilan 2018 des investissements étrangers en France de Business France cité par ce rapport « les investissements [dans les activités de logistique] y créent 67 emplois en moyenne, contre 50 en 2017. La taille moyenne de ces activités est de 190 emplois dans le secteur du commerce et de la distribution et de 60 emplois dans le secteur du transport-stockage, taille nettement supérieure à la moyenne nationale ».

Les ports, premiers maillons de la chaîne logistique, doivent être toujours plus attractifs, s'adapter aux évolutions du transport maritime et de l'économie mondiale et augmenter leur offre de services au sein de la zone portuaire pour répondre aux demandes de leurs clients. Ils font parfois face à des injonctions contradictoires du fait de leur position centrale dans les échanges mondiaux. Le schéma ci-après présente les principaux acteurs de la place portuaire.



Source : mission IGF-CGEDD, à partir des données du rapport « To get smart, ports go digital » du Boston Consulting Group (BCG)¹.

Les conséquences sur les ports de la concentration horizontale et verticale observée dans le secteur du transport maritime ont particulièrement retenu l'attention du rapporteur. Après plusieurs étapes (voir notamment cette note de l'Isemar)², le paysage des armateurs apparaît stabilisé pour un temps. Aujourd'hui les 3 grandes alliances maritimes (2M, Ocean, The Alliance) regroupent les 8 principaux transporteurs de conteneurs dans le monde et assurent 80 % du transport de conteneurs mondial et 95 % des échanges Est-Ouest³. La part de marché du plus grand armateur (19 %) est désormais plus importante que celle de n'importe quel armateur avant 2012⁴. Conséquence de cette concentration, seuls six ports européens accueillent les trois alliances sur les lignes Asie-Europe et

¹ Les acteurs des services aux marchandises sont ceux dont le nom est inscrit en bleu, les acteurs des services aux navires en marron et les clients des ports en vert. Les clients sont, in fine, des armateurs et des chargeurs. Les commissionnaires de transport sont également représentés en vert.

² Isemar, février 2019 : *Mouvements de consolidation des industries maritimes*.

³ Forum international du transport (FIT) à l'OCDE, *L'impact des alliances dans le transport de conteneurs*, 2018.

⁴ Ibidem.

Amérique du Nord-Europe : Rotterdam, Anvers, Le Havre, Valence, Barcelone et Gênes. Certains accueillent les trois alliances sur une de ces deux lignes mais pas sur l'autre (Brème).

Les **économies d'échelle** associées à l'agrandissement de la taille des navires et à la concentration des armateurs (environ 30 % sur le poste d'équipage et de 20 % sur le poste soutes¹) ont entretenu la conception et l'acquisition de **navires de plus en plus grands** et soutenu le **mouvement de verdissement** du transport maritime, phénomènes que représente un navire comme le Jacques Saadé de CMA CGM, propulsé au GNL, pouvant transporter jusqu'à 23 000 EVP². Ces évolutions ont également entraîné :

- une augmentation des **coûts d'immobilisation des navires** ;
- une contribution à la **baisse des prix** pour le consommateur final ;
- un renforcement du **poids des transporteurs** sur la chaîne économique (monopsonne³), une tendance à l'**uniformisation** du transport maritime (concentration des quantités, réduction des escales), pouvant conduire à une augmentation des temps de transport et des aléas de distribution ;
- un besoin d'adaptation des **capacités d'accueil et de traitement des ports** (dragage, quais, portiques, grues), renforçant les risques de congestion⁴ ;
- une pression sur les **prix des services portuaires** ;
- une plus forte **dépendance des ports** à l'égard des alliances.

En outre, les compagnies maritimes ont renforcé leurs positions sur le domaine portuaire : la part des terminaux contrôlés par les armateurs (intégration verticale) est passée de 18 % en 2001 à 38 % en 2017. En Europe, la part des terminaux contrôlés par des armateurs a augmenté de 20 % en 2007 à environ 30 % en 2017. Cette intégration verticale, particulièrement forte pour **2M** et **Ocean Alliance**, concerne l'ensemble de la chaîne logistique

¹ Isemar, note de synthèse n° 35, « La concurrence entre armateurs de lignes régulières de conteneurs se gagne à terre ».

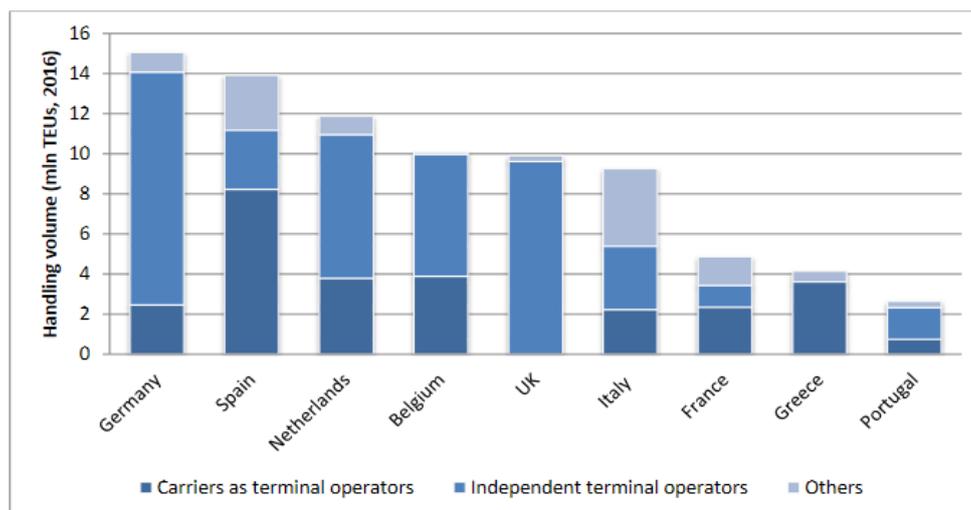
² Navire mis à l'eau mis à l'eau à Shanghai en 2019. Selon le rapport au Premier ministre de Jean-Christophe Baudouin (Propositions pour le renforcement de l'intégration de la gouvernance sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, juin 201), les porte-conteneurs représentent 14 % de la flotte mondiale, ils transportent 52 % de la valeur des échanges totaux. Avec les plus récentes commandes des armateurs, les navires d'une capacité de 22 000 EVP sont appelés à remplacer prochainement ceux de 13 000 à 14 000 EVP et pourraient atteindre 50 000 EVP d'ici 50 ans selon le cabinet de conseil McKinsey.

³ Régime particulier de formation des prix dans lequel un acheteur unique trouve en face de lui une multitude de vendeurs.

⁴ Cour des comptes européennes, rapport spécial n° 23, « Le transport maritime dans l'UE : un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires », 2016.

et les transports terrestres, ferroviaires et fluviaux¹. Dans son rapport au Premier ministre, Jean-Christophe Baudouin relevait, pour le GPMM : « sur les bassins Ouest du port de Marseille, TIL détenu par MSC possède 50 % de Seayard (détenus pour le reste à 42 % par Maersk, 8 % par Cosco) et CMA CGM contrôle le terminal Eurofos (via Terminal Link à 51 %, 49 % étant détenus par China Merchant). Pour les bassins Est, CMA Terminal, 100 % CMA CGM, assure la gestion du terminal de Mourepiane dans les bassins Est du port de Marseille »².

Figure 21. Different types of terminal operators in European countries (2017)



Source: Author's elaborations based on data from Drewry (2017) and interviews

Source : Forum international du transport (FIT) à l'OCDE, 2018.

Dans ce contexte, le rapporteur prend acte de la récente décision de la Commission européenne (24 mars 2020) de proroger le régime d'exemption par catégorie dont bénéficient les « consortiums » de compagnies maritimes³ ainsi que de l'opposition d'un certain nombre

¹ Des opérateurs de plus petite taille se regroupent également face à cette situation : voir récemment la prise de contrôle exclusif par le groupe Maritime Kuhn de la société Bolloré Ports France et la décision n° 19-DCC-174 du 24 septembre 2019 de l'Autorité de la concurrence.

² Rapport précité de Jean-Christophe Baudouin, 2018.

³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0436&from=EN>. La Commission européenne a approuvé, en mars dernier, le renouvellement du règlement d'exemption par catégorie applicable au secteur, à compter du 1^{er} avril 2020, jusqu'au 25 avril 2024, qui permet aux compagnies maritimes, dont la part de marché est inférieure à 30 %, de déroger aux règles de concurrence et de coopérer dans certains domaines opérationnels (partage de capacités, coordination des itinéraires et des horaires). Il s'applique depuis le 26 avril 2010. Ce règlement dispose que tels accords peuvent être déclarés compatibles avec le marché unique à condition qu'ils contribuent à améliorer la production ou la distribution des marchandises ou à promouvoir le progrès technique ou économique, tout en réservant aux consommateurs une part équitable du profit qui en résulte, sans nuire à la concurrence. La Commission considère qu'en dépit des évolutions du marché (consolidation, concentration, changement technologie, augmentation de la taille des navires) le règlement est toujours adapté mais plusieurs fédérations professionnelles ont manifesté leur désapprobation : European Shippers' Council (association des chargeurs européens), Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), Feport (Federation of European Private Port Operators), la Clecat (European Association for Forwarding, Transport, Logistics and Custom Services) ou encore l'European Towing Association (sociétés de remorquage portuaire).

d'acteurs à la prolongation de ce régime (FEPOR, AUTF notamment) mais il attire l'attention du Gouvernement sur la **nécessité de préserver les conditions d'une juste concurrence dans le secteur portuaire.**

c) Le port : des liens à (re)tisser avec l'environnement territorial

Les ports irriguent les territoires par leurs activités et les liens plus ou moins forts qu'ils entretiennent avec eux (voir annexe 2). Dès lors, le renforcement des liens entre les ports et leurs villes de rattachement constitue une **opportunité** à saisir car il permettrait d'améliorer l'image parfois négative des activités portuaires auprès du public et de résoudre les potentiels conflits d'usage sur le littoral.

Au cours de ses **déplacements**, la mission a pu apprécier le poids des facteurs culturels et juridiques (forme et instances de gouvernance) qui contribue à la force des liens établis entre un port et sa ville de rattachement¹. En **France**, de nombreux projets ont été développés localement, même si le renforcement de la sûreté portuaire en 2004 et 2007, conformément au droit européen, peut diminuer les possibilités en fonction de la configuration des lieux. La plupart des GPM ont d'ailleurs élaboré des **chartes** avec leurs villes de rattachement et continuent de conduire des coopérations économiques, culturelles ou sociales avec les acteurs locaux (universités, CCI, associations)². Des initiatives de type « portes-ouvertes » et les liens avec le tissu éducatif (primaire et secondaire) et universitaire ainsi que l'utilisation du domaine pour soutenir des projets locaux éphémères (culture et spectacle vivant, économique, salons, actions sociales, réinsertion etc.) devraient encore être développées. Par ailleurs, le **décret n° 2020-488 du 28 avril 2020** portant diverses dispositions relatives aux ports maritimes introduit de nouvelles dispositions pour l'élaboration des projets stratégiques et prévoit notamment (article 1) l'association des résidents des communes dans la circonscription du port et des communes limitrophes à la politique d'aménagement des ports.

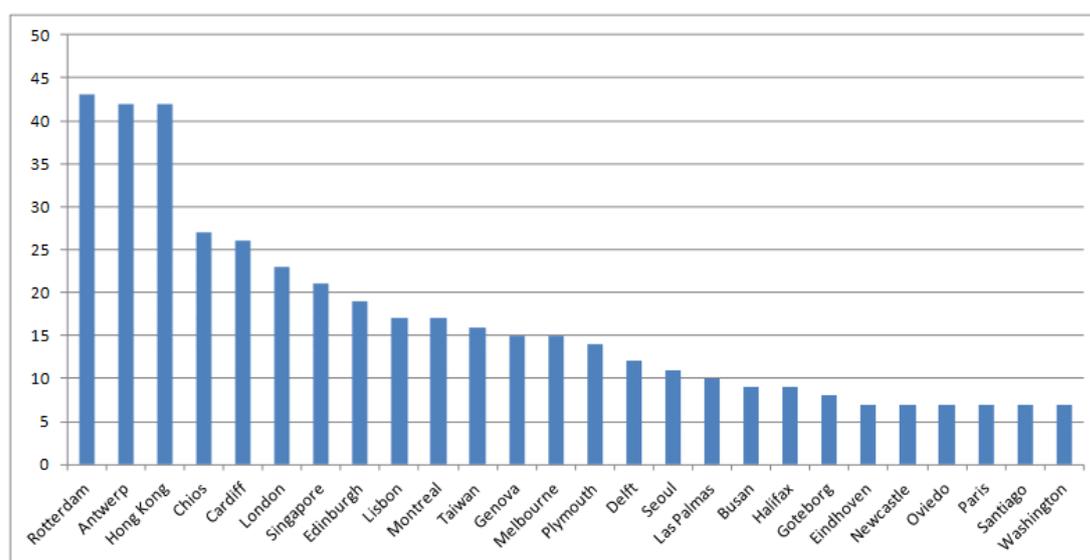
En outre, chez nos voisins, comme en France, les établissements de recherche et d'enseignement construisent une connaissance utile et riche ainsi que des formations adaptées. Le **développement de l'offre de formations initiales et continues** dans ce secteur permettrait d'anticiper les

¹ Les ports d'Europe du Nord font partie intégrante du tissu socio-économique de leurs villes-sièges, qui tirent leur croissance de leurs activités, et une fierté est liée à leur activité. À Anvers, le port est pleinement tourné vers la ville avec la « maison du port », structure architecturale visible de loin et construite sur une ancienne caserne de pompiers dans les années 2010 à partir des plans de l'architecte Zaha Hadid. À Rotterdam, les autorités conduisent une politique active de valorisation et d'attractivité.

² Par exemple, la coopération entre la communauté d'agglomération de La Rochelle et le port a permis d'aboutir à la création de La Sirène en avril 2011. Dans le range Sud, Aix-Marseille Université, le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et le GPMM se rapprochent pour développer des filières de formation en lien avec l'économie maritime : https://www.lemonde.fr/campus/article/2020/02/25/a-marseille-une-nouvelle-filiere-pour-se-former-aux-metiers-portuaires_6030711_4401467.html.

mutations à venir du transport maritime et de conduire la transition numérique et écologique des ports.

Toutefois, des marges de progrès demeurent d'une part, dans les liens entre les ports et leurs territoires¹ et d'autre part, dans la consolidation des travaux de recherche et le développement de la culture maritime. La difficulté de cerner avec précision les phénomènes économiques associés aux ports et le nombre de publications françaises sur ce sujet dans des revues internationales académiques en témoignent (voir graphique ci-après)².



Source: own data compilation based on list of articles mentioned in Pallis et al. 2010 and www.porteconomics.eu

Source : OCDE, 2013.

¹ Le délégué interministériel pour l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, Jean-Christophe Baudouin, relevait dans son rapport à Monsieur le Premier ministre (Propositions pour le renforcement de l'intégration de la gouvernance sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, 26 juin 2018) que « malgré les efforts accomplis par sa direction et les outils de régulation (charte ville-port et aujourd'hui projet de charte ville-métropole sous la conduite du préfet de région), le port est toujours perçu à tort ou à raison par les acteurs locaux comme une « forteresse » partageant peu ses choix stratégiques. Inversement, sa direction n'est pas toujours au fait de grands choix de développement décidés par les acteurs territoriaux et a parfois du mal à convaincre ces derniers de la vocation économique de l'outil portuaire. À défaut d'être gouverné dans un cadre décentralisé comme nombre de ses concurrents étrangers, il est essentiel que le grand port d'État soit lié avec son territoire d'assise voire avec des territoires plus éloignés, de la manière la plus fluide possible ». De même, François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône, et Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, faisaient un constat similaire dans leur rapport de juillet 2016 (Attractivité et compétitivité du Range France Med et de l'axe Rhône-Saône) remis au Premier ministre : « le port de Marseille-Fos est perçu localement avec méfiance et ignorance. Le sentiment local de fierté dans le port, que l'on observe pourtant dans d'autres grandes villes portuaires européennes telles qu'Hambourg, Anvers et Rotterdam, n'existe pas dans la région ».

² Le graphique est extrait d'un rapport de 2013 de l'OCDE (« La compétitivité des villes-ports globales ») et réalisé à partir des affiliations des auteurs et co-auteurs de 576 articles consacrés à l'économie portuaire publiés dans des revues académiques internationales à comité de lecture entre 1997 et 2011.

Ce manque de consolidation et de partage de la connaissance du tissu économique associé aux ports a des **conséquences négatives tant sur la définition des politiques publiques que sur la coopération entre les acteurs de terrain**. À titre d'exemple, François-Michel Lambert et Élisabeth Lamure relevaient qu'une importation de clinker (ciment non broyé) conduirait certes à une augmentation du trafic portuaire mais pourrait détruire une filière locale de production de ciment avec des pertes pouvant aller jusqu'à 250 emplois¹. La mission IGF-CGEDD consacrée à la transformation du modèle économique des GPM souligne également que « *l'harmonisation, l'actualisation régulière et la consolidation au niveau national des études des directions régionales de l'Insee relatives à la richesse dégagée par les systèmes portuaires sont indispensables* ». La Belgique, l'Australie et les Pays-Bas conduisent ce type d'études et publient régulièrement des chiffres actualisés.

Un besoin de suivi et de mesure de la performance des GPM demeure également. Pour la mission IGF-CGEDD, les indicateurs de parts de marché globaux, comme celui utilisé actuellement par l'administration au sein du programme 203, ne permettent pas d'apprécier les évolutions relatives à la diversité des trafics. Elle a également constaté un manque d'harmonisation des indicateurs de performance et de la comptabilité analytique des GPM. Sur ce sujet, dans les réponses au questionnaire de la mission, les auteurs du rapport IGF-CGEDD indiquent qu'« *une mission se déroule actuellement avec le CGEFi sur l'accompagnement des ports à la mise en place d'une comptabilité analytique la plus homogène possible* ». Ce travail permettrait non seulement **d'améliorer le pilotage des GPM par la performance** (voir II A) mais aussi de transmettre une **information de qualité aux clients des ports** et de renforcer les actions commerciales de communication. L'enjeu est aussi de séparer clairement ce qui relève des charges non commerciales des autres charges afin d'évaluer précisément la compensation que l'État doit verser aux GPM pour les premières (voir II B). **D'autres pays ont déjà mené ce travail**² tant dans un but de communication externe que pour les besoins du suivi de l'activité.

La mission appelle donc à un renforcement des liens entre les ports et les acteurs locaux (collectivités territoriales, établissements d'éducation et d'enseignement supérieur, organismes de formation continue et, naturellement, tissu économique local) **et à une consolidation des travaux concernant l'économie portuaire et maritime**. Au-delà, une généralisation des **chartes ville-port** pourrait être envisagée.

¹ Rapport précité de François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône, Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, 18 juillet 2016.

² C'est le cas de l'Australie, qui communique chaque année sur la productivité des opérations de manutention pour chacun des cinq principaux ports à conteneurs du pays.

Recommandation n° 1 : accroître les liens entre les ports et leur environnement territorial (collectivités, associations, public, entreprises, établissements d'enseignement primaire, secondaire et supérieur).

Recommandation n° 2 : renforcer la connaissance utile sur l'empreinte économique des ports¹ par la consolidation des travaux et données existants, notamment universitaires, et améliorer le suivi des performances des GPM dans le cadre d'une évolution des indicateurs de performance figurant dans la maquette budgétaire.

2. Malgré des réformes menées à coût élevé depuis près de 30 ans pour replacer les ports français dans la compétition mondiale, la performance des GPM est décevante et fragile

a) Les réformes successives ont été conduites à un coût élevé, en particulier sur le volet social

Le secteur portuaire connaît des réformes depuis près de 30 ans : la loi dite « Le Drian » de **1992** a réformé l'organisation de la manutention portuaire², évolution achevée 18 ans plus tard par le transfert de l'outillage et du personnel grutier aux opérateurs privés de manutention. La loi portant réforme portuaire de **2008** a également fait évoluer les missions des établissements publics portuaires et modernisé leur gouvernance tout en posant des jalons pour une meilleure coordination interportuaire³. Une loi de **2012**⁴ a étendu cette réforme aux ports d'outre-mer, en tenant compte de leurs spécificités et en prévoyant une association forte des collectivités territoriales à la gouvernance des établissements portuaires⁵.

Si l'orientation de ces réformes était positive, le bilan est contrasté : les évolutions portant sur l'organisation de la manutention ont permis aux GPM de **renforcer leur compétitivité** (clarification des rôles du

¹ Ce travail permettrait de valoriser les ports français, de diffuser largement une connaissance utile, de favoriser le développement des formations aux métiers maritimes et portuaires, de replacer la France dans les classements internationaux et, à terme, de contre-expertiser les classements mondiaux pour promouvoir les atouts français.

² Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

³ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

⁴ Loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports.

⁵ La loi du 22 février 2012 a permis : la transformation du port autonome de Guadeloupe et des trois ports d'intérêt national de Guyane, de Martinique et de La Réunion, dont l'exploitation de l'outillage était auparavant concédé aux chambres de commerce et d'industrie (CCI), en grands ports maritimes, établissements publics nationaux ; l'adaptation de la composition du conseil de surveillance des GPM d'outre-mer, en renforçant la représentation des collectivités territoriales ; le transfert de personnels des CCI et des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) dans les nouveaux grands ports maritimes (420 personnes au total).

privé et du public, baisse des effectifs des ports¹, amélioration de la productivité) **mais la progression des trafics n'a pas été aussi forte qu'espéré**. En outre, ces transitions ont été trop longues : il aura fallu 10 ans pour arriver à concevoir la réforme de 2008 après plusieurs hésitations, puis 3 ans pour l'appliquer. Pendant ce temps, nos concurrents ont continué d'avancer et de conquérir des parts de marché.

Dans une insertion au rapport public 2017 consacré au bilan de la réforme des GPM, la Cour des comptes dressait d'ailleurs un constat critique, soulignant « une mise en œuvre inégale, des effets modestes et une attractivité insuffisante »². La Cour relève en particulier :

- un transfert coûteux des outillages, réalisé dans des conditions difficiles pour les ports. Les prix de cessions ont été inférieurs aux estimations, certains outils n'ont pas trouvé preneur car inadaptés et les GPM ont accordé des conditions de financement avantageuses aux opérateurs ;
- une mise en œuvre du volet social longue, coûteuse et pénalisante pour la compétitivité française (*voir annexe*).

Le volet social de l'évolution des missions des GPM, à travers la négociation d'une convention collectivité nationale unifiée (CCNU) des ports et de la manutention³, retient l'attention du rapporteur parce qu'**il n'existe aucun chiffrage précis et détaillé des coûts de ces évolutions**. Les estimations fournies par les GPM s'agissant du volet social sont « *incomplètes et minorées* » tant selon la Cour des comptes que selon la mission IGF-CGEDD. Pour le rapporteur, **cette réforme n'a pas permis d'améliorer la compétitivité-prix de la manutention aussi sensiblement qu'il aurait fallu**. En outre, elle a eu des effets négatifs à court terme sur **l'image** des ports français, du fait des **mouvements sociaux** l'ayant accompagnée. Le tableau ci-après établit un bilan chiffré des grèves dans les GPM sur la période 2008 à 2018 pour les personnels des ports.

¹ À Marseille, la réforme a entraîné une baisse d'environ 30 % des effectifs du port par le transfert de 400 agents vers les opérateurs de terminaux. Toutefois, la masse salariale n'a diminué que de 13 % sur la période 2009-2013.

² *Cour des comptes, Le bilan de la réforme des grands ports maritimes, rapport public annuel 2017.*

³ *Convention collective nationale unifiée ports et manutention du 15 avril 2011.*

Un bilan chiffré des grèves pour les personnels des GPM

Année	Nombre de mouvements de grève (de 1 h à 24 h)	Nombre de grévistes (Cumul)	Motif dominant
2008	228	35 860	opposition au projet de réforme portuaire
2009	131	10 396	réforme portuaire
2010	646	35 815	réforme portuaire + pénibilité
2011	148	11 588	réforme portuaire + pénibilité
2012	52	4 559	application de la CCNU (salaires, reclassements) + pénibilité
2013	63	4 297	politique portuaire, conditions de travail, protestation contre l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013
2014	83	4 159	solidarité avec les dockers portugais, protestation contre l'austérité, défense des salaires et des retraites
2015	44	3 479	politique nationale, défense des salaires et des retraites
2016	158	17 417	politique nationale
2017	49	4 679	politique nationale et européenne et défense des salariés
2018	92	7 822	opposition à la politique gouvernementale en matière sociale et portuaire solidarité avec des salariés licenciés

Source : DGITM.

Il existe ainsi une **forte corrélation entre la mobilisation des personnels portuaires et le contexte social national** ainsi qu'une **dynamique de solidarité** propre au monde portuaire. En 2019 et 2020, le processus de concertation en vue de **l'intégration des ports de l'axe Seine** (Haropa) a également eu des conséquences sociales, tout comme les débats entourant une possible **décentralisation** de certains ports de la façade atlantique. En comparaison, **les ports européens connaissent régulièrement des épisodes de grève** mais leur **image de fiabilité est meilleure** auprès des chargeurs et des armateurs.

Enfin, au-delà du seul volet social, la Cour des comptes indique dans son rapport que le ministère en charge de la réforme n'a pas mis en place les **indicateurs** qui auraient pu permettre de calculer un coût global pour la période 2008-2018 et qu'elle n'a pu fonder ses travaux que sur des éléments

partiels¹ mais qui approchent tout de même le chiffre d'affaires annuel des établissements. **La réforme a donc continué à produire ses effets pendant 10 ans² sans que l'on connaisse aujourd'hui son coût avec précision³.**

b) Malgré une amélioration de leur situation financière et des indicateurs encourageants, la performance des grands ports maritimes n'est pas au niveau des attentes

Après des épisodes houleux, la situation financière des GPM s'est relativement améliorée et certains indicateurs sont encourageants.

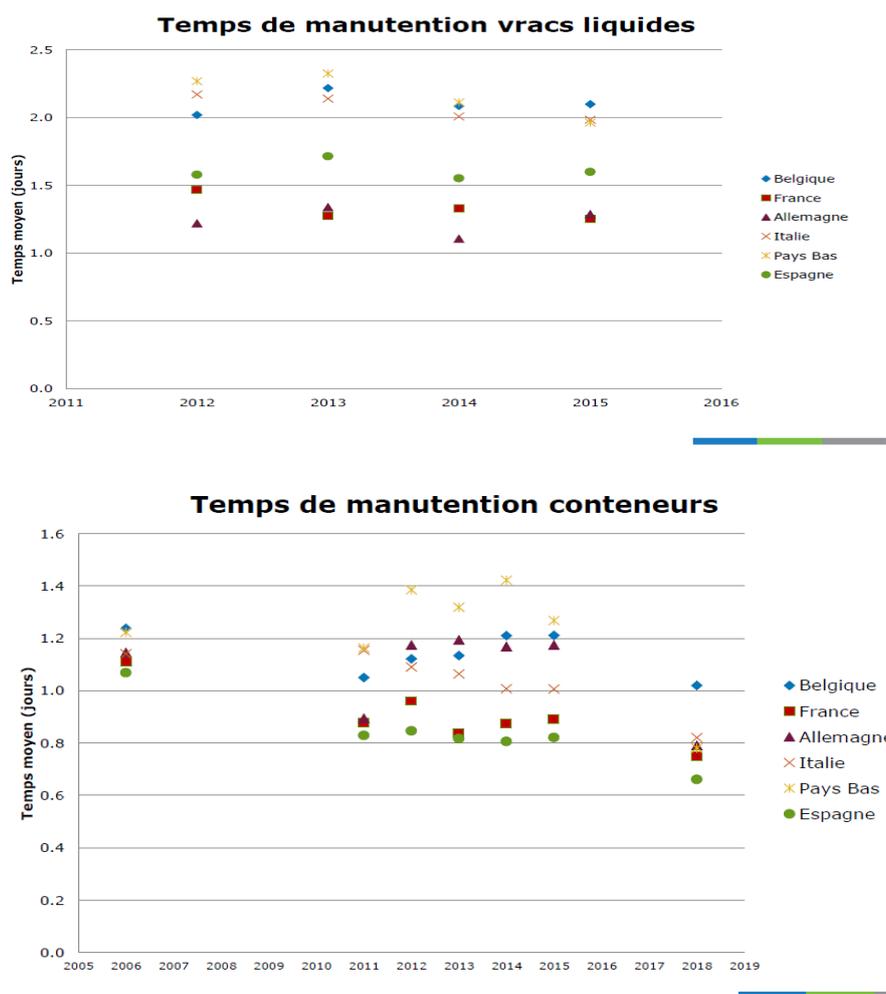
Le modèle économique des GPM se caractérise actuellement par une forte corrélation du résultat au chiffre d'affaires, lié à l'évolution des trafics portuaires. Tous les GPM ont connu des difficultés significatives entre 2008 et 2013 mais ils sont ensuite parvenus à **redresser leur situation financière**, à **limiter leur niveau d'endettement** et à **rétablir des capacités d'autofinancement (CAF)** à hauteur de 170 millions d'euros, allant de 13 à 40 % du chiffre d'affaires de chaque GPM. Pour autant, la hausse des investissements intervenue dans le même temps a conduit à une baisse de la contribution de la CAF de 85 à 80 %. **Dunkerque** et **La Rochelle** ont particulièrement amélioré leur situation, pendant que les résultats de **Bordeaux** connaissent un déclin, par manque d'investissements structurants et même si l'endettement est maîtrisé. **Nantes** présente des fragilités et un endettement important. Marseille et Le Havre sont dans une situation intermédiaire. Par ailleurs, **les charges de personnel ont augmenté depuis 2008** et atteignent aujourd'hui 40 % des charges d'exploitation. Ces constats valent également pour les GPM ultramarins, dont le chiffre d'affaires s'est amélioré depuis 2015, même si la chute du niveau d'investissements est plus préoccupante (*voir annexe*).

En outre, d'autres indicateurs apparaissent positifs pour les GPM. Ainsi, ils ont su améliorer leur performance dans le **traitement des navires**, comme le montrent les graphiques ci-après transmis à la mission par le Forum international du transport (FIT) à l'OCDE pour les vrac liquides et les conteneurs.

¹ Le port de Nantes-Saint-Nazaire a indiqué un coût de 60 millions d'euros sur la période 2008-2015, le port de Marseille a indiqué un coût de 103 millions d'euros sur la période 2008-2018. Ces montants ne comprennent pas certains surcoûts liés au volet social.

² Dans leurs réponses à la Cour des comptes, le ministre de l'économie et des finances et le secrétaire d'État chargé du budget indiquaient que « les chiffrages prévisionnels établis par plusieurs ports laissent espérer une neutralisation progressive à l'horizon 2017-2018 de l'impact des compensations accordées dans le cadre de la réforme portuaire, mais ceci devra être confirmé dans l'examen des comptes de ces entités portuaires ».

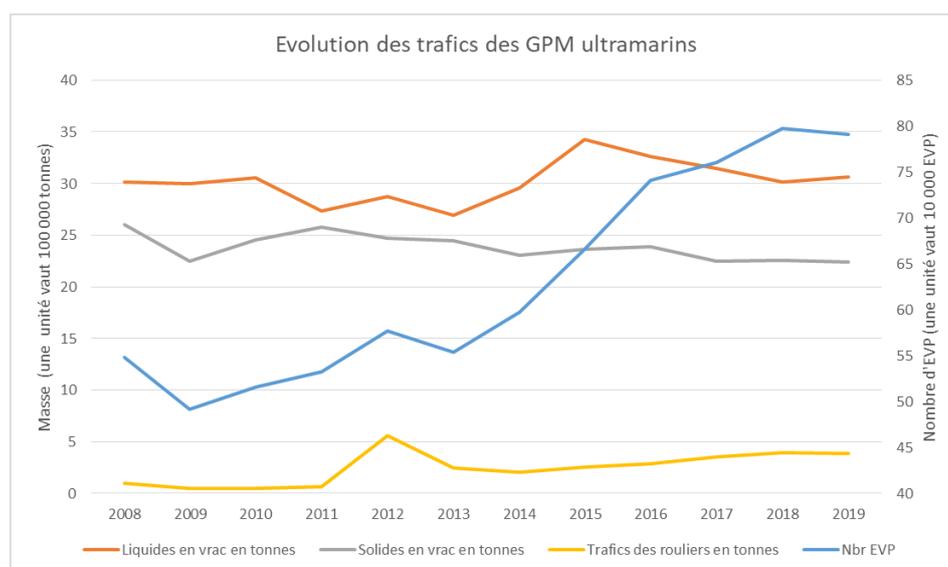
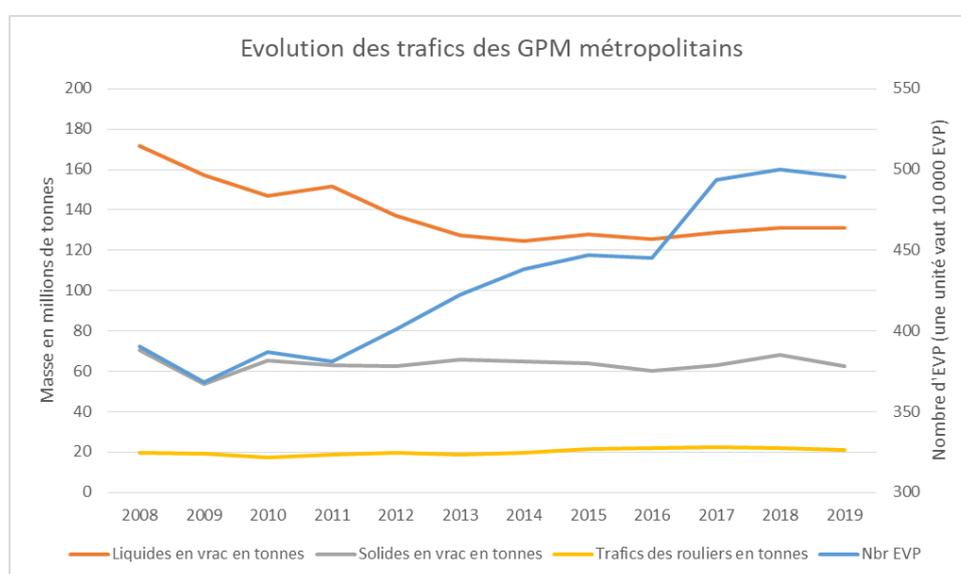
³ Un travail d'évaluation consisterait à additionner le coût des mesures sociales accompagnant l'unification de la manutention et la rénovation du cadre social portuaire, les conséquences des grèves consécutives de la réforme de 2008, les recettes procurées par le transfert des outillages et l'optimisation et la hausse de la productivité consécutive de ces évolutions.



L'évolution des trafics et les échanges de la mission avant le déclenchement des grèves tendent à montrer un **dynamisme retrouvé** chez les GPM, qui apparaît **cependant fragile**. Selon la mission IGF-CGEDD, la part de marché des GPM français dans le trafic des conteneurs à destination de leurs arrière-pays, hors transbordements, s'est améliorée, passant de **47 % en 2008 à 58 % en 2017**, même si depuis elle s'est légèrement dégradée. **Toutefois, les GPM ne sont pas parvenus à renouer avec les niveaux de trafics d'avant-crise même si des évolutions récentes paraissent positives¹**. Les graphiques ci-après montrent l'évolution des différents types de trafics des GPM (voir également le tableau détaillé des trafics, annexe).

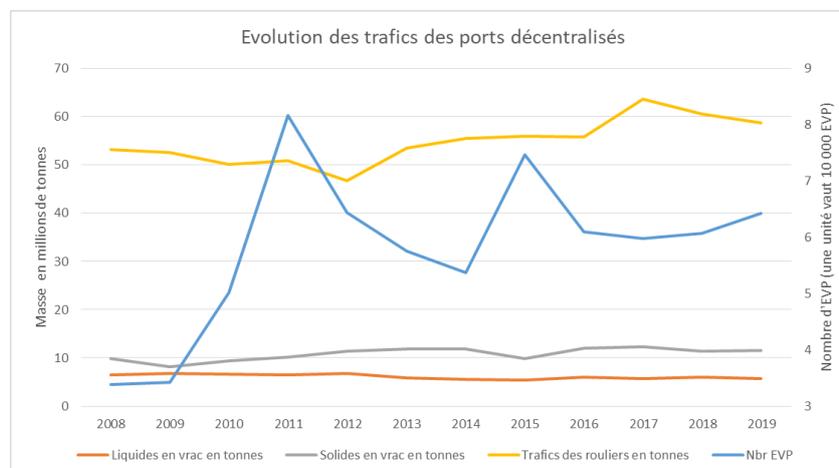
¹ Dans leur rapport précité de juillet 2016, François-Michel Lambert et Elisabeth Lamure indiquaient que « le redressement est en cours : Depuis cinq ans, la situation s'améliore. La croissance du trafic conteneurs de Marseille Fos égale celle des ports du Benelux et dépasse celles de Gènes et Barcelone. [...] La paix, conclue après la réforme de 2008 entre le port, le patronat portuaire et les syndicats a permis à Marseille Fos de développer son trafic conteneur plus rapidement que la moyenne des autres ports européens et de s'affirmer dans le top 5 des ports méditerranéens de croisière. [...] La place portuaire effectue depuis quelques années un important effort pour récupérer le trafic conteneur d'Auvergne-Rhône-Alpes (600 000/an) dont la moitié transite par Anvers. D'où le slogan « le port de Lyon c'est Marseille ».

Ce constat doit cependant être relativisé car ces évolutions positives ne sont pas le seul fait de la réforme portuaire mais proviennent également de la mise en place de l'autoliquidation de la TVA à l'importation, dans le prolongement de la loi sur l'économie bleue¹, permettant d'en simplifier le paiement et d'alléger la charge pesant sur la trésorerie des entreprises ; de la **dématérialisation des procédures** lors du passage en douane, conduisant à faire baisser le temps moyen de dédouanement des marchandises de 13 minutes en 2004 à 3 minutes en 2017² (- 75 %) ; de la mise en place du **dédouanement centralisé** national au 1^{er} mai 2016.



¹ L'article 27 de la loi pour l'économie bleue a permis d'élargir à toutes les entreprises réalisant des opérations d'importation en France la possibilité d'opter pour une autoliquidation de la TVA, ouverte depuis le 1^{er} janvier 2015 aux seules entreprises titulaires d'un agrément à la procédure de domiciliation unique (PDU).

² Source : DGDDI / IGF-CGEDD.



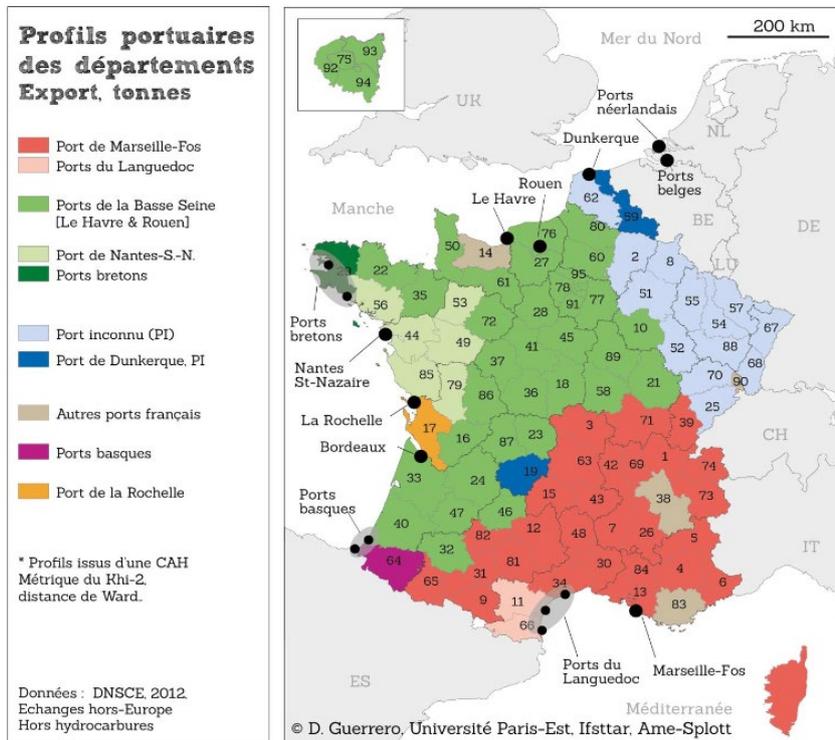
Source : Sénat, commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, à partir des données transmises par la DGITM.

Dès lors, si ces réformes ont permis de placer les GPM dans une meilleure situation de compétitivité vis-à-vis de leurs concurrents au Nord et au Sud, elles ne leur ont toutefois **pas permis d'inverser la tendance et de s'imposer comme les portes d'entrée incontournables en Europe**¹ : en 2020, selon les travaux de la mission IGF-CGEDD, plus de **40 % des conteneurs à destination de France métropolitaine transitent encore par d'autres ports européens, Anvers et Rotterdam**². Les cartes suivantes illustrent la pénétration des ports européens sur le marché français.

¹ L'exposé des motifs du projet de loi portant réforme portuaire de 2008 indiquait : « pour un trafic total inférieur à celui du port de Rotterdam, la part de marché des ports français en Europe est passée entre 1989 et 2006 de 17,8 % à 13,9 %. Le port de Marseille, plus grand port français en tonnage, a vu sa part de marché sur la façade méditerranéenne passer de 18,8 % à 5,5 % pour les conteneurs. Ce marché connaît pourtant une croissance de plus de 5 % par an en Europe ». Dans la discussion générale, le secrétaire d'État aux transports Dominique Bussereau ajoutait la part de marché des ports français pour les trafics de conteneurs est passée de 11,7 à 6,2 % entre 1989 et 2006.

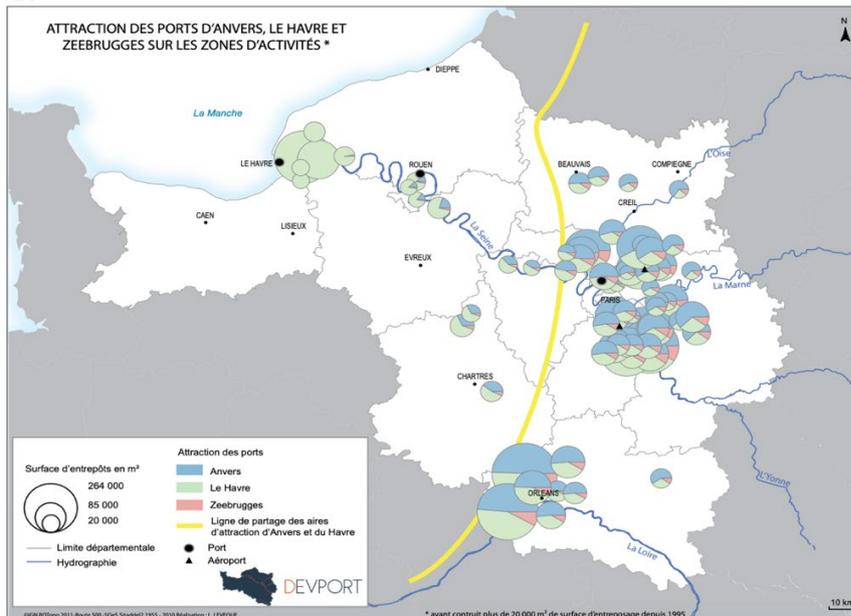
² Dans ses réponses au questionnaire de la mission, le CGEDD indique que la destination géographique finale de ces conteneurs « n'est pas bien connue et appelle à un travail conjoint des trois grandes portes d'accès portuaires que sont Le Havre, Marseille et Dunkerque, avec la DGDDI, la DGITM et le CGEDD/SDES ». Le chiffre de 40 % résulte des analyses conduites pour mesurer l'évolution de la compétitivité des GPM depuis 2008 à partir des indicateurs disponibles (Forum économique mondial, Nations Unies, Banque mondiale, indicateurs du programme 203 de la mission « Écologie et mobilités durables »).

Spécialisation portuaire des exportations par département (tonnage)



Source : IFSTTAR, *Évolutions récentes des hinterlands des ports français*, 2015.
Nota : les départements identifiés « port inconnu » sont desservis par des ports étrangers.

L'ATTRACTION DES PORTS D'ANVERS, DU HAVRE ET DE ZEEBRUGGES SUR LES ZONES D'ACTIVITÉS



Source : DEVPORT/HAROPA.

Selon différentes estimations rassemblées par la mission, le retard pris par la France représenterait de **30 000 à 70 000 emplois perdus** à l'échelle française sur la filière des conteneurs. Par ailleurs, en tenant compte du fait qu'un EVP engendre

approximativement un stockage d'un mètre carré, la surface logistique perdue en France serait alors de l'ordre de 5 à 7 millions de m².

Certes, d'autres facteurs structurels et conjoncturels expliquent également les difficultés des ports français. La **désindustrialisation**, plus forte en France que dans d'autres pays européens², a durement éprouvé les secteurs de la chimie, de la savonnerie, de la tuilerie, de l'agroalimentaire, fortement représentés dans les Bouches du Rhône, la sidérurgie de Bayonne et l'agroalimentaire de Bretagne. Les **restructurations** affectant le secteur pétrolier ont pesé lourdement sur les trafics portuaires (fermeture de la raffinerie Pétroplus, restructuration de la raffinerie de Normandie, etc.)³. En outre, l'évolution des trafics des GPM est liée à des **éléments exogènes** à l'activité portuaire, en particulier la croissance du PIB⁴ et le commerce extérieur. **Toutefois, pendant ce temps, les autres ports européens ont amélioré leur position⁵** : le port de Rotterdam dessert aujourd'hui l'Est de la France *via* le Rhin et la Moselle, le port d'Anvers dessert le Nord et l'Est de la France *via* le Rhin et l'Île-de-France, le port de Barcelone concurrence le GPM pour la desserte de l'Occitanie et de la région Rhône-Alpes. Fait notable, le port de Barcelone a connu une croissance forte ces dernières années et étendu son hinterland alors qu'en 2011 la majeure partie de son trafic était locale (75 à 80 % de son trafic de conteneurs était dirigé vers des destinations situées à moins de 40 à 50 kilomètres du port). **En étendant leur hinterland, ces ports se sont positionnés sur des segments clés pour la France et les échanges européens tandis que les GPM sont restés sur des hinterlands régionaux.**

Au total, en 2019 le trafic des principaux ports français (GPM et Calais) s'élève à environ **312 millions de tonnes en 2019 (- 3 % par rapport à 2018) contre 470 millions de tonnes pour le port de Rotterdam (+ 0,1 %) et 238 millions de tonnes pour le port d'Anvers (+ 1,3 %)**. à Rotterdam, les trafics de GNL augmentent de près de 40 %, tandis que le conteneur connaît une évolution plus

¹ Rapport précité de Michel Lalande, 2018. En outre, dans leur rapport de juillet 2016, François-Michel Lambert, député des Bouches du Rhône et Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, donnaient un chiffre de 62 000 emplois perdus à l'échelle de la Métropole Aix Marseille Provence (MAMP).

² Tréso-éco n° 124, février 2014, *L'industrie : quels défis pour l'économie française*.

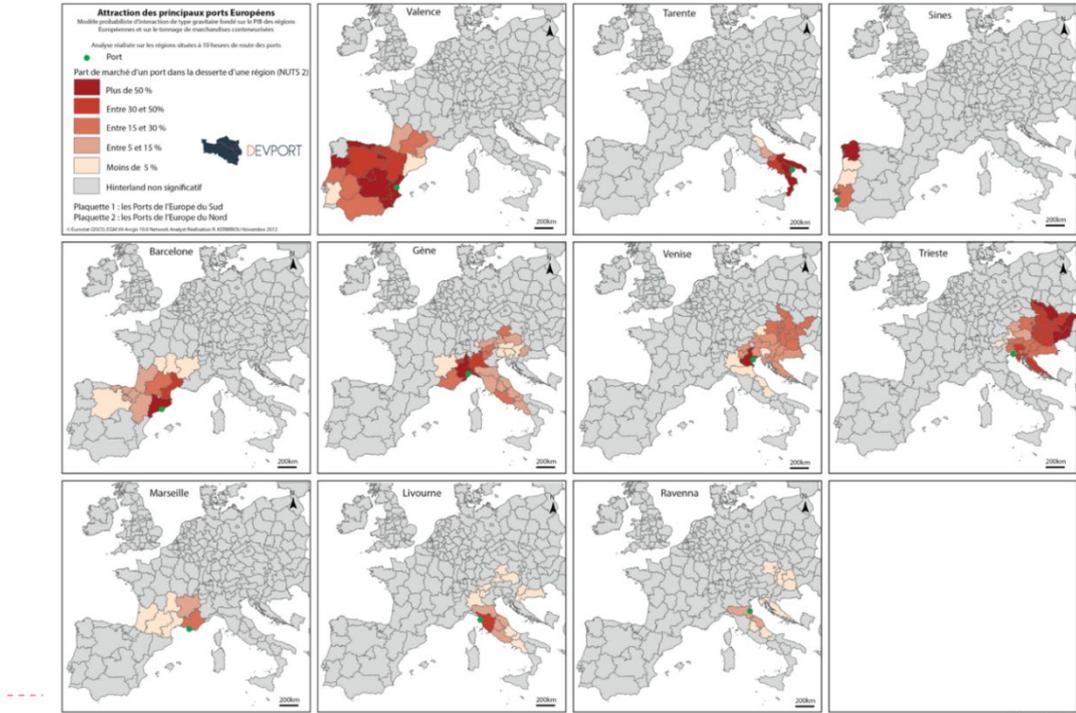
³ Rotterdam couvre un bassin possédant au moins 25 % de capacité de raffinage supplémentaire en comparaison de l'ensemble des ports français et dont les déterminants industriels sont différents.

⁴ Selon l'IGF et le CGEDD, 70 % des variations de la croissance des trafics des GPM métropolitains peuvent être expliquées par la croissance du PIB en volume et le multiplicateur moyen entre la croissance du PIB et celle des trafics des GPM s'établit à 2,65 en moyenne sur la période 2008-2017.

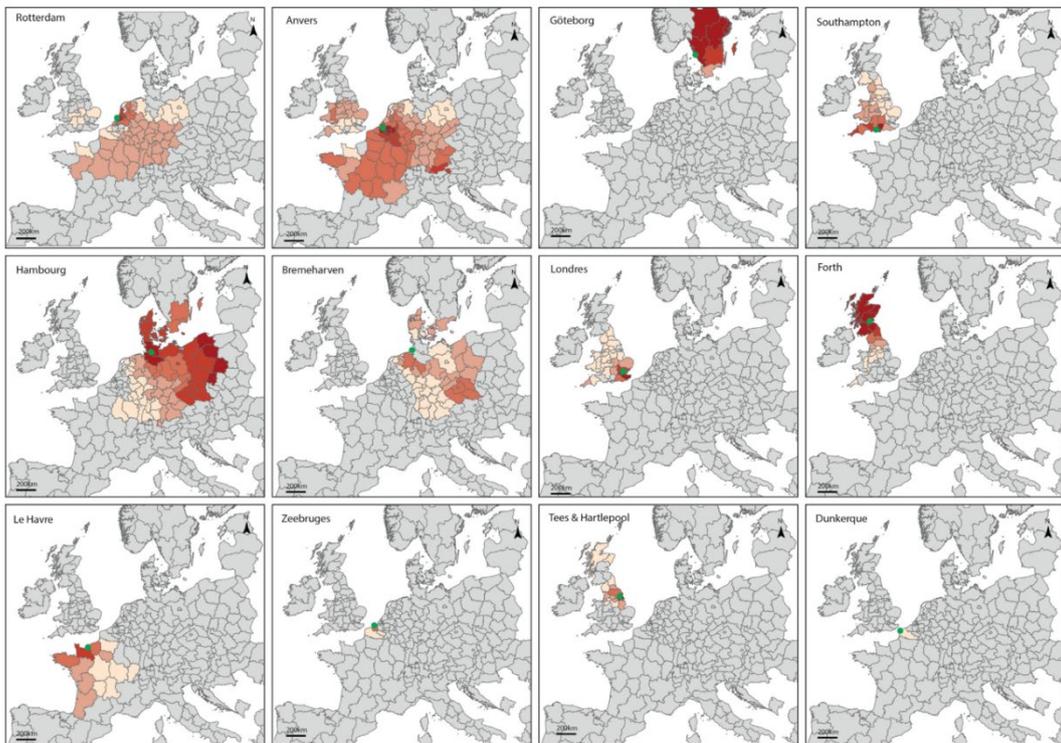
⁵ En 2006, dans son rapport *Les ports français face aux mutations du transport maritime*, la Cour des comptes estimait que « la part des ports étrangers dans le trafic conteneurisable a atteint 43,4 % à l'exportation et 51,5 % à l'importation en 2004. Les ports étrangers ont ainsi le quasi-monopole du trafic de conteneurs à destination ou en provenance d'Alsace ou de Lorraine et une très large prédominance dans les régions comme le Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne ou la France-Comté. Mais cette pénétration des ports étrangers est importante aussi dans de grandes régions pourtant proches des principaux ports : à l'importation, la part des ports étrangers est de 45 % en Île-de-France et de 51 % en Rhône-Alpes pour les conteneurs. À l'exportation, les taux correspondants sont de 34 % et 31 % ». En 2011, l'*Isemar* estimait que « le port d'Anvers maîtriserait 85 % des flux conteneurisés au Nord et à l'Est et 50 % de ceux de l'Île-de-France, soit sans doute 15 % du marché français » (note de synthèse n° 136, juin 2011. *Anvers port de commerce européen*).

modeste (+ 2,5 %). Sur le segment des conteneurs, le port d'Anvers voit sa part de marché progressée de 27,5 % à 28,2 % sur un an.

L'ATTRACTION DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS (1/2)



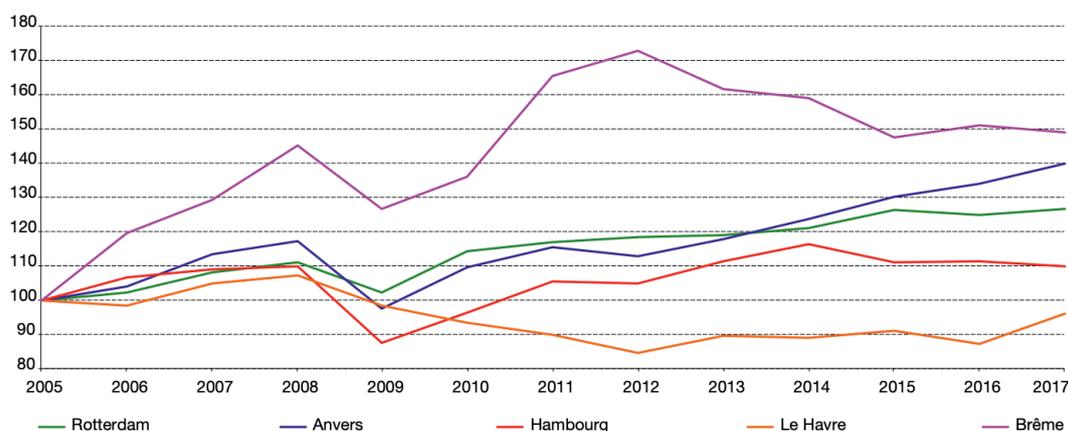
L'ATTRACTION DES PRINCIPAUX PORTS EUROPÉENS (2/2)



Source : Cartothèque HAROPA¹.

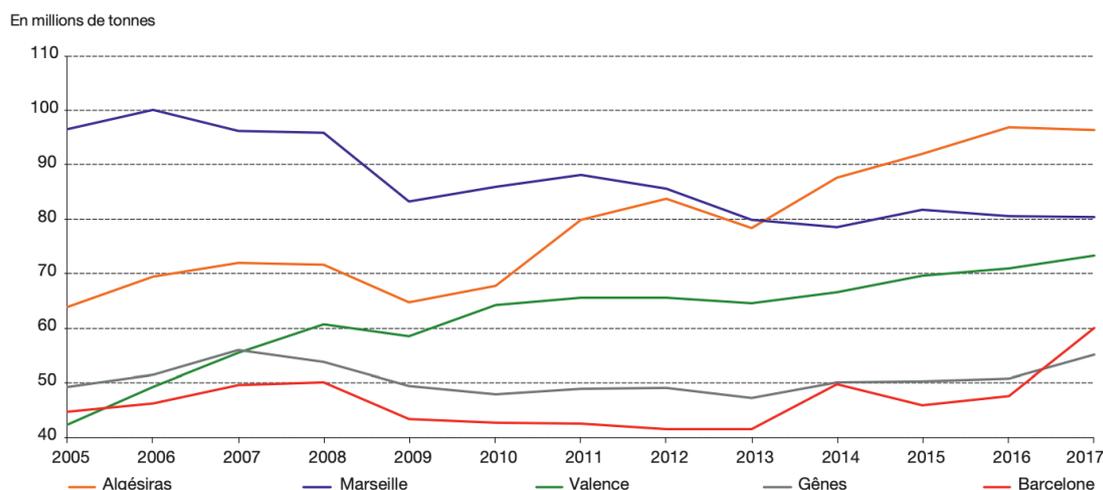
¹ <https://www.projet-devport.fr/PDF/68.pdf>.

Évolution du tonnage des principaux ports du range Nord européen (base 100 en 2005)



Source : SDES, MTES.

Évolution du tonnage des principaux ports méditerranéens (millions de tonnes)



Source : SDES, MTES.

La mission s'inquiète de cette situation car les ports font face à de nombreux enjeux et en particulier celui de l'évolution de leur modèle économique face à la chute des trafics d'hydrocarbures, qui représentent encore 50 % des trafics des GPM, et la hausse de leurs charges, notamment fiscales. La montée en puissance du GNL et les impératifs liés à la transition écologique (protection de la biodiversité, association des riverains) et numérique (digitalisation des chaînes logistico-portuaires) doivent concentrer l'attention des GPM dans les prochaines années alors que le trafic transmanche, en particulier son segment roulier, pourrait être fortement pénalisé par le Brexit.

Enfin, les récentes grèves ont éprouvé les GPM : pour HAROPA, la baisse de l'activité représenterait au moins 200 000 conteneurs et 3 millions

de droits de port en moins depuis début décembre, conduisant le directeur commercial et marketing à indiquer à la presse que « *plus de 300 emplois sont menacés* »¹. La chute des trafics au 4^e trimestre 2019 atteindrait - 8 % pour un trafic total en baisse de près de 3 % en 2019. Les conteneurs auraient notamment perdu 1 % en tonnage et en nombre d'EVP et le trafic roulier 5 %. À Marseille le trafic aurait chuté d'environ 25 % en deux mois, entraînant une perte de 200 millions d'euros. À la mi-janvier, 450 000 tonnes de blé étaient bloquées à Dunkerque, à Rouen et à La Rochelle.

c) La faible massification des acheminements portuaires et les insuffisances des capacités logistiques ne permettent pas aux GPM d'étendre leur hinterland

L'une des principales sources du différentiel de compétitivité entre les ports français et leurs principaux concurrents européens réside encore dans la faiblesse de la **desserte de l'hinterland par des transports massifiés, sur de longue distance**, et une insuffisante **structuration des chaînes logistiques** : 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore **sur le mode routier** (hors oléoducs)² quand 50 % du fret conteneurisé du port d'Hambourg est acheminé par voie ferroviaire ou fluviale³. De même, la crise du **Covid-19 a éprouvé les capacités de stockage** des entrepôts européens et français.

Dans ces domaines-clés pour le choix du port d'arrivée par les armateurs et les logisticiens, la France dispose d'**atouts majeurs**, notamment 6 700 kilomètres de voies navigables (1 700 kilomètres de grand gabarit) mais elle accuse paradoxalement un **retard préjudiciable à sa croissance économique**.

La part modale du **transport fluvial** ne représente que 3 % en France contre 15 % en Allemagne et 44 % aux Pays-Bas⁴. En ce qui concerne plus particulièrement la **desserte fluviale des ports**, Voies navigables de France (VNF)⁵ estime que « *le report modal reste très faible dans les ports français, et il n'a pas réellement évolué au cours des 10 dernières années, a contrario d'Anvers et de Rotterdam [...] le fluvial ne semble toujours pas une priorité pour les ports maritimes* ». L'augmentation de la part du fleuve dans le pré- et post-acheminements du **GPM de Dunkerque** fait exception à cette règle et s'explique notamment par la mise en place d'un mécanisme de mutualisation des *Terminal Handle Charges* (« THC »).

¹ L'Express, 20 février 2020, *Les ports français en pleine tempête*.

² DGITM, *réponses au questionnaire de la mission*.

³ Mer et Marine, 2020, « Trafics portuaires 2019 : résultats des GPM français et de leurs principaux concurrents ».

⁴ ISEMAR, 2019 « Le transport fluvial en France : une solution logistique d'avenir ? ».

⁵ *Réponses écrites au questionnaire de la mission d'information*.

Trafic conteneurisé Part du transport fluvial			Nombre de d'EVP manutentionnés	
en %	2007	2018	en millier	2018
Rotterdam	30	45	Rotterdam	14 513
Anvers	32	36	Anvers	11 100
Le Havre	9	7	Le Havre	2 864
Marseille	18	18	Marseille	1 407
Dunkerque	5	12	Dunkerque	422

fer + fluvial

Source : VNF

Ces résultats sont toujours décevants au regard des atouts et du potentiel considérables du transport fluvial de fret : un mode capacitaire, fiable et sécurisé¹, qui permet d'éviter la congestion routière et de transporter des marchandises au cœur des agglomérations, et qui dispose en outre d'un fort potentiel. À titre d'exemple, VNF indique que le trafic sur la Seine aval et le Rhône pourrait être multiplié par 4 à court terme sans modifier les caractéristiques des ouvrages. Le transport fluvial est également un mode écologique : en Île-de-France, il permettrait d'éviter d'émettre 200 000 tonnes de CO₂, soit un million de camions en moins².

S'agissant du transport ferroviaire vers et depuis les places portuaires, le constat est sensiblement similaire. D'après le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, la part modale du fer dans les pré- et post-acheminements des ports représente 10 à 11 %³. Le trafic de marchandises depuis et à destination des ports transitant par le réseau ferré national (RFN) est estimé à 25 millions de tonnes par an, soit 20 à 25 % du trafic global de marchandises transporté sur le RFN.

Ce faible recours au transport ferroviaire dépasse largement le strict cadre périmètre des ports : d'après l'Autorité de régulation des transports (ART)⁴, la part modale en tonnes.km du transport ferroviaire de marchandises est passée, en France, de 46 % en 1974 à 9 % en 2018⁵.

¹ VNF indique ainsi confirmer à plus de 99 % son engagement de disponibilité des ouvrages sur la Seine aval. D'autre part, les accidents sont particulièrement rares sur la voie d'eau.

² HAROPA Mag n° 22, automne 2019, « Le multimodal : une solution durable ».

³ À l'échelle nationale (et pas uniquement du périmètre portuaire), la part modale du fret ferroviaire s'élève à 9 % en France, contre 17 % au sein de l'Union européenne et même 30 % en Autriche et en Suisse.

⁴ Autorité de régulation des transports, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, focus 2018.

⁵ Dans son rapport de synthèse relatif au débat sur la qualité du service public ferroviaire d'avril 2018, Patrick Vieu souligne que ce recul est imputable à « une série de causes bien identifiées, parmi lesquelles la désindustrialisation - dont l'impact a été d'autant plus fort qu'elle a touché des industries traditionnellement utilisatrices de transports massifiés (sidérurgie, chimie de base, automobile, etc.) -, le développement du juste-à-temps - défavorable au mode ferroviaire car il implique des fréquences accrues avec de plus petit lots et engendre donc un phénomène de « démassification » -, l'évolution du mix énergétique, etc. »

Part modale du transport ferroviaire dans les GPM métropolitains (2018)

	% de trafic massifié ferroviaire
Le Havre ¹	3,6 %
Rouen ²	6,8 %
Dunkerque ³	30 %
Nantes Saint-Nazaire ⁴	5 %
Bordeaux ⁵	4,5 %
La Rochelle ⁶	16,37 %
Marseille ⁷	15 %

Le transport ferroviaire présente également des **atouts environnementaux** : à titre d'illustration, le transport d'un conteneur vingt pieds de 15 tonnes au départ d'un des terminaux du GPM de Marseille Fos sur un trajet de 500 kilomètres en France générera 710 kg CO₂e dans le cadre d'une solution « 100 % routière » contre 150 kg de CO₂e dans le cas d'une solution massifiée de transport combiné rail-route, avec un acheminement routier final de 30 kilomètres⁸.



Source : MTES, février 2020, Le transport combiné.

La mission a notamment été alertée, à l'occasion de son déplacement au GPM de Rouen, sur les **difficultés rencontrées pour l'acheminement des récoltes depuis les silos céréaliers vers les places portuaires via les capillaires fret**. Dans certains cas de figure, il est même envisagé d'abandonner le ferroviaire au profit de la route pour le transport de marchandises. Il est urgent de préserver les trafics ferroviaires de fret depuis et vers les places portuaires, précisément pour éviter ce type de **report aberrant d'un point de vue environnemental**.

¹ HAROPA, 2019, « Indicateurs de performance 2018 ».

² GPM de Rouen.

³ Contribution écrite du GPM de Dunkerque à la mission d'information.

⁴ Mission d'information, sur la base des informations disponibles sur le site du GPM de Nantes Saint-Nazaire (et hors oléoducs et gazoducs).

⁵ Conseil économique, social et environnemental régional de Nouvelle-Aquitaine, juillet 2017, « Les ports de commerce en Nouvelle-Aquitaine ».

⁶ Contribution écrite du GPM de La Rochelle à la mission d'information.

⁷ Délégué interministériel au développement de l'axe Méditerranée Rhône Saône.

⁸ GPM de Marseille Fos

L'acheminement des récoltes céréalières vers les places portuaires par les modes massifiés

D'après Intercéales, qui regroupe les organisations professionnelles nationales de la production, de la commercialisation et de la première transformation du secteur céréalier français, la **part du ferroviaire dans le transport intérieur des céréales est, en moyenne, inférieure à 10 % et connaît une baisse tendancielle :**

Campagne céréalière	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Part du ferroviaire	10 %	11 %	8 %	9 %	8 %	6 %

Source : Intercéales, sur la base de chiffres de source FranceAgriMer

À titre de comparaison, Intercéales indique que pour la campagne 2017/2018, **16 %** des céréales étaient acheminées par **voie fluviale** et **79 %** par la **route**.

Concernant plus précisément l'acheminement par le fer des récoltes vers les places portuaires, les ordres de grandeur sont les suivants :

Port maritime	Part du train dans l'acheminement des céréales au port (en moyenne)
La Pallice	25 %
Fos-sur-Mer	20 %
Port-la-Nouvelle	18 %
Rouen	9 %
Dunkerque	8 %

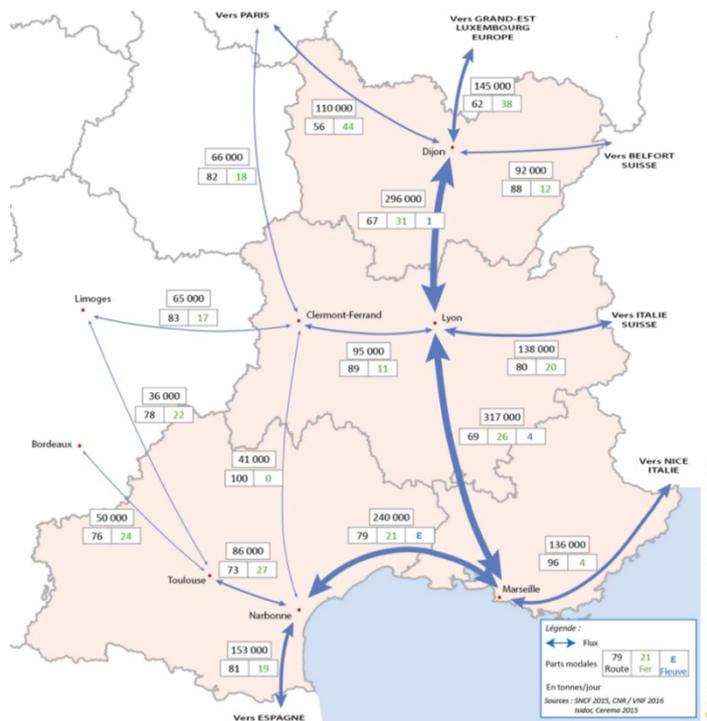
Source : Intercéales. Il s'agit d'ordres de grandeurs (les volumes totaux expédiés vers des pays tiers par voie maritime étant fluctuants d'une campagne à l'autre).

Au total, d'après la Cour des comptes¹, l'évolution des trafics pour l'ensemble des GPM entre 2006 et 2014 est de **- 16 % pour le rail, + 30 % pour le fluvial et + 32 % pour la route**. Comme le souligne le rapport de MM. Daher et Hémar² : « *Malgré des volumes de conteneurs cinq fois supérieurs à ceux du port français du Havre, Rotterdam massifie en aval près de 50 % de ses flux ou le fer. La proportion est légèrement inférieure en Allemagne alors que 85 % des flux aval du Havre partent en camion* ». Ces faibles résultats ont en outre tendance à se **stabiliser** dans certains GPM : le rapport parlementaire remis au Premier ministre sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône relevait ainsi qu'« *en douze ans, la part massifiée des dessertes de Marseille Fos est restée constante alors que les trafics progressaient de 50 %* »³. Si cet axe est potentiellement tri-modal, il reste en effet dans les faits majoritairement dominé par la route (hors Marseille-Lyon), comme l'illustre la carte ci-après.

¹ Cour des comptes, insertion au rapport public annuel 2017.

² Rapport précité de Patrick Daher et Éric Hémar, septembre 2019.

³ Rapport précité de François-Michel Lambert, député des Bouches-du-Rhône, et Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, juillet 2016.



Source : Délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône.

Secteur « *mal connu et peu attractif* »¹, la **politique logistique a longtemps été reléguée au second plan en France**. L'observation du classement de la France au regard de l'index de performance logistique (LPI), établi par la Banque mondiale, permet d'objectiver ce constat. Il n'a que très peu évolué entre 2007 et 2018 puisqu'elle est passée de la dix-huitième à la seizième place, loin derrière ses principaux concurrents européens². Même si leurs performances demeurent moindres, l'Espagne et l'Italie ont progressé plus rapidement que la France sur ce segment : + 0,207 pour l'Espagne, + 0,175 pour l'Italie et + 0,141 pour la France³.

D'après le rapport établi par MM. Daher et Hémar, la faible qualité des infrastructures ferroviaires de fret et les pesanteurs administratives freinent la performance de la chaîne logistique⁴.

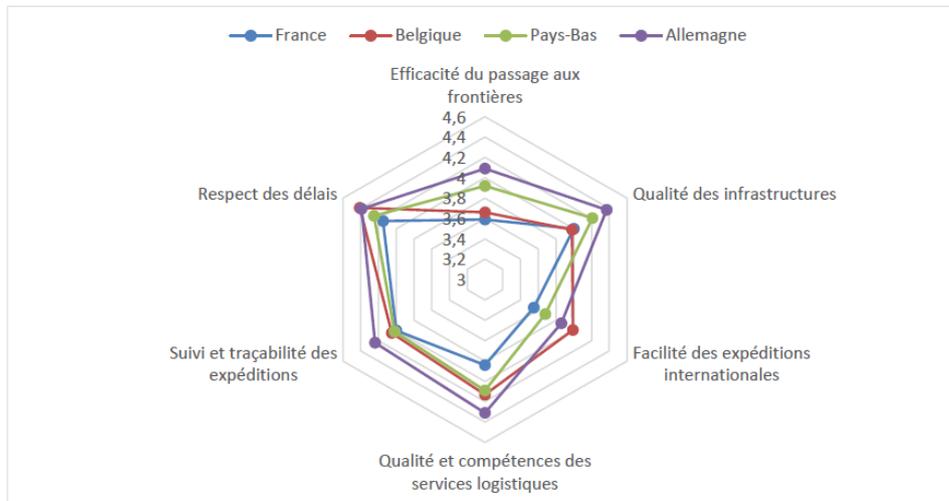
¹ Rapport précité de Patrick Daher et Éric Hémar, septembre 2019.

² L'Allemagne occupe la 1^{ère} place, la Belgique 3^{ème} et les Pays-Bas 6^{ème}.

³ Forum économique mondial.

⁴ Ibid.

Graphique 1 : Scores des différentes composantes du LPI en 2018



Source : Banque Mondiale, mission.

Source : MM. Patrick Daher et Éric Hémar, septembre 2019, « Pour une chaîne logistique plus compétitive au service des entreprises et du développement durable ».

En France, la chaîne logistique représente encore plus une contrainte qu'un atout alors que son organisation, notamment les choix d'implantation d'entrepôts et de plateformes logistiques, favorisent la massification des flux¹. À titre d'illustration, les ports du Nord ne disposent pas des infrastructures nécessaires aux chargeurs et entreprises présents sur le territoire². La sous-utilisation des transports massifiés et les faiblesses de la chaîne logistique expliquent en partie le déficit de compétitivité entre les GPM français et leurs principaux concurrents européens.

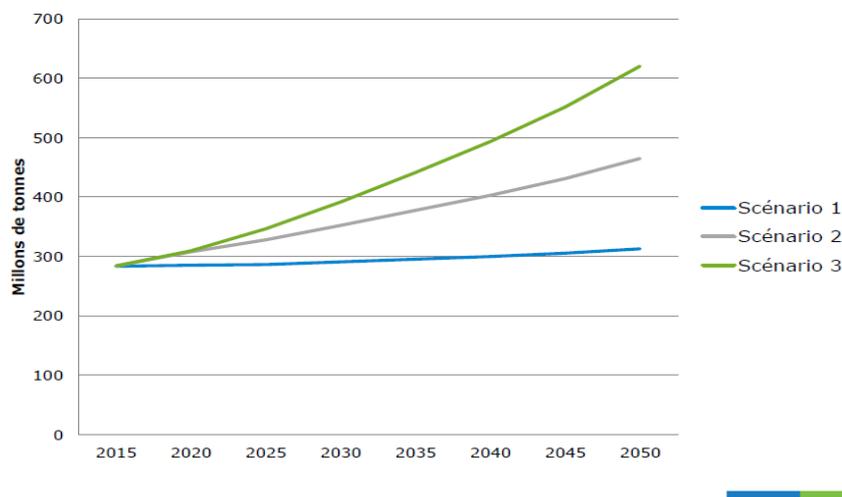
Dès lors, pour dès lors pour Olaf Merk (FIT à l'OCDE), trois scénarii peuvent être identifiés pour l'avenir des ports français. Le scénario 1 correspond à une stagnation des trafics et des performances des GPM, s'apparentant à un déclin progressif. Le scénario 3 traduit une dynamique retrouvée des ports français, conditionnée à des performances

¹ Comme le soulignaient François-Michel Lambert, député des Bouches du Rhône et Élisabeth Lamure, sénatrice du Rhône, dans leur rapport précité de juillet 2016 « les plateformes logistiques structurent ainsi les flux et imposent ce faisant le passage par un range ou par un autre. Leur organisation crée la véritable stabilité des schémas de desserte. [...] **La performance logistique des territoires devient un atout ou une contrainte** »

² Rapport précité de Michel Lalande, 2018 : « Alors que le port d'Anvers dispose d'un outil logistique dont la capacité pourrait dépasser les 15 millions d'EVP, la capacité du terminal conteneurs de Dunkerque n'est aujourd'hui que de 600 000 EVP. De plus, les surfaces logistiques autour des ports français restent faibles en proportion des trafics réalisés : 1,4 million de mètres carrés au Havre, 140 000 mètres carrés à Dunkerque, alors qu'il existe plus de 14 millions de mètres carrés en région parisienne ».

importantes sur le segment des conteneurs et à la conquête de nouveaux trafics permettant de contrebalancer la chute des trafics d'hydrocarbures. Enfin, le scénario 2 correspond à une situation intermédiaire.

Les trois scénarios pour les ports français



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

Le rapporteur appelle dès lors à une politique volontariste de reconquête de parts de marché. Les potentialités de développement sont importantes, y compris à court/moyen terme : entre **700 000 et un 1 million d'EVP à destination ou en provenance de la France pourraient être reconquis par les ports français** selon la mission IGF-CGEDD, soit une **hausse de 10 % de la part de marché des GPM** sur le trafic de conteneurs à destination ou en provenance de la France – qui attendrait 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 indirects¹.

¹ Interrogée par la mission sur la possibilité de reconquérir ces trafics, les auteurs du rapport IGF-CGEDD établissent une distinction entre, d'une part, les trafics qui sont naturellement attirés par les ports européens concurrents du fait d'un coût d'acheminement moindre depuis l'origine ou vers la destination des trafics et, d'autre part, les éléments liés aux différences de compétitivité, réelles ou perçues, entre ports. Pour les premiers, la « zone d'attraction peut se modifier en fonction de l'évolution de la qualité et du coût de la desserte terrestre ». Pour le second point, un travail global doit être effectué sur la fiabilité, la fluidité et le coût du passage portuaire.

B. POURQUOI EN SOMMES-NOUS LÀ ? UNE ABSENCE DE VISION STRATÉGIQUE À LONG TERME DE L'ÉTAT ET UN SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DANS LA DESSERTE DE L'ARRIÈRE-PAYS

Si les GPM souffrent de phénomènes économiques globaux, ils pâtissent également des **insuffisances de la politique de transport et de logistique de fret** et en particulier d'un retard dans l'adaptation au trafic massifié de conteneurs en Europe. **Le rapporteur constate que les différentes réformes entreprises au cours des vingt dernières années n'ont pas encore permis aux GPM de devenir la principale porte d'entrée maritime en Europe.**

En outre, le **nombre très important de rapports** publiés 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 tendent tous à montrer 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 de pistes de solution, **la mise en œuvre d'une stratégie de reconquête ne s'est jamais véritablement produite.**

Malgré des **évolutions positives dans la période récente** (stratégie portuaire de 2013, France Logistique 2025, plateforme France Logistique, annonce d'une nouvelle stratégie portuaire à venir en 2017), les ports pâtissent d'une **absence de vision à long terme de l'État**, qui se caractérise par un **manque de transversalité** dans les politiques publiques.

Pour le rapporteur, **il est temps d'inverser la tendance et de présenter cette stratégie annoncée il y a plus de deux ans par le Premier ministre aux Assises de la mer en 2017**. La commission avait d'ailleurs appelé l'État à présenter sa stratégie sans plus attendre en **février 2019**¹. Plus d'un an après et même si l'urgence liée à l'épidémie de Covid-19 permet d'expliquer en partie ce retard, le Gouvernement n'a pas présenté sa stratégie. Pour le rapporteur, elle devra nécessairement comporter un plan d'actions portant sur les investissements portuaires, la compétitivité des services portuaires, la fiabilité des ports et la desserte de leur arrière-pays par des modes massifiés (*voir II du présent rapport*).

¹ Rapport précité n° 312 (2018-2019) de MM. Hervé Maurey et Michel Vaspert.

1. Un retard structurel à combler dans la compétition internationale : l'absence de vision stratégique à long terme

a) Les initiatives visant à constituer une stratégie portuaire nationale sont récentes et peu satisfaisantes à ce jour

Le pilotage de la politique portuaire et maritime n'est pas à la hauteur des enjeux pour le rapporteur. La mise en place relativement récente du Secrétariat général de la mer (1995) et les initiatives également très récentes voire tardives visant à doter notre système portuaire d'une vision à long terme ont fait prendre du retard à la France dans la compétition internationale¹ : **les résultats ne sont pas au rendez-vous des intentions.** Le récent rapport IGF-CGEDD fait un constat comparable : « *le pilotage national des GPM, comme la vision de l'ensemble du système portuaire, sont insuffisamment développés. Le caractère stratégique des GPM plaide en faveur d'un pilotage renforcé au niveau national* ».

L'inertie de l'État a été très importante face à des constats s'accumulant à sa demande : quatre missions parlementaires demandées par le Premier ministre en 2016, trois missions d'axe conduites par des fonctionnaires et des dizaines de rapports d'inspection, tel est le bilan de 15 ans d'absence de pilotage clair et d'une politique portuaire qui peut sembler à la dérive (*voir encadré ci-après*). Les missions parlementaires demandées par le Premier ministre en 2016 n'ont débouché que sur des ajustements mineurs, notamment dans le cadre de la loi pour l'économie bleue, alors que le Gouvernement aurait dû saisir la balle au bond et déployer un arsenal de mesures de régulation, de dialogue social et de soutien à la compétitivité mais aussi d'investissements. **Aucune stratégie d'ensemble n'a été définie après ces quatre missions parlementaires alors qu'elles ont chacune et ensemble fait le constat d'un manque de vision globale du système portuaire, qui devrait être déclinée par axe portuaire et logistique.**

Pendant ce temps, la situation des ports français se dégrade : 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 reste à des niveaux plus que modestes et a même régressé au cours des trois dernières années passant de **6,8 % en 2017 à 6,5 % en 2019**. Enfin, tous trafics confondus, **Marseille-Fos est passé de la 2^{ème} à la 6^{ème} place européenne entre les années 1970 et 2015**. L'encadré

¹ Les premières impulsions de la politique de la mer dans la période récente remonte à la fin des années 1970 avec la mise en place d'un comité interministériel (1978) devenu ensuite le Secrétariat général de la mer (1995) et la création d'un ministère de la mer avec Louis Le Penec. La création du Cluster Maritime est récente (2006), de même que la mise en place d'une coopération public-privé dans ce domaine avec la création du comité France maritime en 2017.

ci-après regroupe les principaux constats dressés sur les performances décevantes des ports au cours des dernières années.

Des performances décevantes

Dans son rapport au Premier ministre sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, Jean-Christophe Baudouin relevait que « *la sous-performance logistique représente entre 20 et 60 milliards d'euros pour la France pour une activité qui représente environ 10 % du PIB national* »¹.

Dans les dix dernières années, pendant que les ports de Rotterdam ou Anvers gagnaient près de 20 % en trafic total de marchandises (ils représentent aujourd'hui à eux deux 15 fois le trafic des trois ports de la façade atlantique française réunis), **les trois ports de la façade atlantique française ensemble en perdaient 10 %**².

Dans son rapport au Premier ministre sur l'axe Nord, Michel Lalande faisait un constat comparable : « *l'axe nord n'a réussi ni la bataille de la valeur ajoutée, ni le virage du conteneur qui implique de se doter des infrastructures ad hoc au sein des ports et de son hinterland* »³. Ce rapport souligne également le déficit commercial de la France avec les **Pays-Bas** (3^{ème} déficit commercial le plus important, derrière les échanges avec la Chine et l'Allemagne), qui atteint 7,1 milliards d'euros dont plus de 4 milliards d'euros pour les produits agro-industriels, et avec la **Belgique** (5^{ème} déficit commercial), représentant 5 milliards d'euros annuel environ. Il indique enfin que « *sur les 10 à 12 millions d'EVP hors transbordement, moins de 5 millions passent par les ports français, dont près de 2,09 millions en 2017 par le seul port du Havre (on exclut ici les transbordements). Les 5 à 7 autres millions passent par les ports du Range Nord (très majoritairement Anvers et Rotterdam), mais aussi par les ports italiens et espagnols dont la part de marché a augmenté de plus de 50 % durant les 15 dernières années* ».

Dans son rapport au Premier ministre sur l'axe Seine, François Philizot constatait également que « *chacun mesure qu'il ne capte qu'une partie des trafics qu'il pourrait attirer, y compris sur son hinterland rapproché, le Bassin parisien, et ne joue pas un rôle suffisant dans l'orientation des flux ou dans l'équilibre entre modes de transports* ».

Enfin, dans la conclusion commune aux quatre rapports parlementaires demandés par le Premier ministre en 2016, les parlementaires soulignaient que « *la France a pris du retard dans la compétition ; un retard dû au fait qu'elle ne s'approprie pas la vitesse à laquelle il faut aller pour aspirer à reprendre durablement la place qui devrait être la sienne sur ces sujets en Europe, un retard dû au fait qu'elle ne prend pas la pleine mesure de la vitalité économique qui pourrait la caractériser si elle tirait pleinement parti des atouts capitaux que représentent son positionnement, ses infrastructures de transports, son potentiel en matière logistique* ».

En outre-mer, les difficultés apparaissent plus structurelles : une étude du Centre d'analyse stratégique⁴ évoque ainsi une « *croissance sans compétitivité* » du fait de l'étroitesse du marché intérieur, des difficultés d'approvisionnement et des surcoûts en termes de transports tandis que l'étroitesse du marché intérieur ne permettrait pas d'économies d'échelle et restreindrait les possibilités de diversifications des économies ultramarines⁵.

¹ Rapport précité de Jean-Christophe Baudouin, 2018.

² Rapport au Premier ministre – Mission parlementaire pour les ports de la façade atlantique confiée à Yannick Vaugrenard, sénateur de Loire-Atlantique, et Gérard César, sénateur de la Gironde, 2016.

³ Rapport précité de Michel Lalande, 2018.

⁴ Nathalie Bassaler, chef du service veille, prospective, international du Centre d'analyse stratégie, Outre-mer 2025.

⁵ Voir le rapport du Conseil économique et social environnemental, Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux, Rémy-Louis Budoc, octobre 2015.

Après des réformes axées sur la compétitivité et la gouvernance des établissements publics portuaires de France métropolitaine (1992, 2008, 2016) et d'outre-mer (2012), l'État a défini une **stratégie nationale portuaire en 2013** pour les GPM métropolitains et en **2016** pour les **GPM ultramarins**. Toutefois, celle-ci n'a **pas été actualisée** depuis 2013 et **aucun document de ce type n'avait été élaboré auparavant** à la connaissance de la mission.

En outre, la stratégie présentée en 2013¹ n'apparaît pas satisfaisante pour le rapporteur, 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**².

Quand sera présentée la nouvelle stratégie nationale portuaire ?

Après de **premières annonces aux Assises de l'économie de la mer du Havre en novembre 2017**³, le Premier ministre avait annoncé la révision de la stratégie nationale portuaire lors du **Comité interministériel de la mer (CIMer) en novembre 2018 à Dunkerque** en ces termes⁴ : « *je l'ai longtemps déploré, et je suis heureux d'indiquer que l'objectif de ce Gouvernement, est de mettre en place une préparation, une conception, dans les six mois qui viennent, d'une véritable stratégie nationale portuaire, pour faire en sorte que les grands ports maritimes, l'ensemble des acteurs portuaires, mais aussi l'ensemble des acteurs qui concourent au développement des grands ports maritimes puissent être consultés et associés à la définition d'une stratégie nationale portuaire* ». Il avait également indiqué « *je ne veux plus trois ports nationaux : je veux un seul port français avec trois portes d'entrée* » et donné trois axes : complémentarité, compétitivité et fluidité. **Bientôt trois ans après l'annonce de cette initiative, la nouvelle stratégie portuaire est toujours attendue, même si certaines orientations ont été présentées lors du CIMer 2019.**

À l'automne 2019, la DGITM indiquait à la commission que 230 acteurs avaient été rencontrés depuis le 3 avril 2019 au sein de 21 ateliers de travail, pour préparer la stratégie nationale portuaire. **Les quatre principales ambitions de la stratégie nationale portuaire connues indiquées par la DGITM sont**⁵ : la consolidation du rôle des ports dans les chaînes logistiques côté terre et mer, le partage des stratégies des différentes autorités portuaires, la déclinaison d'un programme d'investissements publics, partagé entre les différentes autorités portuaires et les opérateurs de transports terrestres et maritimes, l'accompagnement des transitions, écologique en particulier énergétique.

¹ http://www.port.fr/sites/default/files/fichiers/pj5-annexe_1-2013-05-strategie_nationale.pdf.

² Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer et ministère des outre-mer – « Stratégie nationale portuaire en outre-mer » - 19 avril 2016.

³ Discours du Premier ministre – Mardi 21 novembre 2017.

⁴ Discours du Premier ministre – Jeudi 15 novembre 2018.

⁵ DGITM, réponses au questionnaire budgétaire.

Plus précisément, selon d'autres informations obtenues par la mission, la stratégie aurait pour objectifs de :

- porter à 80 % la part du fret à destination/en provenance de la France qui est manutentionnée dans les ports Français à horizon 2050 (60 % actuellement) soit un doublement du trafic actuel ;
- doubler le nombre d'emplois directs et induits liés à l'activité portuaire à horizon 2050 ;
- doubler la part des modes de transport massifiés, notamment par la voie d'eau, à horizon 2050 ;
- contribuer à l'atteinte des objectifs de neutralité carbone des transports à horizon 2050 par la mise en œuvre au niveau de l'ensemble des autorités portuaires d'un plan de transition écologique ;
- accélérer la fluidification du passage portuaire par la dématérialisation totale des formalités déclaratives liées au passage des navires et des marchandises dans les ports à horizon 2025.

Pour le rapporteur, l'absence de vision stratégique unifiée pour l'ensemble des ports métropolitains et ultramarins relevant de l'État et des collectivités territoriales constitue un **handicap structurel** dans la compétition internationale et emporte, deux séries de conséquences principales :

- d'abord, elle révèle un **manque d'implication de l'État** voire un désintérêt à l'égard des enjeux maritimes ;
- ensuite, l'absence de stratégie favorise la **concurrence entre ports** français sur certains types de trafics et **empêche de coordonner les activités portuaires et logistiques** des différentes façades autour d'objectifs communs.

En comparaison, les concurrents européens et internationaux de la France apparaissent mieux organisés. La stratégie portuaire et logistique allemande fait l'objet d'un **débat au Bundestag** et figure également dans le contrat de coalition du gouvernement actuel. Le **gouvernement fédéral allemand** a publié en 2015 un document de travail pour une « approche nationale des ports maritimes et fluviaux »¹. Cette stratégie décline ensuite une série de mesures : adaptation des infrastructures portuaires, amélioration de la compétitivité des ports maritimes et intérieurs, politique portuaire internationale et européenne, protection de l'environnement et du climat, formation professionnelle et développement des emplois portuaires, sûreté et sécurité des opérations, coordination de la politique portuaire entre le niveau fédéral et les Länder. D'autres pays en Europe se sont dotés de stratégies depuis plusieurs années, comme **l'Italie** ou encore **l'Espagne**, qui associent l'ensemble des ports. Les **Britanniques**, malgré la privatisation opérée de leurs ports en 1986, ont maintenu une prospective de type

¹ Nationales Hafenkonzep für die See - und Binnenhäfen, 2015.

national : en 2006, ils ont réalisé une étude prospective à l’horizon 2030 qui sert de base aux réflexions stratégiques de leurs ports¹.

De même, l’initiative chinoise liée aux « nouvelles routes de la soie » (*Belt and Road Initiative*) démontre la nécessité, s’agissant de projets d’infrastructures structurants, de porter une **vision de long terme** à partir d’une analyse géostratégique et d’une ambition en matière de commerce international. (*Ce point est développé spécifiquement au II.C.3 du présent rapport*).

Les difficultés qui entourent la **mission de la préfiguratrice Catherine Rivoallon**, avec le départ de deux membres du comité de préfiguration dont la présidente Valérie Fourneyron, témoignent également de la **difficulté de l’État à définir une vision partagée** avec les acteurs. Sur ce sujet d’ailleurs, le rapporteur souhaite alerter sur un biais de perception lié au phénomène « *big is beautiful* » (traduit par : « ce qui est grand est beau ») : **HAROPA n’aura qu’un intérêt limité s’il s’agit uniquement d’additionner les chiffres d’affaires et les trafics des trois établissements, pour dissimuler l’érosion de la compétitivité portuaire française**. Cette évolution ne doit pas rester centrée sur des enjeux de structure, de siège, ou sociaux mais reposer sur un **projet commun** et une **logique de développement territorial**.

Travaux conduits par la préfiguratrice d’HAROPA

En février 2019, Catherine Rivoallon a été chargée d’une mission de préfiguration visant à l’intégration, dans un même établissement (HAROPA), des trois ports de l’axe Seine, Le Havre, Rouen et Paris, qui coopèrent actuellement dans le cadre souple d’un groupement d’intérêt économique. Elle est entourée d’un comité de préfiguration, à l’origine présidé par Valérie Fourneyron, bénéficie des moyens du GIE et de l’appui des ministères concernés.

Une large concertation (cinq mois) avec les élus, les principaux clients des trois ports, les places portuaires et les principales organisations syndicales a été engagée.

Fin mai 2019, un accord a été trouvé avec l’organisation sociale majoritaire pour poser les bases des conditions sociales de la fusion des trois ports ; cet accord porte sur :

- le dimensionnement du siège de l’établissement unique privilégiant une structure agile (regroupement des fonctions de commandement unique, fonctions opérationnelles restent dans les trois ports) ;
- la non spécialisation des ports et le maintien local de services opérationnels spécifiques ;
- le maintien des accords d’entreprises pendant la durée de la mission de préfiguration et pendant les premières années de fonctionnement du nouvel établissement ;
- l’établissement sera doté d’une direction centrale, impliquant étroitement les trois implantations locales.

¹ UK Port demand forecasts to 2030 – final report by MDS Transmodal Limited – May 2006.

De même, pour le rapporteur, le sujet de l'éventuelle **décentralisation** de la gestion de certains GPM de la façade atlantique illustre les **atermoiements de l'État et sa difficulté à faire converger les acteurs économiques et les élus autour d'un projet commun de développement territorial**.

Tout se passe comme si l'État avait concentré son attention sur des enjeux financiers pendant vingt ans, refusant de voir l'importance prise par les services de transport et la logistique dans le cadre d'une économie globalisée. En témoignent les mouvements de décentralisation successifs de ports maritimes aux collectivités territoriales qui n'ont pas été accompagnés de la définition d'une vision stratégique du système portuaire. L'État avait donc cherché à **réduire son exposition financière** dans le cadre de la politique portuaire et à conserver uniquement certaines places portuaires, sans doute pour des raisons stratégiques liées à la nécessité de disposer d'un « bras armé » dans l'économie portuaire – sur ce sujet, la décentralisation du port de Calais peut interroger – mais aussi afin de dynamiser sa politique patrimoniale, qui se traduit par le prélèvement de dividendes sur les GPM.

Aux yeux du rapporteur, **le sujet d'un nouveau transfert aux collectivités de la gestion de certains GPM n'est pas mûr**. Le mouvement de décentralisation des ports maritimes apparaît déjà abouti (*voir encadré ci-après*) et tous les avantages et inconvénients d'un nouveau transfert doivent être analysés avec précision.

Ports relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements

On dénombre plus de 500 ports décentralisés. Il s'agit majoritairement de ports de plaisance mais également pour certains d'entre eux d'importants ports de pêche ou de commerce.

Avant les lois de décentralisation de 1983, tous les ports maritimes étaient placés sous la tutelle de l'État. À l'issue de la loi de décentralisation de 1983, 304 ports maritimes de commerce et de pêche ont été décentralisés aux départements. Dans le même temps, 228 ports de plaisance ont été confiés aux communes.

La loi de décentralisation de 2004 a entraîné la décentralisation des 17 ports d'intérêt nationaux métropolitains, principalement aux régions.

La réforme de 2008 a créé le statut de Grand Port Maritime (GPM) dans lequel ont basculé à terme les 11 ports maritimes relevant de l'État, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a conservé son statut de port d'intérêt national.

Enfin, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit le transfert possible des ports départementaux aux collectivités ou groupements candidats au 1^{er} janvier 2017. Aujourd'hui :

- 57 ports maritimes départementaux dépendant aujourd'hui d'une autorité portuaire autre qu'un département, soit 18 % des 306 ports concernés ;
- 24 d'entre eux ont été transférés à des régions et à la collectivité de Corse.

À la lecture des différents travaux produits par la Cour des comptes, l'IGF et le CGEDD et des déclarations du Premier ministre, la mission comprend que **trois ports sont concernés par cette interrogation** sur leur avenir : Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle. Nantes a indiqué sa volonté de rester un port d'État et cet appel semblerait avoir été entendu au CIMer 2019. La Rochelle aspire également à rester un port d'État. La situation est plus floue pour le port de Bordeaux. Le Premier ministre a chargé les préfets des régions Nouvelle-Aquitaine et des Pays-de-la-Loire d'un travail sur ce sujet.

Sans se prononcer sur l'opportunité globale du transfert, qui doit faire l'objet d'un dialogue entre l'État et les régions concernées, **le rapporteur juge dommageable que l'État se désengage totalement de la façade atlantique, même si les trafics des ports concernés sont plus modestes que ceux des autres GPM**. Il relève également que le Gouvernement n'a pas jugé utile, à ce jour, de nommer un **délégué interministériel pour la façade atlantique** comme il l'a fait pour l'axe Seine et l'axe Méditerranée ou encore l'axe Nord avec les travaux réalisés par le préfet de région Michel Lalande. Au-delà, ce débat inspire plusieurs constats :

- d'abord, **les collectivités territoriales ont toujours comblé le désengagement de l'État** pour les ports précédemment décentralisés. Les investissements consentis montrent qu'elles ont pleinement joué « le jeu » du transfert¹ ;
- **l'État doit clarifier sa position sur la régionalisation** et les collectivités affirmer clairement leur souhait.

Par ailleurs, la **coopération interportuaire** est un exemple du retard pris par la France car les initiatives, certes positives, sont **très récentes et hétérogènes**. De son point de vue, chaque port et son hinterland proche peut se trouver en situation de concurrence pour capter certains trafics. La réforme de 2008 n'avait pas permis de lancer une dynamique suffisante en

¹ Voir le rapport d'Odette Herviaux (2014), Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire : « La région Bretagne a dépensé 65 millions d'euros sur cinq ans dans ses trois ports en tant que maître d'ouvrage (dont une partie prise en charge par des fonds extérieurs, en particulier européens) alors que l'État avait dépensé 15 millions d'euros sur les dix dernières années. Le ratio est de 1 à 9. La Région Nord Pas-de-Calais a dû procéder à d'importants travaux à Boulogne. La Région Aquitaine a investi 35 millions d'euros sur le port de Bayonne dont 7 millions d'euros de concours extérieurs essentiellement du FEDER. La Région Languedoc Roussillon a investi 58 millions d'euros sur Sète en infrastructures, équipements et outillages portuaires de 2008 à 2013. La Région Basse Normandie a dépensé, sur le port de Dieppe, en investissements, de l'ordre de dix fois ce que l'État avait apporté sur la période précédente, en flux annuel moyen. Globalement, les chambres de commerce et d'industrie ont investi lourdement dans le cadre de leur concession ou DSP. Les outillages, notamment les grues, ont été fortement modernisées, parfois avec l'appui de l'autorité portuaire. Il faut aussi noter que les régions ont souvent apporté des financements à l'amélioration de la desserte routière, qui est, dans un certain nombre de cas, insuffisante ou dangereuse (Saint-Malo, Sète...), fluviale (Région Languedoc Roussillon sur le canal de Sète au Rhône) ou ferroviaire. »

matière de **coordination interportuaire**, en dehors de l'axe Seine. La **loi pour l'économie bleue** s'était dès lors attachée à rappeler l'importance de cet enjeu en assouplissant les conditions de création des CCI (article 24) et en précisant le contenu du document de planification censé être adopté par le CCI (article 25).

Pourtant, **le dynamisme de ces instances et leurs réalisations sont faibles** : le CCI de l'Atlantique ne s'est pas réuni pendant plusieurs années avant de retrouver un dynamisme en 2018 et les actions de coordination engagées sont restées limitées¹, malgré le succès de l'opérateur ferroviaire de proximité (OFP) liant les ports de Nantes et La Rochelle. Au Nord, l'intégration est plus aboutie car les ports des Hauts-de-France se sont dotés d'outils avant la création d'un CCI avec d'une part le GIE Norlink Ports², en 2011, et l'association « Ports Hauts-de-France »³ en 2016 à la suite des recommandations de René Vandierendoncke et Jérôme Bignon. Pour la façade méditerranéenne et l'axe rhodanien, le GPM Marseille a initié un partenariat avec les ports fluviaux de l'axe Rhône-Saône, Voies navigables de France (VNF) et la Compagnie nationale du Rhône (CNR) dans le cadre de MedLink Ports. Le CCI Méditerranée-Rhône-Saône a mis du temps à se mettre en place après la réforme. Le délégué interministériel à la vallée de la Seine aurait été chargé de conduire une coopération entre l'axe Nord et l'axe Seine.

À titre d'exemple, dans ses observations définitives sur le port autonome de **Strasbourg**, la Cour des comptes s'inquiétait que la **coopération portuaire ne se développe qu'en direction des ports allemands et suisses** et indiquait que la coopération avec VNF et les ports de l'axe rhénan, Colmar et Mulhouse, était beaucoup plus difficile⁴.

Si la coopération par axe logistique-portuaire est en voie d'amélioration, la coopération par façade maritime n'a pas été suffisamment développée et semble même délaissée.

¹ À l'issue de sa première réunion, les membres du conseil ont décidé d'engager des réflexions sur trois thématiques : la recherche d'une marque commune : les trois GPM n'envisagent pas un rapprochement de leurs politiques commerciales mais ils convergent vers la mise en œuvre d'une promotion commune des trois ports ; la modernisation de la manutention : les réflexions portent sur l'optimisation de la performance des ports, fortement dépendante de l'efficacité de la manutention. Trois axes d'amélioration sont explorés : les relations avec les dockers sous l'angle de la sécurité, une approche globale de la qualité de service et les montages contractuels ; la création d'un observatoire économique commun ayant vocation à mieux connaître les évolutions du marché. Une deuxième réunion a eu lieu le 8 février 2018 en Guadeloupe : inventaire des lignes maritimes, suivi des évolutions réglementaires, marque commune en cours de définition. Les GPM ultramarins ont connu depuis 2013 une progression régulière de leurs trafics, en particulier sur le segment du transbordement ainsi qu'une amélioration de leur situation financière.

² Les membres fondateurs sont le GPM Dunkerque, Docks Seine Nord Europe / Escault, Delta 3, la Société d'exploitation des ports du Détroit (SEPD) ainsi que les chambres de commerce et d'industrie locales de la région.

³ L'association a été créée par le rapprochement du GPM Dunkerque, des ports décentralisés de Calais, Boulogne-sur-Mer et du Tréport et des plateformes intérieures gérées par les CCI.

⁴ Cour des comptes, exercices 2010-2016 (actualisation 2017), 1^{ère} chambre, 2^{ème} section.

Les CCI mis en place à la suite de la réforme de 2008

- Le conseil de coordination interportuaire de l'axe Seine, regroupant les GPM du Havre et de Rouen et ports de Paris, a été créé par décret du 19 mai 2009¹ et a adopté un premier document d'orientation en décembre 2011, avant la création du GIE HAROPA.
- Le conseil de coordination interportuaire de l'Atlantique associant les GPM de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux, a été créé par décret du 25 août 2009².
- Le conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane a été mis en place en 2014³.
- Le conseil de coordination interportuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône a été mis en place en 2017⁴.
- Le conseil de coordination interportuaire et logistique de l'axe Nord a été créé par décret du 12 avril 2019⁵.

La coordination entre ports maritimes est donc largement perfectible, de même que celle entre les ports maritimes et les ports intérieurs. Les stratégies se superposent et se juxtaposent mais ne s'articulent pas suffisamment entre elles.

L'une des principales difficultés de la coordination interportuaire provient de **l'articulation entre les différentes autorités de tutelle** (État, collectivités territoriales), qui empêche la création d'une structure de subordination et impose de rechercher des modes d'associations plus souples et reposant sur la bonne volonté des participants. Cette hétérogénéité des autorités de tutelle renforce la « *territorialisation des intérêts des places portuaires* » selon l'expression de Jean-Christophe Baudouin mais n'épuise cependant pas le débat sur une **insuffisante volonté politique** de faire coopérer ensemble des acteurs différents.

Les structures existent désormais et leurs potentialités doivent être exploitées pour unir les acteurs autour d'un triple objectif : la recherche de financements européens et une veille dynamique concernant l'avenir du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) dans la perspective de sa révision prochaine ; une meilleure articulation entre les CPER et les investissements publics et privés sur la place portuaire ; un partage des projets d'investissements à développer tout le long des axes logistiques et de transport. L'approfondissement de la coopération interportuaire permettrait

¹ Décret n° 2009-556 du 19 mai 2009.

² Décret n° 2009-109 du 25 août 2009.

³ Décret n° 2014-383 du 28 mars 2014.

⁴ Décret n° 2017-953 du 10 mai 2017 modifié par le décret n° 2018-760 du 23 août 2018.

⁵ Décret n° 2019-314 du 12 avril 2019.

également de soutenir le développement du **cabotage** et du *feeder*¹, des **mutualisations** d'expertise et de services (fonctions support, application de gestion des ressources humaines, outils numériques, dragages, remorquage), des **échanges** d'informations sur les trafics et les **projets d'investissements** ainsi que des mutualisations de communication et de promotion des ports d'une façade à l'étranger. **Il y a tout à gagner à mieux associer l'État et les collectivités territoriales.**

Les quatre parlementaires missionnés par le Premier ministre étaient unanimes dans leur conclusion commune : « *trois axes de transport majeurs (Nord, Seine et Rhône), et une façade atlantique, dont les complémentarités existent potentiellement, mais qui ne fonctionnant pas, n'apportent pas à l'ensemble une quelconque valeur ajoutée* ». Ce constat rejoint par ailleurs la réflexion de Charles Revet en 2011 : « *en définitive, les raisons du décrochage des ports français s'expliquent peut-être par une raison d'un autre ordre : l'absence de prise de conscience de l'intérêt fondamental que constitue le développement des ports, aussi bien chez les dirigeants politiques nationaux, locaux, que dans l'opinion publique. La France n'a pas toujours su valoriser ses atouts maritimes aussi efficacement que d'autres pays européens, comme les Pays-Bas, la Belgique ou l'Allemagne* ».

Pour le rapporteur, la coordination interportuaire nécessite :

- que les **GPM** assurent un rôle d'entraînement ;
- la définition d'une **stratégie commune à l'échelle des axes et des façades**, fondée sur les atouts et les complémentarités entre ports en termes de trafics, d'arrière-pays, d'équipements. Pour les ports d'outre-mer, la constitution d'un réseau *feeder* doit être la priorité tandis que pour les ports métropolitains, c'est la reconquête des trafics à destination ou en provenance de la France qui doit être l'objectif principal ;
- une **fluidification de la logistique** à l'échelle de l'axe et la construction d'un arrière-pays au service du commerce extérieur ;
- plus largement, la définition de **coopérations européennes** régionales à l'échelle des bassins portuaires (range Nord, range Sud).

¹ Le *feeder* renvoie à la collecte par plusieurs petits navires (feeders) du fret dans plusieurs ports pour l'amener vers un port dit de transbordement (hub) où il est chargé sur d'autres navires plus grands. À l'inverse, il peut s'agir de la collecte du fret à partir des ports de transbordement afin de répartir la marchandise vers d'autres ports.

b) Les ambitions en matière de report modal ne se sont jamais concrétisées et la gouvernance de la politique logistique française reste à écrire malgré des progrès récents

Le Sénat a déjà eu l'occasion de souligner le **manque de stratégie en matière d'investissements et de politique logistique**¹.

Pourtant, le Gouvernement et le législateur ont établi des ambitions fortes en matière d'augmentation du report modal : la loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement² fixait ainsi l'objectif de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici 2025. Ces ambitions ne se sont cependant **pas accompagnées de la définition d'une véritable stratégie pour les atteindre**. La Cour des comptes notait en 2017 qu'aucun GPM métropolitain n'avait atteint cet objectif (sauf pour le trafic de conteneurs pré- et post-acheminés)³. Des **plans d'actions** ont également été publiés en 2016 pour relancer le fret ferroviaire d'une part et le fret fluvial d'autre part : certains constats semblent demeurer d'actualité et les recommandations n'ont fait l'objet que d'une **faible mise en œuvre**. D'après l'alliance 4F, qui représente les acteurs du fret ferroviaire, l'échec des initiatives de relance s'explique, entre autres, par « **un manque de vision, de moyens financiers, et d'un plan d'action clair et soutenu par tous les acteurs sectoriels et politiques** »⁴.

S'agissant de la politique logistique, si une stratégie « France Logistique 2025 » a bien été définie en 2016, elle ne s'est pas traduite concrètement, pour plusieurs raisons. D'abord, on constate une **absence de pilotage clairement identifié sur le sujet** au sein des administrations. Comme le relève le rapport de MM. Daher et Hémar : « *la DGITM est centrée sur une vision transports et infrastructures qui ne sont pas les seules composantes de la logistique et accorde une forte priorité aux transports de voyageurs ; la DGE qui s'est mobilisée par ailleurs sur plusieurs filières industrielles avec le CNI [Conseil national de l'industrie] ne s'est pas saisie de la logistique comme d'une filière économique à part entière* »⁵. À cette difficulté s'ajoute souvent un **portage insuffisant de la politique logistique par les collectivités locales**, en raison de l'éclatement des compétences entre les différents échelons. Des actions et priorités ont bien été dégagés, mais **de manière éparse et sans**

¹ Dès 2011, Charles Revet déplorait « l'absence d'intégration multimodale efficiente dans la politique d'investissement de l'État », citant en exemple le cas de Port 2000 au Havre, dont la conception n'a pas intégré la desserte fluviale, engendrant un coût supplémentaire pour le transfert des conteneurs sur une barge fluviale (coûts de manutention de 56 euros contre 25 euros sur un terminal historique havrais). La mission parlementaire pour les ports de la façade Atlantique a également constaté qu'« aucune vision d'ensemble, aucune programmation tenant compte des priorités n'étaient dégagées réellement au niveau national en matière routière et ferroviaire »¹.

² Article 11 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

³ Cour des comptes, rapport précité 2017.

⁴ 4F, juin 2020, « Le fret ferroviaire pour concilier relance économique et écologie ».

⁵ Ibid, op. cit. p. 19.

véritable coordination au niveau national¹. Le rapport sur la gouvernance de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône² regrette également l'absence **d'approche du système portuaire dans son ensemble**, qui fait obstacle au travail sur l'articulation des axes entre eux et à la construction de la complémentarité des hinterlands. Aussi, la mission considère que **la question de la réindustrialisation du pays qui se pose actuellement ne peut être pensée sans se doter, en parallèle, d'un schéma national d'organisation des chaînes logistiques**.

La définition d'une véritable politique logistique suppose néanmoins une **connaissance précise des besoins en matière de desserte et de logistique portuaire à l'échelle nationale**. Or, il ressort des échanges de la mission d'information avec l'ensemble des acteurs que, si de nombreux rapports font mention, de manière éparse, d'infrastructures qui seraient nécessaires en la matière, **il n'existe pas de vision consolidée des besoins en matière d'infrastructure logistique et de desserte qui permettraient de renforcer la compétitivité des places portuaires**. Une telle analyse globale permettrait pourtant de définir précisément quels sont ceux à cibler et à attirer ou récupérer, et les investissements à mobiliser dans les infrastructures les plus pertinentes.

Les inflexions récentes en la matière doivent toutefois être saluées. D'abord, la nomination de délégués interministériels³ avec pour objectif de développer l'axe dont ils sont respectivement responsables, permet de faire émerger des réflexions à un échelon pertinent. En outre la plateforme France Logistique, présidée par Mme Anne-Marie Idrac, a été créée en janvier 2020 sur les recommandations du rapport de MM. Daher et Hémar, avec pour objectif de réunir l'ensemble des professionnels du secteur et de *« restaurer rapidement la compétitivité de la chaîne logistique en France »*⁴. A également été actée la mise en place d'un comité interministériel de la logistique (CiLog) présidé par le Premier ministre. À l'échelle locale, certaines collectivités commencent à s'emparer du sujet logistique, à l'image de l'Île-de-France, qui a adopté en mars 2018 une stratégie régionale pour le fret et la logistique (*cf. annexe*). Enfin, la loi d'orientation des mobilités (LOM) prévoit la définition, d'ici 2021, d'une **stratégie pour le développement du fret ferroviaire**, qui doit notamment viser au

¹ Rapport précité de Patrick. Daher et Éric Hémar : « Notre pays a investi de façon très importante dans certains domaines de la logistique (infrastructures portuaires ou aéroportuaires, autoroutières comparables voire supérieures à celles des pays du Nord), mais nous n'avons pas privilégié la coordination de l'ensemble ».

² Rapport précité de Jean-Christophe Baudouin, 2018.

³ François Philizot pour la vallée de la Seine, Jean-Christophe Baudouin pour l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône et Xavier-Yves Valère pour l'axe Nord.

⁴ Ministère de la transition écologique et solidaire, 8 janvier 2020, communiqué de presse, « Relance de la compétitivité de la chaîne logistique en France : Jean-Baptiste Djebbari salue la création de France Logistique ».

« renforcement de la desserte ferroviaire des ports, des grands ports maritimes et de leur hinterland »¹.

Si ces efforts doivent être salués, il conviendra de veiller à ce que ces nouvelles stratégies ne soient pas de simples vœux pieux, et qu'elles se traduisent par des actions concrètes et par des arbitrages clairs.

2. Un sous-investissement chronique dans les infrastructures de desserte portuaire

a) *Un constat récurrent : des investissements insuffisants dans les infrastructures et des difficultés multiples qui rendent souvent les transports massifiés moins compétitifs que la route*

L'absence d'une vision stratégique claire quant à la desserte des places portuaires se double d'un sous-investissement chronique dans les infrastructures d'accès aux GPM². Les efforts demeurent insuffisants en matière d'investissement dans le réseau ferré et de qualité de service, ce qui nuit à la compétitivité des ports français³. Comme le souligne Intercéréales, les faibles niveaux de report modal actuel résultent des « *réductions budgétaires massives du fret fluvial et ferroviaire en France depuis plusieurs décennies, à l'inverse de nos partenaires européens qui ont continué à investir de façon régulière et continue depuis les années 1950* ».

La question de la **rénovation du réseau ferroviaire** a fait l'objet d'un **nombre impressionnant de rapports et d'annonces**. Le rapport « Rivier »⁴ identifiait dès 2005 la dégradation continue d'une part importante de l'infrastructure et constituait, d'après la Cour des comptes⁵, « *le point de départ d'une prise de conscience, par le Gouvernement français, d'un vieillissement et d'une dégradation préoccupante du réseau ferré national, du fait d'un sous-investissement dans la maintenance depuis le début des années 1980* ». Malgré les efforts consentis par l'État en matière de renouvellement des infrastructures à partir du constat de 2005, **le réseau a continué à se dégrader**, comme l'a souligné le nouvel audit mené en 2012⁶. À l'occasion de sa récente audition devant la commission de l'aménagement du territoire et

¹ Article 178 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² D'après le secrétaire général de la mer, la desserte de l'hinterland des GPM est « un des points faibles des ports français depuis très longtemps, la route ayant écrasé les investissements nécessaires dans le rail et le fluvial, à très fort enjeu en capital (des dizaines de milliards d'euros sont nécessaires) et faible rentabilité ».

³ D'après Fret SNCF, le départ de la compagnie DFDS de Toulon vers Sète en 2019, pour accéder à un service ferroviaire d'hinterland, est une démonstration à l'échelle régionale d'une réalité à l'échelle européenne.

⁴ Robert Rivier et Yves Putallaz, École polytechnique fédérale de Lausanne, septembre 2005, Audit sur l'état du réseau ferré national français.

⁵ Cour des comptes, décembre 2018, rapport public thématique, SNCF Réseau – Des réformes à approfondir.

⁶ Yves Putallaz et Panos Tzieropoulos, École polytechnique fédérale de Lausanne, septembre 2012, Audit sur l'état du réseau (Audit Rivier).

du développement durable, le président-directeur général de SNCF Réseau¹ a confirmé la poursuite de cette évolution : « *les efforts consentis par les gouvernements depuis 2012 ont permis de **stabiliser la tendance au vieillissement** de la voie, mais **non des autres composantes du réseau**. Il ne s'agit que d'une stabilisation et non pas, hélas, d'une amélioration.* »

Différents niveaux doivent être distingués lorsqu'il est question de voies ferrées desservant les ports.

- D'abord, les ports disposent eux-mêmes d'un **réseau ferré portuaire** qui leur a été transféré à compter de 2005 et pour lequel ils ont investi d'importants montants afin de les remettre à niveau. **L'articulation entre le réseau ferré portuaire et le réseau ferré national peut être source de coûteuses difficultés**². À titre d'illustration, le port de Toulon est embranché sur la ligne Marseille-Nice, qui est saturée, et dont trois tunnels empêchent tout accès direct à l'autoroute ferroviaire, ce qui lui aurait coûté un million de tonnes annuel et une centaine d'emplois³, au profit du port de Sète. D'autres sujets de difficultés ont été identifiés, comme **l'état médiocre de certaines voies de service**, ce qui impacte directement les chantiers de transport combiné, ainsi que des **installations terminales embranchées et des capillaires dont l'état de dégradation est tel qu'il a fait fermer des lignes au profit du transport routier**.

Le transfert des voies ferrées portuaires aux ports

Partant du constat de la faiblesse des investissements de Réseau ferré de France (RFF)⁴, et afin à la fois d'améliorer l'efficacité du fret ferroviaire et de clarifier les responsabilités sur les voies ferrées des quais⁵, l'ordonnance du 2 août 2005⁶ a engagé le processus de transfert aux ports maritimes du réseau ferré situé sur leur domaine⁷. Des arrêtés ministériels, signés en 2008, ont défini les limites entre réseau portuaire et réseau national et le montant des compensations financières. **Environ 750 kilomètres de voies ferrées ont ainsi été transférés aux grands ports maritimes**. L'état général du réseau transféré était globalement analogue à celui du RFN, c'est-à-dire souvent **médiocre**.

¹ *Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 3 juin 2020, audition de M. Luc Lallemand, président-directeur général de SNCF-Réseau.*

² *Le GPMM rencontre des difficultés au niveau du bassin et du Port, du fait de trois tunnels (hors domaine portuaire mais utilisés par le GPMM) qui se caractérisent par un problème de dimension.*

³ *Délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône.*

⁴ *Rapport précité n° 331 (2007-2008) de M. Charles REVET.*

⁵ *Cour des comptes, rapport précité de juillet 2006.*

⁶ *Ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes.*

⁷ *Les dispositions législatives relatives aux voies ferrées portuaires sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 5351-1 à l'article L. 5352-5 du code des transports.*

Le linéaire transféré se répartit de la manière suivante¹ :

Ports	Linéaire transféré (en km de voie)
Dunkerque	202
Le Havre	200
Rouen	134
Marseille	112
La Rochelle	45
Nantes St Nazaire	43
Bordeaux	21

Ce transfert s'est traduit par le versement par le gestionnaire d'infrastructure d'une soule à chaque port pour permettre la réalisation de travaux d'entretien visant à améliorer le réseau ferré portuaire. Cette soule s'élève à 110 millions d'euros pour l'ensemble des GPM et les ports de Paris et de Strasbourg.

L'Annexe présente les caractéristiques principales des voies ferrées transférées et les coûts relatifs à l'entretien et à la régénération des réseaux ferrés portuaires. Globalement, les efforts de régénération de ces voies ferrées ont été financés dans le cadre des **CPER successifs**. Le tableau ci-dessous liste les financements par l'État consacrés au développement des infrastructures de fret desservant les places portuaires entre 2008 et 2019².

Port	Opération	Montant total	Montant État
GPM Dunkerque	Amélioration des dessertes ferroviaires	18 134 640	5 000 000
GPM Le Havre	Réseau ferré portuaire et desserte ferroviaires des terminaux à conteneurs	5 500 000	4 500 000
PA Paris	Montereau - embranchement ferroviaire	4 198 200	527 714
GPM La Rochelle	Modernisation du réseau ferroviaire portuaire	4 000 000	1 000 000
GPM Marseille	Amélioration et fiabilisation des infrastructures ferroviaires des bassins Est - <u>Mourepiane</u>	13 000 000	580 000
	<u>Mourepiane</u> Phase I - Raccordement ferroviaire	3 380 000	1 100 000
	Remise à niveau des voies ferrées bassin Est et des bassins Ouest		6 521 558

¹ Réponse écrite de SNCF Réseau au questionnaire de la mission d'information.

² DGITM, Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information. Ces montants sont financés sur le programme 203 grâce au concours de l'Agence de financement des infrastructures de transports.

Les GPM, désormais gestionnaires d'infrastructures, sont, à ce titre, en charge de **l'entretien, de l'exploitation et du développement des voies ferrées portuaires placées dans leur circonscription**. Ils peuvent choisir de réaliser **l'entretien** de leurs voies en propres mais la plupart d'entre eux ont préféré de sous-traiter à des opérateurs spécialisés. SOCORAIL assure aujourd'hui la maintenance des voies ferrées dans tous les GPM, excepté Marseille, où il est assuré par SFERIS.

La DGITM¹ considère le transfert des voies ferrées portuaires comme « **globalement positif** », dans la mesure où il a permis d'adapter leur gestion à la réalité des trafics portuaires de marchandises qui les empruntent et où il a mis fin à une répartition historique complexe des rôles et des missions entre la SNCF et les ports, permettant ainsi d'accélérer la modernisation et l'entretien des voies ferrées portuaires.

Aussi, la réforme portuaire de 2008 a intégré aux missions des GPM **la promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés**². D'après la Délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine, les ports de l'axe Seine se sont **pleinement saisis du sujet et l'effort de régénération est déjà largement engagé**, avec la perspective de retrouver un réseau au niveau nominal et ainsi de réduire les coûts de maintenance à terme. Selon la DGITM, le GPM de La Rochelle a fait progresser le trafic ferroviaire de 600 kilotonnes à 1,5 million de tonnes entre 2008 et 2018 en devenant pilote d'un opérateur ferroviaire de proximité depuis 2010. La part modale du fer y a ainsi augmenté de 82,7 % entre 2007 et 2019³.

- Des difficultés ont ensuite été identifiées dans les interconnexions avec le **réseau ferré national**, dont l'entretien est assuré par SNCF Réseau. Ce réseau est dans un état de dégradation important, que la trajectoire de rénovation fixée par le contrat pluriannuel entre l'État et SNCF Réseau parvient à peine à stabiliser. Ce constat se pose avec plus d'acuité en ce qui concerne les **lignes capillaires utilisées pour le fret** (*dont les caractéristiques sont détaillées en annexe*). D'après SNCF Réseau⁴, **2,2 millions d'euros seront consacrés en 2020 à la rénovation des capillaires fret desservant les ports**. Certaines d'entre elles, situées à proximité des terminaux portuaires, sont sujettes à des limitations temporaires de vitesse en raison du retard pris concernant leur renouvellement, comme c'est le cas au sein de la zone industrialo-portuaire de Fos. Le maintien de certaines lignes de fret est actuellement menacé par des projets d'ouverture de plusieurs d'entre elles au trafic de voyageurs.

- Le dernier niveau de difficulté que soulève l'accès ferroviaire des places portuaires est celui de la **connexion aux grands corridors européens**, évoqué plus loin⁵.

¹ Réponses écrites au questionnaire de la mission d'information.

² Les missions des GPM sont aujourd'hui codifiées à l'article L. 5312-2 du code des transports.

³ Contribution écrite du GPM de La Rochelle à la mission d'information.

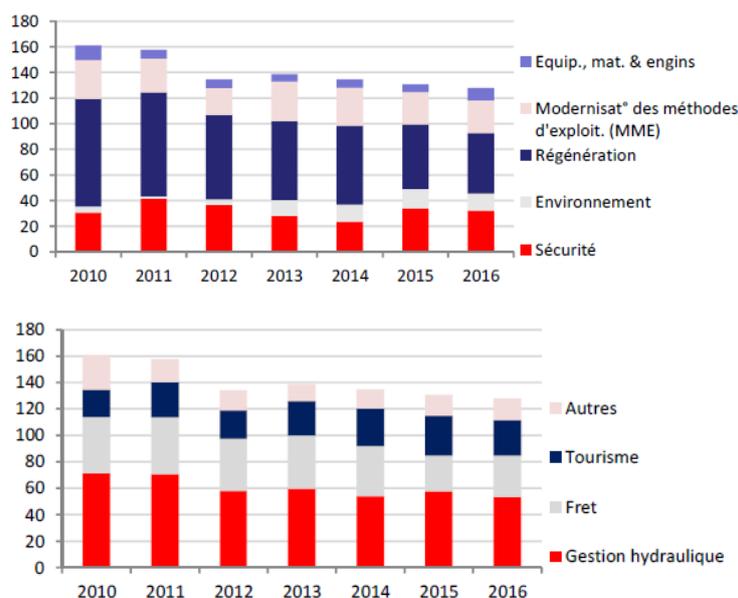
⁴ Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

⁵ D'après le délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône, certaines de ces connexions sont particulièrement compliquées, comme celle entre la France et la Suisse alémanique via Bâle par la vallée du Doubs qui est interdite aux conteneurs en raison de la demi-douzaine de tunnels situés entre Belfort et Besançon dont les dimensions ne sont pas adaptées. Un autre exemple cité par le délégué est celui du barreau Rhône

Le fret ferroviaire souffre *a fortiori* de la faible qualité de service délivrée par SNCF Réseau et d'une fiabilité insuffisante. Le premier point renvoie à la **difficulté d'obtenir des sillons de qualité pour les trafics de fret**, auxquels sont souvent préférés les trafics voyageurs. Comme le soulignait le président-directeur général de la SNCF devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en octobre 2019 : « La vitesse théorique de ces trains est de 100 kilomètres par heure, mais leur vitesse réelle ne dépasse pas **30 kilomètres par heure**, parce qu'ils doivent tout le temps laisser passer des trains de voyageurs ou, la nuit, ralentir dans les zones de travaux »¹. Le second fait écho à la **ponctualité** perfectible du fret².

À l'image du réseau ferré, plusieurs audits³ ont fait état de la **dégradation du réseau fluvial** ces dernières années, notamment sous l'effet de la diminution des investissements de maintenance entre 2010 et 2016, comme l'illustrent les graphiques ci-après.

Évolution des investissements de maintenance depuis 2010



Source : MENSIA, novembre 2017, « Étude des besoins en investissements de VNF 2018-2022 ».

Rhin, qui est inscrit au titre des RTE-T sur le couloir Mer du Nord-Méditerranée qui dont la réalisation n'a jamais été étudiée de très près.

¹ Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 2 octobre 2019, *Audition de M. Jean-Pierre Farandou, candidat proposé par le Président de la République aux fonctions de président du directoire de la SNCF.*

² D'après l'Autorité de régulation des transports, le taux de retard au seuil de 60 minutes était de 9 % en 2018 et celui au seuil de 5 minutes s'élevait à 36 %. Au total, 8,6 millions de minutes auraient été perdues en 2018 en raison de ces retards. (Source : Le marché français du transport ferroviaire de marchandises 2018 - focus).

³ Conseil d'orientation des infrastructures (COI), février 2018, « Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir ».

D'après l'audit mené par le cabinet MENSIA en 2017, **les opérations de régénération de VNF ont diminué de 66 à 47 millions d'euros entre 2012 et 2016**. L'observation de l'évolution des investissements de maintenance entre 2010 et 2016 par fonction montre en outre une **diminution des investissements dédiés au fret de l'ordre de 8 millions d'euros**. Au total, l'étude relève une *« tendance à la dégradation de l'état du patrimoine constatée dans toutes les études depuis 35 ans »*.

À ce sous-investissement en matière de régénération du réseau, s'ajoute des possibles **conflits d'usage** pour le transport fluvial, qui existent au niveau des ports de manutention. D'après VNF, *« le coût journalier d'immobilisation des navires porte-conteneurs conduit souvent les opérateurs de terminaux à les traiter en priorité, au détriment des barges »*, ce qui peut conduire à un **manque de fiabilité des escales fluviales**.

Au-delà du sous-investissement dans les infrastructures, les transports massifiés restent généralement **moins compétitifs que la route¹ en raison des coûts de transbordement²**. Ainsi, à titre d'illustration, si le coût de chargement ou de déchargement d'un conteneur est gratuit pour la route³, il est particulièrement coûteux pour le **transport fluvial** : la manutention des conteneurs sur une barge fait l'objet d'un surcoût de manutention facturé par le manutentionnaire à l'opérateur fluvial⁴. **Avant même d'avoir quitté le quai, l'opérateur fluvial doit donc absorber un surcoût, contrairement au transport routier**. Si ce surcoût s'explique d'un point de vue économique, il crée une distorsion par rapport aux autres modes, mais aussi par rapport aux autres concurrents européens⁵.

Des aides au report modal existent⁶, ainsi qu'un soutien au transport combiné⁷ pour compenser les ruptures de charge et les frais de transbordement. 27 millions d'euros sont ainsi prévus à ce titre pour 2020, dont 18 millions d'euros au titre des services ferroviaires et 9 millions d'euros pour le soutien du transport combiné maritime (courte distance) et fluvial. Ce soutien consiste en le versement d'une aide aux opérateurs par

¹ Pour les armateurs, *« le transfert depuis ou vers la route reste souvent la solution la plus flexible et la plus économique »* étant donné les *ruptures de charge* qu'impose transfert de toute marchandises depuis ou vers un autre mode que le maritime.

² Ainsi, comme le souligne la *Commission européenne*, les coûts du transport combiné sont de l'ordre de 23% supérieurs aux coûts d'un même service tout routier en raison des simples transbordements

³ La manutention est incluse dans le forfait de manutention maritime.

⁴ Le traitement différencié du mode fluvial est, d'après la DGITM, un état de fait : le mode fluvial était inexistant lorsque les termes des contrats entre manutentionnaires et armateurs et ceux des THC ont été fixés en 1994.

⁵ Source : réponses écrites du Grand Port Maritime de Dunkerque.

⁶ À titre d'exemple, le plan d'aide au report modal, mis en place par VNF, vise à convaincre les chargeurs d'étudier la possibilité de faire transporter leurs marchandises par la voie d'eau.

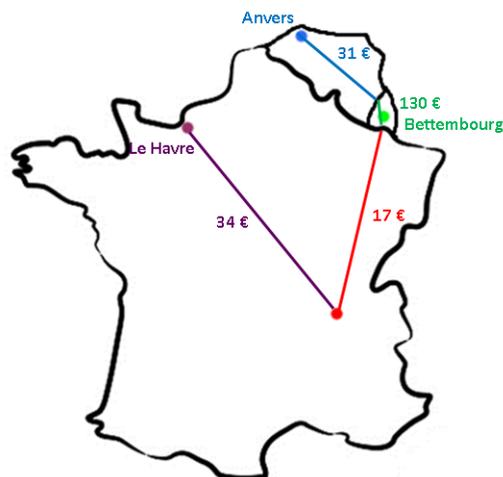
⁷ 27 millions d'euros sont prévus en 2020, dont 18 millions d'euros au titre des services ferroviaires et 9 millions d'euros pour le soutien du transport combiné maritime (courte distance) et fluvial. Il consiste en le versement d'une aide aux opérateurs par unité de transport intermodal (UIT) transbordée sur le territoire national de la route vers les modes ferroviaire, fluvial et maritime.

unité de transport intermodal (UIT) transbordée sur le territoire national de la route vers les modes ferroviaire, fluvial et maritime.

Pour autant, comme l'ont souligné de nombreux acteurs auditionnés par la mission d'information, le niveau de cette « *aide à la pince* » est faible par rapport aux autres pays européens¹ et ne suffit pas à rendre les transports massifiés plus compétitifs que la route. Comme l'indique VNF², le **niveau d'aide à la pince a diminué de 48 euros à 24 euros en 2014 et 18 euros en 2018**. Cette diminution doit en outre être mise en regard avec la baisse structurelle du transport routier³.

Une aide au transport combiné largement insuffisante au regard des aides prévues dans les pays voisins

L'exemple de l'aide versée pour un train à destination de Lyon et chargé à 40 UIT est particulièrement éclairant pour comprendre l'impact majeur que peut avoir le niveau d'aide à la pince. Les données fournies par Naviland Cargo, opérateur de transport combiné appartenant au groupe SNCF, permettent de comparer les aides distribuées sur le trajet Le Havre - Lyon d'une part et Anvers - Bettembourg - Lyon d'autre part.



- Sur le trajet **Le Havre - Lyon**, la subvention versée au titre du « coup de pince » s'élève à environ **34 euros** (17 euros au Havre et 17 euros à Lyon) ;

¹ Rapport « Comment rendre attractive et compétitive la Porte Nord de la France ? » remis au Premier ministre en juillet 2016 par MM. Jérôme Bignon, sénateur de la Somme, et René Vandierendonck, sénateur du Nord : l'axe Nord est caractérisé par une forte concurrence avec la Belgique, qui pratique des aides au transport combiné élevées.

² Contribution écrite.

³ Contribution écrite de VNF : « les indices publiés par le Comité national routier (CNR) montrent pour une configuration de poids lourd à 40 T sur longue distance une évolution du coût de 141,38 euros en février 2013 à 134,76 euros en février 2017 ».

• Sur le trajet **Anvers - Bettembourg - Lyon**, elle s'élève à environ **178 euros** (réduite à 152 euros¹) et se décompose comme suit :

○ 28 euros (coup de pince) + 3 euros (aide kilométrique) sont versés en Belgique ;

○ 130 euros sont versés au Luxembourg (correspondants à deux versements de 30 euros pour la manutention et à une aide supplémentaire versée par train) ;

○ 17 euros de coup de pince sont enfin versés à Lyon.

Le niveau de subvention pour un conteneur est donc entre 4 et 5 fois plus élevé sur le deuxième trajet que sur le premier trajet, pourtant deux fois plus rapide. Dans la mesure où ce conteneur est susceptible d'avoir été transporté pendant 30 jours sur un navire, le temps du trajet ferroviaire n'est pas toujours un critère déterminant dans le choix du port de déchargement, à l'inverse de son **coût**.

b) Les inflexions prévues par la LOM

La loi d'orientation des mobilités (LOM)² fixe une trajectoire d'investissements certes ambitieuse, mais qui semble insuffisante au regard des enjeux de développement portuaire. L'un des objectifs de cette loi est **d'améliorer l'efficacité des transports de marchandises pour renforcer la compétitivité des territoires et des ports**, d'accélérer le report modal et de diminuer l'impact environnemental des transports de marchandises. L'un des cinq programmes d'investissements prioritaires définis par la loi 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**³. À ce titre, il est notamment prévu que **l'État soutienne les programmes d'investissement des GPM et de leur hinterland**⁴ et renforce son soutien au développement des solutions de transport intermodal diversifiées et des solutions multimodales entre la mer et le fleuve. Il est enfin précisé que l'État confirme la poursuite de son **soutien aux opérateurs de transport combiné**.

La LOM prévoit par ailleurs, dans son rapport annexé, une **augmentation de 40 % de l'investissement de l'État dans les systèmes de transport sur la période 2019-2023 par rapport à la période 2014-2018**. Elle prévoit en particulier une augmentation des crédits consacrés à l'entretien et à la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux, (comme le détaille l'annexe). Si ces inflexions doivent être saluées, cette programmation ne semble néanmoins **pas suffisante pour améliorer significativement la desserte des ports maritimes français**. La trajectoire retenue repose en effet sur le **scénario 2** envisagé par le Conseil d'orientation

¹ Dans la mesure où le niveau d'aide est plafonné à 30 % du coût total du transport.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

³ D'après la direction du budget, « Il n'est pour l'heure pas possible de présenter une ventilation par projet ».

⁴ Article 189 de la LOM : « particulièrement au travers de son engagement dans les contrats de plan État-région ou les contrats de convergence dans les territoires ultra-marins ».

des infrastructures¹. Or, seul le scénario 3, qui correspond à un budget annuel de l'Afitf de 3,5 milliards d'euros, est susceptible de satisfaire pleinement les besoins des GPM en matière d'infrastructure et de services de fret. En outre, comme le souligne l'alliance 4F, si l'État a prévu un rôle pour le fret dans la LOM, « les lignes budgétaires sont sans commune mesure avec celles des voisins européens »².

S'agissant de la régénération du réseau fluvial en particulier, l'objectif des 190 millions annuels en matière de régénération et de modernisation fixé par la LOM reste bien loin des besoins annuels évalués à 244 millions d'euros annuels, et plus encore de l'objectif de 307 millions d'euros par an qui permettrait, d'après l'audit de 2017, la reconstitution de la consistance du réseau.

La LOM confirme en outre la poursuite de la réalisation de grandes infrastructures qui sont à la fois sources d'opportunités et de risques. Elle prévoit, dans son rapport annexé, l'achèvement des grands itinéraires routiers, ferroviaires et fluviaux. Y est notamment précisé que l'État confirme son engagement dans la réalisation de la liaison ferroviaire international fret et voyageurs Lyon-Turin. Or, le rapporteur considère qu'il est **indispensable d'envisager le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise de manière globale, en actant la réalisation concomitante du barreau nord-est et du barreau sud-est, sauf à risquer de fragiliser les ports de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône dont une partie des trafics pourraient être détournés au profit des ports italiens.**

**Les risques liés à l'absence de contournement ferroviaire
de l'agglomération lyonnaise (CFAL)**

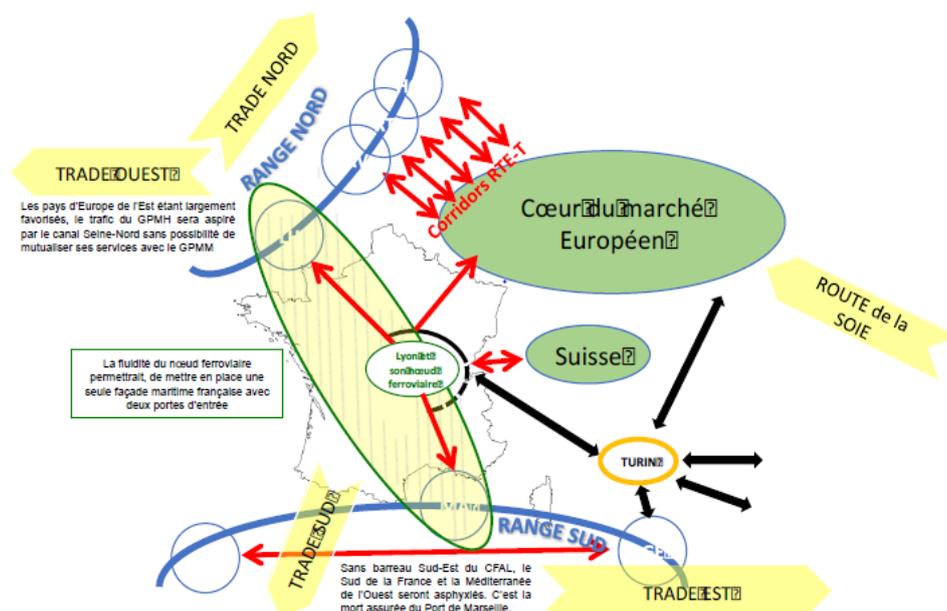
L'inscription de la réalisation de la ligne ferroviaire transalpine Lyon-Turin dans le rapport annexé de la LOM a suscité, en commission comme en séance, un débat quant à la nécessité d'acter le contournement total de l'agglomération lyonnaise et de réaliser concomitamment les barreaux nord-est et sud. Le rapporteur de la mission d'information avait déposé, avec plusieurs de ses collègues, un amendement³ visant à acter le contournement global de l'agglomération lyonnaise. **Comme le soulignait le sénateur Bruno Gilles à l'occasion de l'examen du texte en séance : « L'absence ou le retardement du barreau sud-est aurait des conséquences désastreuses pour l'ensemble des territoires situés au sud de Lyon, qui ne seraient plus directement desservis à terme. Cette perte de trafic pour le port de Marseille-Fos s'effectuerait au profit des ports italiens, notamment Trieste. À l'heure où la Chine s'apprête à signer des accords importants avec l'Italie dans le cadre des nouvelles routes de la soie, il faut veiller à ne pas aggraver les difficultés à venir ».**

¹ Rapport précité du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), février 2018.

² 4F, Ibid.

³ amendement de séance n° 206 rect.

Si l'Union maritime et fluviale et Marseille-Fos¹ reconnaît l'intérêt de la création de la ligne Lyon-Turin, elle estime qu'elle est susceptible d'avoir des conséquences néfastes pour le range sud : « Si la liaison nord se réalisait de manière prioritaire et indépendante, la voie du sud serait très compromise. L'ensemble du fret ferroviaire provenant du sud de Lyon serait durablement pénalisé, les convois étant contraints d'emprunter la « voie normale » sur laquelle priorité est donnée au trafic passager. Un armateur gagnerait ainsi en rapidité en débarquant sa marchandise au nord (port du Havre ou ports belges et néerlandais) ce qui remettrait en cause la desserte envisagée de la Suisse et du sud de l'Allemagne, axes de développement économique majeurs pour la plateforme portuaire marseillaise. »



À l'issue du débat public organisé sur le nœud ferroviaire lyonnais entre avril et juillet 2019, SNCF Réseau a indiqué avoir décidé² « d'approfondir l'analyse comparative des deux options d'aménagement sur la section entre Saint-Clair et Guillotière, ainsi que les deux options de phasage combinées entre NFL LT et Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise »

Le rapporteur déplore que la réalisation du barreau sud-est n'ait pas été actée en dépit des risques que présente ce projet sur la compétitivité des ports français.

L'article 134 de la LOM prévoit par ailleurs la transformation de la **Société du Canal Seine-Nord Europe** en établissement public local, avec pour objectif de réaliser l'infrastructure fluviale reliant les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau européen à grand gabarit entre Compiègne et Aubencheul-au-Bac. L'ouverture du canal permettra d'ouvrir le sud de la région Hauts-de-France au transport fluvial de grande capacité et de

¹ UMF, novembre 2019, « Le Lyon-Turin sous condition du contournement ferroviaire complet de l'agglomération lyonnaise ».

² Avis relatif à la conclusion du débat public et à la décision du maître d'ouvrage du 11 décembre 2019 sur le projet des aménagements de long terme du nœud ferroviaire lyonnais (NFL LT).

« valoriser l'ensemble du losange Paris-Le Havre-Dunkerque-Strasbourg »¹. Pour certains acteurs, si la réalisation de ce canal peut être potentiellement **positive pour Dunkerque et Paris** - à la condition toutefois de mettre en place des plateformes logistiques le long de l'axe - elle est également porteuse d'un **risque de détournement des trafics** pour les ports normands avec un axe Anvers-Paris. Comme le souligne France Logistique, « ce projet est à la fois une chance et un défi pour notre appareil logistique ». Si cette infrastructure représente une opportunité de **développement économique des territoires concernés** (le chantier pourrait créer 10 000 emplois directs et indirects annuellement²), le rapporteur considère que les ports français ont dix ans pour s'organiser afin de ne pas être « court-circuités » par les ports du range Nord.



La réalisation de ces deux projets connaît toutefois, d'après la Cour des comptes européennes³, un important retard quant à leur entrée en service (18 ans pour le canal Seine-Nord-Europe et 15 ans pour la liaison Lyon-Turin) ainsi que des dérapages considérables en matière de coûts (augmentation de 199 % pour la liaison Seine-Escaut et de 85 % pour la liaison Lyon-Turin).

c) *Des financements européens dont la France ne tire pas assez parti*

La France est traversée par trois des neufs corridors définis par l'Union européenne. Ces outils, définis par le règlement de décembre 2011 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau

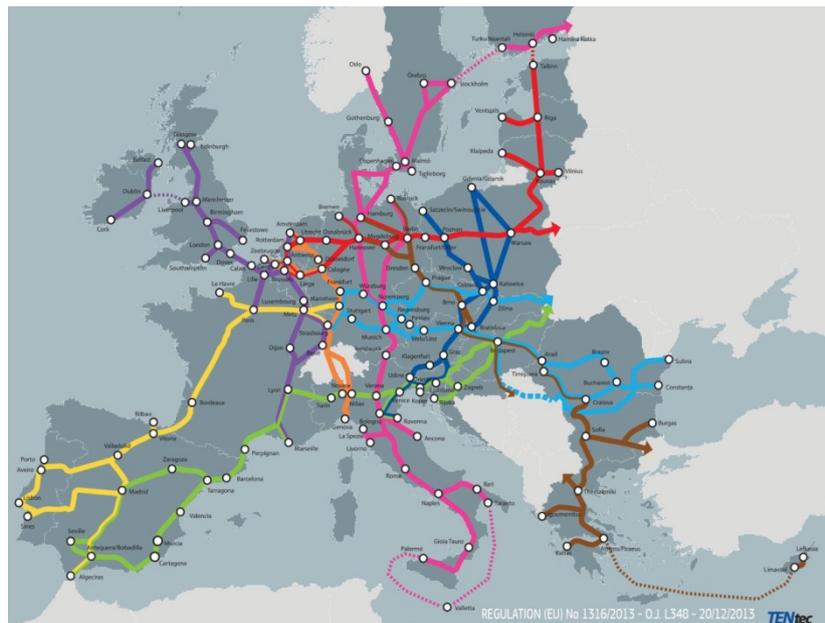
¹ Rapport précité de Michel Lalande, 2018.

² Rapport n° 368 (2018-2019) de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019.

³ Cour des comptes européennes, juin 2020, « Infrastructures de transport de l'UE : accélérer la mise en œuvre des mégaprojets pour générer l'effet de réseau dans les délais prévus »

transeuropéen de transport (RTE-T)¹, constituent la « colonne vertébrale » du réseau de transport multimodal européen et concentre les infrastructures et les liaisons les plus stratégiques. Le volet financier de ces réseaux est quant à lui régi par le règlement de 2013 établissant le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**², qui permet de créer un important effet de levier³ : 33 milliards d'euros étaient prévus pour la période 2014-2020, dont 26 milliards de dotation pour les transports.

Les 9 corridors européens



Source : Commission européenne

D'après la Cour des comptes européenne, **5,04 % des fonds de l'Union européenne aux projets de transport maritime**⁴ ont été affectés à la France pour la période 2000-2013⁵, ce qui en fait le cinquième pays bénéficiaire (après l'Espagne, l'Italie, la Grèce et la Pologne).

Néanmoins, de l'avis de certains acteurs interrogés par la mission, la France n'a pas toujours été en capacité de défendre ses intérêts portuaires à l'échelle européenne : c'est ainsi qu'en août 2018, la Commission européenne, dans sa proposition de modification du règlement sur le MIE dans la perspective du Brexit, a proposé une nouvelle liaison maritime

¹ Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

² Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE.

³ Un million d'euros investi par l'UE

⁴ Via le MIE ou encore les fonds structurels.

⁵ Cour des comptes européenne, rapport spécial précité, 2016.

reliant Dublin au Benelux sans qu'aucun port français ne soit mentionné¹. Cet exemple est révélateur des difficultés que rencontre la France à faire entendre sa voix à l'échelle européenne sur les sujets maritimes. Pour l'Union maritime et portuaire de France (UMPF), il illustre « *notre besoin d'assurer une veille permanente et d'anticiper les événements à venir* »². C'est pourquoi il est devenu nécessaire de **mettre en place un réseau de correspondants au service de la promotion des intérêts portuaires français au sein de l'Union européenne**. Alors que de nouvelles échéances se profilent à l'échelle de l'Union européenne avec le Brexit, la révision du règlement RTE-T d'ici 2023 ou encore la révision du cadre financier pluriannuel, **un renforcement de la présence française s'impose pour mieux défendre et promouvoir les intérêts nationaux**.

Recommandation n° 3 : structurer un réseau de correspondants au sein de l'Union européenne, associant des représentants de chaque place portuaire et des ministères concernés, pour promouvoir les intérêts portuaires français et tirer le meilleur parti des financements européens.

d) Un constat de sous-investissement qui trouve à s'appliquer au domaine portuaire

Le constat du sous-investissement dans les infrastructures de desserte des ports trouve à s'appliquer plus généralement concernant le **domaine portuaire**. Dès 2008, Charles Revet soulignait que « *les investissements dans le domaine portuaire sont depuis vingt ans le parent pauvre des infrastructures de transport puisqu'ils ne représentent que 3 % de l'enveloppe totale.* »³ Ce constat est toujours d'actualité puisque l'action 43 « Ports » représente, en loi de finances pour 2020, environ **3 % du programme 203** « Infrastructures et services de transports »⁴.

S'agissant en outre des interventions de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) dans le domaine portuaire, elles représentent, depuis 2006, entre **35 et 60 millions d'euros**. Pour l'année 2019 par exemple, le montant affecté à des opérations concourant au développement portuaire s'élève à 31 millions d'euros environ. Rapporté aux dépenses totales de l'Afitf, qui étaient de 2,48 milliards d'euros, cela représente **seulement 1,25 % du budget de l'Agence**⁵. À ce constat s'ajoute la crainte d'une diminution des recettes de l'Afitf, à la suite de la crise sanitaire, qui pourrait *in fine* se répercuter sur les investissements portuaires.

¹ Rapport d'information de MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin, fait au nom de la commission des affaires européennes n° 171 (2018-2019), 30 novembre 2018.

² Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

³ Rapport n° 331 (2007-2008) de Charles Revet, au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant réforme portuaire.

⁴ 100,9 millions d'euros sont prévus au titre de cette action. Les crédits inscrits au titre du programme 203 s'élèvent à 3,18 milliards d'euros.

⁵ L'annexe liste les infrastructures portuaires dont l'Afitf a concouru au financement depuis 2006.

La mission considère indispensable de maintenir la trajectoire financière de l'agence en lui affectant, le cas échéant, de nouvelles recettes.

Au total, la direction du budget indique que, sur la période 2008-2019, 730 millions d'euros de crédits budgétaires ont été affectés aux dépenses d'entretien des ports ainsi que **690 millions aux dépenses d'infrastructures portuaires** (CPER, HCPER, plan de relance). Sur cette même période, l'Afitf a concouru à hauteur de 650 millions d'euros aux investissements portuaires :

- 312 millions d'euros au titre des CPER portuaire et littoral ;
- 48 millions d'euros au titre du dispositif « autoroute de la mer » ;
- 23 millions d'euros fléchés sur le projet « Fos 2XL » ;
- 86 millions d'euros au titre de projets HCPER ;
- 175 millions d'euros au titre du plan de relance portuaire ;
- 5 millions d'euros fléchés sur le secteur portuaire au titre du « plan fret ».

Le tableau ci-après les principales opérations d'investissement en cours dans les GPM :

Dunkerque	Création d'un poste à quai supplémentaire Terminal de Flandres
	Amélioration des dessertes ferroviaires portuaires
Rouen	Rénovation des terminaux
	Amélioration des accès nautiques
	Aménagement de plateformes logistiques
	Rénovation du réseau routier portuaire
Le Havre	Terminal croisière
	Études d'accès fluvial à PORT 2000
	Rénovation des écluses de Tancarville
	Rénovation de l'écluse François 1er
	Aménagement du parc logistique
Paris	Création d'une plateforme multimodale
	Études de création d'un port urbain
	Amélioration de la desserte ferroviaire portuaire
Nantes Saint-Nazaire	Création d'un Guichet unique
	Requalification du boulevard des apprentis - trafic colis lourds
	Valorisation du site du Carnet
	Allongement de 350 m du poste 4 (Terminal à conteneur de Montoir de Bretagne)

La Rochelle	Modernisation du réseau ferroviaire portuaire
	Développement du terminal de Chef de Baie
	Aménagement de la Repentie
Bordeaux	GIRONDE XL - Amélioration des accès nautiques
Marseille	Amélioration de la desserte ferroviaire portuaire
	Réorganisation du pôle desserte Corse Maghreb
	Aménagement terminaux conteneurs darse 2
	Développement logistique et multimodal
	Modernisation des systèmes d'accostage
Martinique	Aménagement Bassin de Radoub
Guadeloupe	Grand Projet de Port
Guyane	Modernisation des terre-pleins

Source : DGITM

Entendus par la mission d'information, les représentants de la Fédération nationale des ports et docks ont réitéré leur constat, déjà clair en 2017¹, selon lequel que le **niveau d'investissement portuaire est largement insuffisant** au regard des besoins et des montants investis par les pays voisins. Ce constat est partagé par le CNTPA. À ce constat, déjà inquiétant, s'ajoute la **Crainte d'une diminution des recettes de l'Afitf**, à la suite de la crise sanitaire, qui pourrait *in fine* se répercuter sur les investissements portuaires. La mission considère indispensable de maintenir la trajectoire financière de l'agence, en lui affectant, le cas échéant, de nouvelles recettes.

Dès lors, pour le rapporteur, il est urgent de fixer une **stratégie nationale de reconquête de parts de marché et de développement économique** articulant :

- des **objectifs en termes d'investissements**, d'emplois, de parts de marché sur les différents types de trafics et de report modal vers des modes massifiés ;
- des **moyens coordonnés** entre les autorités portuaires au service de l'attractivité des ports français (droits de port, redevances domaniales) et autorités publiques (État, collectivités territoriales) pour surmonter la crise et rétablir l'image de fiabilité des ports français ;
- les **GPM métropolitains et les GPM ultramarins**, au service d'une vision commune, et **les ports décentralisés**.

¹ Fédération Nationale des Ports et Docks CGT, avril 2017, « Relance des ports français. De la parole aux actes : « l'urgence » ».

Au-delà, la piste d'une structure nationale de gouvernance des ports mérite d'être approfondie. Aussi, le rapporteur propose l'intégration de l'Observatoire des coûts du passage portuaire que la mission IGF-CGEDD appelait à « redynamiser », de France Logistique et du CILOG, dans une structure plus large de type « **conseil national portuaire et logistique** » (CNPL). Cette structure regrouperait des représentants de tous les conseils de surveillance et de développement des GPM métropolitains (principaux acteurs économiques - TLF, UNIM, FFPM, UMPF, UPF, AUTF) et d'outre-mer ainsi que des représentants de l'État (DGITM, DGE, DB, DGDDI, DGCCRF, délégués interministériels, Business France). L'intégration du comité France Maritime, trait d'union entre le Cluster maritime et les pouvoirs publics, pourrait être recherchée. Cette structure associerait naturellement les **ports décentralisés**, à travers les associations nationales d'élus (Régions de France, ADF, AdCF, Villes de France) ainsi que les établissements entreprises publics concernées (SNCF, VNF, CNR) au service d'une **meilleure coordination**.

Recommandation n° 4 : bâtir une stratégie nationale portuaire et logistique pour 20 ans associant les ports étatiques (de métropole et d'outre-mer) et décentralisés¹ et créer un « **Conseil national portuaire et logistique** » (CNPL) pour assurer le suivi de sa mise en œuvre. Ce conseil serait **présidé par le ministre chargé des ports maritimes** pour piloter de façon transversale la mise en œuvre de la stratégie portuaire et logistique en associant l'ensemble des acteurs (ministères concernés, France Logistique, futur Comité interministériel à la logistique, Observatoire des coûts du passage portuaire, acteurs économiques, collectivités territoriales, représentants des dockers et des personnels des établissements portuaires). Dans ce cadre, **renforcer les coopérations entre ports** d'une même façade maritime et d'un même axe logistique. Construire en parallèle une **stratégie européenne** de coordination entre ports, avec des objectifs en matière de souveraineté.

¹ Des objectifs en termes de conquête de trafics, d'investissements, de report modal, de parts de marché et d'emploi devront être définis pour chaque façade maritime et axe logistico-portuaire (Nord, Atlantique, Méditerranée, Caraïbes, Océan Indien, Pacifique). Les coopérations entre ports maritimes et intérieurs sont à renforcer dans le cadre de structures dédiées comme des groupements d'intérêt public (GIP) ou des groupements d'intérêt économique (GIE).

RÉSUMÉ

L’empreinte économique des ports et du secteur logistique est mal connue : la valeur ajoutée totale associée au fonctionnement du système portuaire français pourrait dépasser 15 milliards d’euros et représenterait plus de 350 000 emplois directs et indirects.

La performance des GPM demeure en deçà des attentes et des potentialités de notre pays. Si l’orientation des réformes conduites depuis 30 ans était positive, le bilan est contrasté : 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 retard pris par la France sur ses concurrents européens représenterait de 30 000 à 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. Si d’autres facteurs expliquent les difficultés des ports français (désindustrialisation, restructurations affectant le secteur pétrolier, conjoncture économique globale) pendant ce temps, les autres ports européens ont amélioré leur position. Enfin, les récentes grèves et l’épidémie de Covid 19 ont durement éprouvé les GPM.

Cette situation provient à la fois d’une absence de vision stratégique à long terme et d’un sous-investissement chronique dans les infrastructures portuaire : les investissements dans le domaine portuaire représentent en effet moins de 3 % des investissements dans les infrastructures de transports et les dépenses de l’Afitf consacrées au secteur portuaire ne représentent que 1,25 % du budget total de l’agence. En outre, à l’heure actuelle, plus de 80 % des pré- et post acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier (hors oléoducs) quand 50 % du fret conteneurisé du port d’Hambourg est acheminé par voie ferroviaire ou fluviale. Le nombre très important de rapports publiés ces dernières années révèlent une inertie préoccupante de l’État. Il est temps d’inverser la tendance et de présenter cette stratégie annoncée il y a plus de deux ans par le Premier ministre aux Assises de la mer en 2017. La commission avait d’ailleurs appelé l’État à présenter sa stratégie sans plus attendre en février 2019. La mission a également constaté une **reconfiguration du paysage géopolitique**, avec le projet chinois des « nouvelles routes de la soie ».

Face à cette situation, la mission formule quatre recommandations de court terme : poursuivre l’ouverture des ports sur leur environnement territorial, renforcer la **connaissance utile** sur l’empreinte économique des ports, structurer un **réseau de correspondants** au service de la promotion des intérêts portuaires français au sein de l’Union européenne et pour tirer le meilleur parti des financements européens, **bâtir une stratégie nationale portuaire et logistique pour 20 ans** associant les ports étatiques (de métropole et d’outre-mer) et décentralisés et **créer un « conseil national portuaire et logistique » (CNPL).**

II. REPLACER LES PORTS FRANÇAIS AU CŒUR DE LA COMPÉTITION MONDIALE : LA NÉCESSITÉ D'UN PROGRAMME FÉDÉRATEUR EN 3 AXES POUR SAISIR LES OPPORTUNITÉS DE CROISSANCE

A. AXE 1 : AMÉLIORER LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES GPM ET AMÉLIORER L'ASSOCIATION DES ACTEURS ÉCONOMIQUES ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA GOUVERNANCE

1. Clarifier le pilotage stratégique des GPM

À partir de ses échanges avec les acteurs du secteur portuaire, la mission constate :

- un **pilotage insuffisamment unifié de l'État sur les GPM**, prenant la forme d'un manque d'objectifs clairs fixés aux directoires ;
- un **manque de diversité dans les profils des directeurs** de port, même si des évolutions sont positives (notamment à Bordeaux). Si certains directeurs ont développé une forte composante commerciale, telle n'est pas la règle pour l'ensemble des GPM. En outre, l'entente locale entre les acteurs de la place portuaire repose trop souvent sur la **personnalité** des directeurs ;
- que la **politique de dividendes de l'État est mal comprise et perçue**.

Elle considère dès lors qu'il est nécessaire de **renforcer le pilotage des GPM par la performance** et d'assurer à ces derniers une plus grande **transparence et une prévisibilité sur la politique de dividendes** de l'État.

L'idée 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, le rapporteur Charles Revet avait défendu l'inscription d'un **contrat d'objectif et de performance (COP)** dans la loi 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.

Sur ce sujet deux remarques s'imposent¹ :

- d'une part, **l'État n'a pas respecté la volonté du législateur** puisque celui-ci avait prévu la mise en place d'un COP dans la partie législative du code des ports maritimes² lors de la réforme portuaire, que le Gouvernement a ensuite supprimé lors de la codification du code des transports en 2010³. L'ordonnance de codification du code des transports avait été ratifiée dans le cadre de la loi n° 2012-375 du 19 mars 2012 relative à l'organisation du service et à l'information des passagers dans les entreprises de transport aérien de passagers et à diverses dispositions dans le domaine des transports, en première lecture à l'Assemblée nationale par l'adoption d'un amendement du député Yanick Paternotte ;
- après avoir rétrogradé cette disposition dans la partie réglementaire du code des transports⁴, **le Gouvernement a purement et simplement supprimé cet outil par décret en 2017**⁵.

Dans son rapport précité de 2017, la Cour considère que **l'État manque à ses obligations sur trois points** en matière de pilotage stratégique :

- le **faible nombre de lettres de mission** aux directeurs de ports et l'absence d'objectifs quantitatifs. La Cour relevait que, lorsque de telles lettres existent, elles n'affichent pas d'objectifs quantitatifs ;
- **aucun contrat pluriannuel** n'a été signé ;
- **l'État n'a pas demandé aux GPM de lui rendre compte** de la mise en œuvre du projet stratégique⁶.

¹ En outre, ces décisions apparaissent inappropriées à la lecture du rapport de François Philizot au Premier ministre, dans lequel il regrette qu'« **il n'existe pas à ce jour, d'engagements programmatiques liant directement l'État et le port, contrairement aux exemples des contrats d'objectifs qui sont fréquemment passés entre l'État et ses démembrements (...)** Un tel cadre méthodologique n'a certes rien d'original et il est presque **surprenant** qu'il n'ait pas encore été utilisé dans le domaine portuaire. Cela est sans doute une illustration de la faiblesse durable du pilotage stratégique exercé en cette matière par l'État. Il est temps de combler cette lacune ».

² Ancien article L. 103-1 du code des ports maritimes.

³ Article 9 de l'ordonnance n° 2010-1307 du 28 octobre 2010 relative à la partie législative du code des transports.

⁴ Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014.

⁵ Décret n° 2017-423 du 28 mars 2017.

⁶ Toutefois, dans ses réponses à la Cour des comptes, la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargé des relations internationales sur le climat souhaitait nuancer le constat de la Cour : « des réunions associant le directeur des services de transports et les directeurs généraux des GPM se tiennent **chaque mois** afin d'échanger sur les différents sujets d'actualité et guider les ports dans les grandes orientations stratégiques. [...] En conséquence et compte tenu du dispositif de suivi en place, la question de l'opportunité de conclure des contrats

Il ressort des travaux de la mission que ces constats sont toujours d'actualité.

En outre, le rapporteur souhaite une plus grande incitation à la performance concernant les **rémunérations des directeurs généraux**¹, qui pourrait être fixée à environ 25 % de la rémunération totale.

S'agissant de la **politique patrimoniale de l'État**, l'APE² indique dans ses réponses au questionnaire que « pour les besoins de l'élaboration du budget initial principalement, il a été fixé un principe selon lequel le **montant des dividendes s'élève à 40 % du résultat net comptable de l'entité concernée** », même si des adaptations sont pratiquées en fonction de la situation du port. Toutefois, la mission IGF-CGEDD insiste sur le fait que la stratégie de dividendes de l'État n'est pas assez **formalisée** et déplore un **manque de visibilité** pour les GPM.

Le rapporteur partage ces observations (*voir I A*) : les indicateurs de performance et le pilotage de la politique portuaire lui semblent insuffisamment développés. **Toutefois, les évolutions proposées ne doivent pas conduire à un alourdissement de la charge administrative pesant sur les GPM.** Au contraire, il s'agit pour le rapporteur de donner des règles du jeu claires : la création d'un COP vise à formaliser la tutelle exercée sur les GPM mais ne doit pas se concevoir comme un « étage supplémentaire » dans les obligations de *reporting* des GPM. En conséquence, ce COP aurait vocation à intégrer l'ensemble des documents de suivi existants et à constituer le cadre idoine pour le pilotage de la politique portuaire ainsi qu'un outil de dialogue et de **soutien de l'État** aux GPM. Au cours de ses déplacements, le rapporteur a ainsi été alerté sur une insuffisante attention portée par l'État à certains enjeux, notamment à **Bordeaux**.

Proposition n° 1 : renforcer le pilotage des GPM par la performance et inscrire la politique patrimoniale de l'État dans une logique pluriannuelle, en créant des contrats d'objectifs et de performance (COP), en généralisant l'établissement de lettres de mission aux directeurs généraux des GPM et en renforçant l'incitation à la performance dans le cadre de leurs rémunérations.

pluriannuels, dans les formes habituelles, entre l'État et les GPM est posée. S'agissant des lettres de mission des directeurs de port, le ministère s'attache à résorber le retard ».

¹ À l'heure actuelle, le MTES, le MACP et le MEF déterminent des critères quantitatifs et qualitatifs de calcul d'une part variable de la rémunération des présidents de directoire.

² À l'APE, le suivi des GPM est assuré par la direction de participations transports de l'APE, dont la compétence porte sur les grandes entreprises du secteur des transports (SNCF, AF-KLM, RATP, les aéroports, les grands ports, ATMB/SFTRF). Le suivi des GPM est assuré à plein temps par une chargée de participations, épaulée par les différents représentants de l'État choisis par le MEF au sein des conseils de surveillance des différents ports, ainsi que par les pôles transverses de l'APE, plus particulièrement le pôle juridique et le pôle audit et comptabilité.

2. Apporter des ajustements pragmatiques à la gouvernance des GPM pour améliorer le dialogue sur la place portuaire et utiliser HAROPA comme un terrain d'expérimentation

À la suite des réformes de 2008 et 2016, **la gouvernance des ports maritimes français a profondément évolué** (*voir encadré*). Ces réformes, notamment inspirées par les recommandations de la Cour des comptes concernant les conflits d'intérêts au sein des places portuaires, ont renforcé **l'efficacité de la gouvernance interne** des établissements portuaires mais ont occasionné **nombre d'effets négatifs**, en particulier s'agissant de l'association des acteurs locaux aux choix opérés par le port, alors même que les règles en matière de prévention des conflits d'intérêts sont bien établies par le code des transports, qui prévoit notamment le déport des membres du conseil de surveillance et du directoire concernés par les débats et le vote des délibérations¹.

Les évolutions apportées par les lois de 2008 et 2016

La loi de 2008 visait à :

- moderniser la gouvernance des grands ports maritimes à travers de nouvelles instances (directoire², conseil de surveillance³, conseil de développement⁴) et un renforcement des règles de déontologie ;
- recentrer les GPM sur leurs activités régaliennes (sécurité, sûreté et police portuaire) et sur les fonctions d'aménageur du domaine portuaire ;
- simplifier et rationaliser l'organisation de la manutention portuaire en confiant aux opérateurs intégrés de terminaux la responsabilité des opérations de manutention⁵. En conséquence, les contrats de travail des salariés affectés à ces activités ont également été transférés⁶ ;
- organiser la coordination entre ports d'une même façade ou d'un même axe fluvial (conseils de coordination portuaire)⁷.

La loi de 2016 pour l'économie bleue a apporté plusieurs ajustements complémentaires :

- un renforcement de la présence de la région au conseil de surveillance des GPM ;
- la consécration dans la partie législative du code des transports d'un comité d'audit chargé d'assister le conseil de surveillance dans ses fonctions ;

¹ Articles R. 5312-19 à -22. Le règlement intérieur du conseil de surveillance peut également fixer des dispositions particulières en la matière.

² Articles L 5312-9 à L 5312-10 et articles R 5312-27 à R 5312-35 du code des transports.

³ Articles L 5312-7 à L 5312-8-1 et articles R 5312-10 à R 5312-26 du code des transports.

⁴ Article L 5312-11 et articles R 5312-36 à R 5312-39-1 du code des transports.

⁵ Article 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008.

⁶ Article L. 5312-12 du code des transports.

⁷ Articles D. 5312-40 à D 5312-60-8 du code des transports

- la création d'une commission des investissements au sein du conseil de développement. Présidée par le président du conseil régional ou son délégué et composée de deux collèges, elle rend des avis non contraignants sur le projet stratégique du GPM et certains projets d'investissements publics sur le domaine.

Désormais, la direction de l'établissement et la responsabilité de sa gestion sont exercées par un **directoire** dont le fonctionnement est plus ou moins collégial d'une place portuaire à une autre. Le contrôle et l'évaluation de l'action du directoire sont confiés à un **conseil de surveillance** de 18 membres, dont 5 représentants de l'État, 5 représentants des collectivités territoriales, 5 personnalités qualifiées et 3 représentants du personnel. Enfin, le **conseil de développement**, contrepartie à l'exclusion des acteurs économiques locaux du précédent conseil d'administration, se prononce sur le projet stratégique, certains investissements et la politique tarifaire des GPM.

Les effectifs du conseil de surveillance sont en diminution de 35 % par rapport aux anciens conseils d'administration des ports autonomes. Le nombre de membres des conseils de surveillance issus du secteur privé varie entre **6 et 17 %** dans les GPM et peut être réévalué entre **11 et 17 %** en incluant les personnalités qualifiées.

a) Revoir la répartition des rôles en matière de nomination du directoire et d'incitation à la performance

La désignation des directeurs de ports relève du pouvoir réglementaire¹ : sur le rapport du ministre chargé des ports, après avis simple du président du conseil régional de la région dans laquelle se trouve le siège du port et avis conforme du conseil de surveillance, le Président de la République nomme les directeurs généraux des GPM.

Toutefois, cette organisation et la pratique apparaissent perfectibles pour le rapporteur, qui souhaite :

- que les instances de gouvernance des GPM jouent pleinement leur rôle de contrôle, y compris dans cette matière ;
- que le profil des directeurs de port soit diversifié².

Enfin, le rapporteur rappelle que, lors des débats sur la loi de réforme portuaire de 2008, la commission avait dans un premier temps proposé par amendement, à l'initiative de son rapporteur Charles Revet :

¹ L'APE indique, dans ses réponses au questionnaire de la mission, être « systématiquement **associée** au recrutement du président du directoire des GPM et participe **activement** à leur sélection (...) Elle a même proposé, avec succès, de recourir à des **cabinets de recrutement** pour les ports de Nantes et Marseille. Si cette méthode a permis **d'élargir le vivier des potentiels directeurs** de port, il n'en reste pas moins **limité** par la nécessaire maîtrise de l'univers portuaire, dont la connaissance est en général vue comme indispensable à l'exercice de ces fonctions ».

² Par exemple, Armateurs de France indique qu'« il est important que les dirigeants des ports (membres du directoire et cadres dirigeants) soient recrutés dans un **vivier large** (incluant le monde de l'entreprise), et si possible international. De même, la voix du secteur économique doit être plus proche des acteurs décisionnaires opérationnels ».

- une **durée minimale de 5 ans pour le mandat du directeur général**. Ce point a été traité par voie réglementaire¹ : le code des transports prévoit une durée de 5 ans renouvelable ;
- la **faculté pour le conseil de surveillance de demander la révocation du directeur général** par un vote à bulletins secrets.

Dès lors, le rapporteur considère qu'il est nécessaire de conduire une **évolution de la procédure de nomination des directoires**, dans un objectif de contrôle efficace du conseil de surveillance sur l'action de l'État.

b) Mieux associer les acteurs économiques et renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance des GPM

À l'issue de ses travaux, le rapporteur dresse les principaux constats suivants :

- le **nombre de membres du conseil de surveillance est élevé (18)** alors que le droit commun des sociétés commerciales prévoit entre 3 et 18 ;
- le pouvoir reste pour l'essentiel dans les **maines de l'État**, contrairement aux choix faits dans d'autres pays européens ;
- des **résultats très différents** dans la pratique de la gouvernance d'un port à l'autre et en fonction de la taille de la communauté portuaire ;
- la représentation des acteurs économiques et des collectivités territoriales ne leur permet pas d'influer de façon significative sur la trajectoire de développement du port. Le **conseil de développement a du mal à trouver sa place** et l'implication des acteurs est variable du fait du caractère non-contraignant de ses avis, qui donne un sentiment d'impuissance à ses membres, alors même qu'il représente l'ensemble de l'écosystème portuaire ;
- si le dialogue entre les directoires et le monde économique apparaît bien établi et constant dans la plupart des places portuaires, il s'organise sur un **mode informel** et dépend largement des personnalités en place.

Ces défauts en matière de gouvernance 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 décrit froidement un manque d'implication du conseil de développement et du conseil de surveillance, alors même que ceux-ci ne disposaient que d'un rôle très limité dans le projet.

En outre, l'étude réalisée par la direction de la législation comparée du Sénat sur les **différents modèles de gouvernance des ports maritimes en**

¹ Article R. 5312-27 du code des transports.

Europe, annexée au présent rapport (*voir annexe*), inspire deux constats complémentaires :

- en premier lieu, on peut supposer que le nombre plus important de membres dans les instances de gouvernance des GPM français réduit la **gouvernabilité des établissements** concernés et, en tout état de cause, **dilue la représentation des acteurs locaux** (opérateurs, collectivités territoriales) au profit de l'État ;
- en second lieu, la **coordination et la coopération interportuaire semble moins aboutie en France**, en particulier au regard du cas de l'Italie, qui a profondément rationalisé le nombre de ces unités portuaires et unifié leur gouvernance.

Pour le rapporteur, ces différences de modèle emportent deux séries de conséquences en France. D'abord, il semble qu'il y ait une **plus faible cohésion de la place portuaire**, sauf dans le cas de ports de moins grande envergure comme La Rochelle ou Dunkerque. Ensuite, l'insuffisante coopération interportuaire en France implique **une plus grande difficulté à orienter les flux** dans la perspective d'un agrandissement de l'hinterland portuaire.

Au cours de ses travaux, le rapporteur s'est interrogé sur la fonction et l'utilité réelle du **conseil de développement**, organe purement consultatif et dont la création représente un compromis avec le monde économique à la suite de la substitution des conseils d'administration des GPM par des directoires et des conseils de surveillance. La fonction et les prérogatives limitées de cette instance freinent, logiquement, l'implication des acteurs et la capacité de la place portuaire à orienter les décisions du port. L'intérêt du conseil de développement doit être double : d'une part, constituer une sorte d'« **assemblée générale** » de la place portuaire et d'autre part, permettre aux acteurs économiques de se prononcer sur les choix d'investissement. Est-ce que la démarche visant à s'assurer que les grands opérateurs d'une place portuaire, qui tirent la croissance du port, et les plus petits, qui en sont aussi l'avenir, bénéficient directement des investissements publics au plus près de leurs équipements favorise les conflits d'intérêts ? Les moyens pour prévenir et traiter les conflits d'intérêts au sein de la place portuaire sont bien établis et le risque est donc limité pour le rapporteur.

Pour le rapporteur, il est certain qu'une **meilleure association des milieux économiques et des collectivités territoriales permettrait d'instaurer une plus grande confiance entre les acteurs de la place portuaire**. Les établissements portuaires sont de plus en plus **dépendants des régions pour leurs investissements** et le renforcement relatif du rôle des régions est également légitime et nécessaire.

Dès lors, les propositions du rapporteur renvoient aux observations formulées par les acteurs qu'il a pu rencontrer et partent du double constat que **les réformes prises pour lutter contre les conflits d'intérêts montrent**

leurs limites et que les **frustrations de nombreux acteurs économiques**, voire les dysfonctionnements constatés dans le fonctionnement des instances de gouvernance actuelle, **réduisent le potentiel économique des GPM**. Après avoir formulé des propositions sur la coordination interministérielle de la politique portuaire (*voir I B*), cette seconde série de propositions sur la gouvernance des ports français vise à :

- un **resserrement des conseils de surveillance** dans un objectif d'efficacité et de révision du rôle de l'État dans cette instance ;
- **renforcer l'association des acteurs économiques de la place portuaire et des élus locaux** à la gouvernance des GPM dans un objectif de territorialisation de la gouvernance des GPM.

De nombreuses observations des acteurs confortent le rapporteur dans ce constat (*voir annexe*) et les professionnels de la manutention, du pilotage, et certains grands utilisateurs des ports demandent :

- de donner au président du conseil de développement le pouvoir de saisine de la commission des investissements¹ ;
- 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.

Le rapporteur souscrit à ces orientations. Il considère que « l'avantage comparatif » de la France en matière de gouvernance doit résider à la fois dans une **forme de différenciation des structures de gouvernance des GPM**, en fonction de la taille du port concerné et dans la **capacité de l'ensemble des acteurs du commerce et de la logistique à se concerter**. Une coordination renforcée entre autorités portuaires de l'État et des collectivités, entre industriels, chargeurs et acteurs de la chaîne de transport est nécessaire pour développer l'activité, traiter rapidement les difficultés opérationnelles (procédures et formalités administratives, interopérabilité des systèmes d'information), concentrer les flux pour assurer la rentabilité de certaines infrastructures, décider collégalement des meilleurs espaces pour l'implantation des équipements utiles, regrouper les équipements existants, tout en respectant des contraintes de développement durable et de prévention de l'artificialisation nette des sols et développer des coopérations industrielles en matière d'économie circulaire et

¹ Lors de l'examen du texte (2016) au Sénat, le rapporteur Didier Mandelli a considéré qu'une telle commission devait pouvoir fonctionner avec les moyens de ses ambitions. Il a en ce sens déposé un amendement prévoyant que l'avis rendu par la commission des investissements sur le projet stratégique et sur les projets d'investissement les plus importants devait être **conforme**. En effet, la procédure de l'avis simple, si elle entérine symboliquement une concertation, est en réalité dépourvue de toute forme d'influence et ne changera rien au processus de décision existant. Cette proposition n'avait cependant pas été retenue.

https://www.senat.fr/amendements/commissions/2015-2016/370/Amdt_COM-18.html.

d'approvisionnement en énergies renouvelables. À **Nantes**, par exemple, la présidence du conseil de surveillance est assurée par la **présidente de région**.

Dès lors, **deux modèles** se distinguent pour la mission :

- d'un côté, les **deux grandes portes** d'entrée maritime que sont Le Havre et Marseille ;
- de l'autre, les **ports de taille plus modeste** : Dunkerque, Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux.

Pour les premiers, **l'expérience d'HAROPA est un moment décisif**. Le préfet François Philizot¹ retient deux *scenarii* possibles pour l'intégration des ports de l'axe Seine (*voir encadré*), tout en privilégiant le scénario d'un **groupe intégré** aux trois établissements territoriaux.

Rapport d'intégration des ports de l'axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris)

Dans l'optique d'une intégration aboutie, le rapport souligne la nécessité d'inverser l'ordre existant actuellement : HAROPA ne doit être plus subordonné aux trois autorités portuaires. Ainsi, une nouvelle structure pilote doit mutualiser les fonctions supports (tels que les systèmes d'information et les compétences d'ingénierie), centraliser les excédents financiers annuels dans une caisse commune et définir un projet stratégique commun de développement.

Pour aboutir à cette transformation, deux *scenarii* sont envisagés par l'auteur, tout en conservant le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) pour le futur ensemble.

Le premier scénario esquisse un modèle avec une *holding*, anciennement le GIE HAROPA qui assurerait les fonctions support, la définition de la stratégie commerciale et des investissements, etc. et trois filiales (les trois autorités portuaires). L'avantage de cette solution est d'assurer une transition souple en conservant les trois entités portuaires filialisées, garantissant une proximité dans la gestion des ports. En outre, dans le cas d'une hypothétique transformation de ces filiales en société anonyme, les régions pourraient rentrer au capital des filiales à côté de la holding. Cependant, ce scénario aboutit à une structure compliquée avec l'existence de quatre personnes morales dans laquelle les filiales pourraient prendre le pas sur la *holding* de tête, surtout si les collectivités territoriales sont au capital des autorités portuaires.

¹ Le Premier ministre a demandé à M. François Philizot, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine, d'étudier les modalités de transformation du groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA en vue de l'intégration des ports de l'axe Seine (Le Havre, Rouen et Paris) dans un même ensemble.

Quant au second scénario, il esquisse un groupe intégré où une personne morale unique gère trois places portuaires. Il conviendrait de définir le partage de compétences entre le siège de l'EPIC et les échelons territoriaux, autrement dit entre le directeur général et les directeurs de ports. Ceux-ci doivent avoir de larges prérogatives pour dialoguer avec les élus locaux (notamment les communes et les intercommunalités) et avec les syndicats. Néanmoins, ce scénario constitue un changement radical, ce qui suscite des peurs au sein du port de Rouen (la peur du déclassement vis-à-vis du Havre) et de Paris (l'incompréhension vis-à-vis du modèle spécifique d'un port intérieur). De plus, ce modèle pose la question de la place des collectivités territoriales dans ce nouvel ensemble, ainsi que celle de l'harmonisation des conditions de travail (temps, indemnités, représentation syndicale...).

Enfin, le délégué souligne que : « *Les équipes des ports, malgré ou à cause des limites du GIE, ne contestent pas l'intérêt de mettre en place un nouveau cadre de gestion. En même temps, s'expriment des inquiétudes diverses. L'ensemble des syndicats manifeste ainsi la crainte que l'intégration ne se traduise à terme par des suppressions d'emplois du fait des mutualisations inéluctables et demande donc une garantie de maintien des effectifs, mesure retenue par les autorités néerlandaises quand fut modifié le statut du port de Rotterdam.* »

Le rapporteur privilégie également l'option d'une **structure unique de gouvernance**, dotée de trois établissements. Afin de ne pas créer de différences avec les autres GPM, une structure associant un **directoire**, un **conseil de surveillance** et une **assemblée de la place portuaire** / conseil de développement devrait être retenue, à condition que chaque instance soit en mesure d'exercer pleinement ses compétences, en particulier le conseil de surveillance. Des **conseils territoriaux de développement** par place portuaire devront compléter ce dispositif et permettre une proximité et un dialogue constant entre les acteurs. En outre, la question de l'extension de la convention collective unifiée des ports et de la manutention (CCNU) aux ports de Paris doit être étudiée avec attention. Une mission est d'ailleurs en cours de lancement sur ce sujet.

Pour HAROPA, l'objectif est double : il s'agit à la fois de rechercher une **gouvernance agile**, en visant un objectif de réduction du nombre de membres du conseil de surveillance à **14 maximum**, et de garantir une **bonne représentation de l'écosystème portuaire** (services portuaires, représentants des salariés, industriels, chargeurs, opérateurs de transports etc.). À Marseille, une plus grande coopération avec la CNR, gestionnaire du port de Lyon, doit être recherchée mais les structures de gouvernance peuvent aussi être adaptées dans la même logique que pour les autres GPM, en réduisant le nombre de membres du conseil de surveillance à **14 maximum**, comme pour HAROPA.

Pour les GPM de la **façade atlantique** et **Dunkerque**, l'objectif doit être d'**alléger** les structures de gouvernance en nombre de membres. Le directeur général doit pouvoir s'entourer d'une équipe adaptée et disposer d'une grande latitude dans ce domaine pour recruter les profils dont il

estime avoir besoin en fonction des objectifs fixés par la tutelle. Le conseil de surveillance pourrait être redimensionné **entre 12 et 14** membres maximum.

Pour le rapporteur, la piste d'une évolution du statut d'HAROPA, comme de l'ensemble des GPM, vers des **sociétés anonymes à capitaux publics** semble devoir être exclue à ce jour, dans un contexte social encore fragile et face aux chantiers qui restent à mener pour le pilotage stratégique des GPM (indicateurs, suivi, développement de la recherche)¹. Il relève toutefois que le ministre de l'économie, Emmanuel Macron, avait demandé en 2015 une étude à ses services sur la transformation des établissements publics portuaires en sociétés anonymes. Cette piste a déjà été envisagée par la Cour des comptes (1999, 2006) et par la mission IGF-CGEDD. Pour l'APE, « *la transformation en société anonyme est un moyen pertinent de rappeler que les GPM sont et doivent fonctionner comme de véritables entreprises, et peut permettre à ces entreprises de passer à une gouvernance et à une structure plus normalisées* ».

Dès lors, pour le rapporteur, il ne s'agit pas de révolutionner la gouvernance des GPM ni de mettre en cause les principaux équilibres des réformes de 2008 et 2016 mais de procéder à des **ajustements fonctionnels** pour améliorer le dialogue au sein de la place portuaire.

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

¹ *Au-delà des enjeux sociaux et d'exposition à des prises potentielles de participations étrangères, la transformation des GPM en sociétés anonymes à capitaux publics permettrait de renforcer l'association des financeurs, en particulier des collectivités territoriales, au développement du port et de placer directement les GPM dans un modèle de « port entrepreneur ».*

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

Proposition n° 2 : mieux associer les acteurs économiques et renforcer le poids des collectivités territoriales dans la gouvernance des grands ports maritimes en prévoyant :

- la nomination des directeurs généraux des GPM sur proposition des conseils de surveillance de chaque GPM et la possibilité pour ces derniers de les révoquer ;
- la présence du président du conseil de développement et du président de l'Union maritime et portuaire locale au conseil de surveillance avec voix délibératives ;
- l'élection du président du conseil de surveillance au sein du collège des élus locaux ;
- une représentation unique de l'État au conseil de surveillance via le préfet de région ; - une adaptation des instances de gouvernance à la taille des places portuaires en distinguant d'une part HAROPA et Marseille et les GPMD, GPMB, GPMNSN et GPMLR d'autre part.

B. AXE 2 : RENFORCER DURABLEMENT LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS EN AGISSANT SUR UN TRIPLE VOLET FINANCIER, JURIDIQUE ET SOCIAL

1. Identifier précisément les besoins et définir un programme d'investissements concentré sur la desserte des ports par des modes massifiés et écologiques

La crise sanitaire a rappelé le caractère indispensable du transport massifié de marchandises pour assurer la continuité de la vie économique de la Nation. Les arguments capacitaires et environnementaux évoqués précédemment plaident pour une massification rapide du fret, aujourd'hui encore largement dominé par la route. Cette massification est d'autant plus nécessaire que les routes sont sujettes à des congestions et que le secteur du transport routier de marchandises connaît d'importantes difficultés de recrutement¹. En outre, l'augmentation de la taille des navires nécessite d'accélérer les chargements et les déchargements des marchandises pour ne pas allonger leur temps de stationnement : « À la massification maritime doit correspondre une massification terrestre »².

D'abord, il est nécessaire de **poser un diagnostic précis des besoins, port par port³ et axe par axe**, qui serait **consolidé au niveau national**. Seule une vision globale, *a minima* par axe, permettra d'identifier les besoins réels de chaque port en fonction de ses flux (réels et visés) et d'arbitrer les investissements à réaliser en matière d'infrastructures. Trop d'investissements ont jusqu'à présent été réalisés sans véritable stratégie et sans coordination avec les autres ports du même axe, ce qui est peu efficace au global. **Le travail initié par axe par chacun des délégués ministériels apparaît donc fondamental** et doit se doubler d'une approche consolidée à l'échelle nationale.

À l'identification précise des besoins, basée sur une analyse fine des flux logistiques, doit répondre une **programmation ambitieuse** en matière d'investissements dans les infrastructures de desserte des ports maritimes et de leur *hinterland*.

Aussi, la trajectoire financière fixée par la LOM doit à tout prix être respectée, afin de garantir, *a minima*, la rénovation des réseaux ferroviaires et fluviaux existants. En complément du respect de cette programmation, **il est urgent de définir les grandes priorités en matière d'infrastructures nécessaires au développement des ports français**, par échelon (local, national, européen), vers lesquels doivent être fléchés les 2,3 milliards d'euros prévus par la LOM sur la

¹ L'Union internationale des transports routiers estime le manque de main-d'œuvre, en Europe, à 21 % de la demande dans son étude de mars 2019 « Tackling Driver Shortage in Europe ».

² Rapport précité de François-Michel Lambert et Elisabeth Lamure, juillet 2016.

³ À ce titre, l'élaboration par les GPM de leurs projets stratégiques en 2020 est l'occasion d'identifier précisément les besoins.

décennie pour renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises.

La mission considère qu'un **effort supplémentaire doit en outre être accordé rapidement à la régénération des lignes capillaires** permettant, *in fine*, de soutenir les exportations françaises, notamment céréalières. Cet effort doit s'articuler avec les plans d'actions régionaux prévus par le Gouvernement en matière de petites lignes ferroviaires. **Il n'est pas acceptable qu'à Rouen, premier port céréalier d'Europe de l'Ouest, la part modale du fer ne représente que 6,8 %.** **Il est encore moins admissible qu'un report vers la route d'une partie des céréales jusqu'à présent acheminées par le fer puisse être envisagé.** Au-delà de la préservation des trafics massifiés existants, des investissements à long terme dans les infrastructures sont susceptibles d'améliorer la desserte et la logistique des places portuaires (GPM et ports décentralisés) et d'augmenter la part modale du fer et du fleuve¹ :

- dans le cas de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, les principales actions identifiées concernent notamment l'aménagement et la modernisation de lignes stratégiques se connectant aux flux internationaux², mais aussi la désaturation et la pérennisation de gares de triage et l'organisation et le maillage des chantiers de transport combiné. La carte ci-après représente en outre les projets prévus à l'horizon 2030 sur l'axe ;

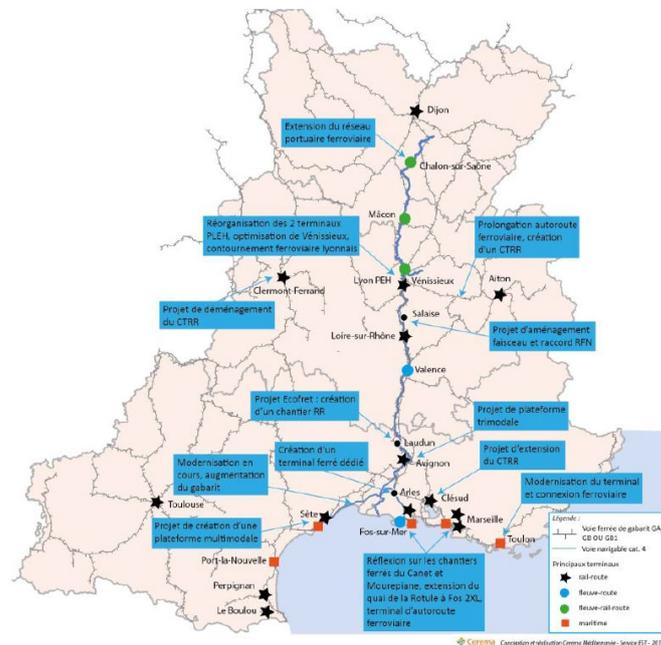


Figure 9 : cartographie des projets sur les sites multimodaux et le réseau ferroviaire

Source : Cerema, décembre 2019, « Schéma logistique et d'intermodalité de l'Axe Méditerranée-Rhône-Saône ».

¹ L'annexe dresse un bilan des mesures en faveur de la desserte des grands ports maritimes en 2019.

² Contournement lyonnais dont le CFAL sud, amélioration du sillon alpin, liaison vers la Suisse alémanique, la rive droite du Rhône.

- **au Havre**, le GPM prévoit un accès à **Port 2000** par des bateaux fluviaux (projet de « chatière »)¹ ;
- le **GPM de Dunkerque**² estime nécessaire d'engager une démarche en lien avec SNCF Réseau, pour identifier des sites favorables à l'implantation de nouveaux terminaux combinés ferroviaires le long du réseau ferré. Le port indique en outre qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, de terminaux ferroviaires pour la desserte sud de la région Hauts-de-France et du nord de la région parisienne, ce qui rend impossible le report modal vers le fer dans cette zone.

En outre, **l'accessibilité ferroviaire de l'ensemble des terminaux portuaires** doit être assurée, et la **capacité d'accueil ferroviaire sur les zones de manutention** portuaire doit progresser (notamment à Marseille Fos et au Havre), d'après Fret SNCF³. La réalisation de plusieurs infrastructures permettant d'améliorer la **desserte ferroviaire** des ports est d'ores et déjà prévue, notamment au titre des CPER – dont le volet mobilité devrait être prolongé jusqu'en 2022⁴. Il s'agit en particulier de la modernisation de la **voie mère du port de Calais**, du confortement et de la sauvegarde de la **tranchée couverte amenant au Grand port maritime de Rouen**, du doublement de **voie entre Lusignan et Saint-Maixent** desservant le port de La Rochelle ou encore de la modernisation de la **ligne Serqueux-Gisors**, qui offre un itinéraire fret alternatif vers le port du Havre et dont les travaux en cours sont financés hors CPER.

Si la priorité doit être donnée au développement des modes massifiés, il n'en demeure pas moins que la **desserte routière** des ports doit également être améliorée. Les projets de liaison autoroutière **Fos-Salon** concernant le GPM de Marseille ou encore de **réaménagement d'un diffuseur**⁵ **dans le domaine portuaire du GPM du Havre** sont des exemples d'infrastructures qui permettraient de décongestionner le réseau autoroutier.

Ces investissements doivent se doubler d'une **importante augmentation des entrepôts logistiques**. Pour l'Assemblée des départements de France (ADF), la réalisation de pôles logistiques multimodaux modernisés est une priorité pour développer l'hinterland des

¹ D'après la DGITM, en mars 2019, le projet d'accès fluvial a été sélectionné et bénéficiera d'une enveloppe de financement européen à hauteur de 20% du montant des travaux. En juin 2019, le conseil de surveillance du port a approuvé le financement de 125M€ de ce projet.

² Contribution écrite du GPM de Dunkerque.

³ Comme l'indique Fret SNCF, les zones de manutention portuaires non accessibles ou insuffisantes pénalisent mécaniquement le report modal en générant un surcoût de pré- ou post-acheminement routier et amont (ou en aval) du parcours fer.

⁴ D'après la DGITM, les crédits prévus pour les opérations relatives à la desserte des ports ont été majoritairement intégrées au sous-volet ferroviaire, qui représente environ 185 millions d'euros, dont 75 millions de part État.

⁵ Pour un coût estimé à 25 millions d'euros d'après la DGITM.

GPM et des ports décentralisés¹. À titre d'illustration, le GPM de Dunkerque souhaite la mise en place de deux nouvelles plateformes de 100 hectares (l'une en sus de la zone ZGI, au bord de l'A16 et l'autre dans la zone Mardyck). Le GPM de Dunkerque propose la réalisation de deux infrastructures pour décongestionner les voies : l'augmentation de la capacité de l'A16 par un contournement urbain ou un passage à 2 x 3 voies d'une part et le contournement de Lille pour fluidifier les liaisons routières avec l'hinterland géographiquement très concurrencé.

Le chiffrage total du besoin en investissement est particulièrement complexe en l'absence de diagnostic consolidé sur l'état des besoins à l'échelle nationale (notamment en matière d'infrastructures). Plus encore, la mission a conscience qu'une telle programmation a vocation à **s'inscrire dans le cadre d'une stratégie plus globale sur le renforcement du transport massifié de marchandises**, qui dépasse le strict périmètre de la desserte des ports. Il n'en demeure pas moins que les infrastructures et les aides permettant, *in fine*, de massifier l'acheminement des marchandises depuis et vers les ports – et qui à ce titre génèrent d'importantes **externalités positives** – doivent constituer une **priorité** à court et moyen termes.

La mission estime ainsi que le milliard d'euros prévu sur 5 ans et les 2,3 milliards d'euros prévus sur dix ans par la LOM pour renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandises – notamment par un soutien de l'État aux programmes d'investissement des GPM et de leur hinterland² – sont **insuffisants** au regard des enjeux. Ces montants peuvent par exemple être mis en regard avec les besoins du secteur du fret ferroviaire, que les acteurs évaluent à hauteur de **13 milliards d'euros** à l'échelle nationale (et donc bien au-delà du cadre portuaire)³. Aussi, **la mission estime qu'il est nécessaire, a minima, de doubler le niveau d'investissement prévu au titre du cinquième programme d'investissements prioritaires de la LOM**, afin en particulier d'améliorer la desserte des places portuaires par les modes massifiés.

Cette programmation ambitieuse en matière d'infrastructures pourrait être couplée à une hausse **des aides au fonctionnement** des transports massifiés, afin de renforcer leur compétitivité face à la route. Ainsi, pour développer le transport combiné, **une augmentation sensible de l'aide à la pince**⁴ doit être envisagée, afin de s'aligner sur les principaux concurrents européens. Sur ce point, la commission recommande de se doter d'une politique volontariste en matière de report modal et, dans cet objectif,

¹ Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

² D'après la LOM, « Avec cette programmation, les investissements doivent ainsi permettre de mettre en œuvre des logistiques massifiées et durables au cœur des agglomérations, de soutenir le développement de nos ports et d'élargir leur hinterland par des connexions ferroviaires et fluviales performantes et par ailleurs de renforcer l'efficacité des offres ferroviaires et fluviales sur le territoire. ».

³ 4F, Ibid

⁴ Inscrite à l'action 45 du Programme 203 « Infrastructures et services de transport ».

de **tripler les montants prévus** en 2020. Si l'intensité des aides ne doit pas dépasser 30 % du coût total du transport et 50 %¹ des coûts éligibles, le niveau d'aide prévu par la France s'agissant du transport ferroviaire sont bien **inférieurs à ces limites**. Le rapporteur considère néanmoins que cette augmentation devrait, dans la mesure du possible, **bénéficier en priorité aux trajets intérieurs**.

Concernant le **transport fluvial d'une part**, l'exemple de la **mutualisation des Terminal Handle Charges (« THC ») au GPM de Dunkerque** depuis le 1^{er} septembre 2015 est particulièrement éclairant. Le dispositif consiste à demander au manutentionnaire, en accord avec les armateurs, de **lisser le surcoût lié à la manutention fluviale (qui était de l'ordre de 25 € à Dunkerque) sur l'ensemble des conteneurs pleins ou vides en transit du terminal**. La surcharge n'est par conséquent plus facturée aux seuls opérateurs fluviaux sur la base du seul trafic fluvial, mais répartie entre l'ensemble des armateurs sur la base de l'intégralité des trafics conteneurisés. En 2016, première année pleine d'application du dispositif, **le trafic fluvial a plus que doublé au GPM de Dunkerque**. Néanmoins, comme l'a souligné le GPM de Dunkerque, *« la mise en place de la mutualisation des THC requiert l'adhésion de toute la place portuaire, et en particulier de l'opérateur du terminal et de tous les armateurs y escalant. »*

Pour Armateurs de France², ce dispositif « ne doit pas être généralisé à l'ensemble des ports, mais faire l'objet de réflexions au cas par cas en réunissant l'ensemble des acteurs de la chaîne logistique autour de la table [...] Une alternative intéressante pourrait être l'instauration d'une incitation sous une forme à définir pour les chargeurs justifiant de l'utilisation de transports massifiés permettant de gommer les éventuels écarts de tarifs avec le transport routier ».

La DGITM considère que l'expérimentation faite à Dunkerque est **difficilement généralisable** car les surcoûts de manutention fluviale sont plus élevés dans les autres ports français³ : une étude comparative a montré qu'appliquer cette méthode au Havre et à Marseille représenterait un coût supplémentaire de 5 à 10 euros sur les coûts de manutention (contre 1,47 euro à Dunkerque). La mission **recommande néanmoins aux GPM du Havre, de Rouen et de Marseille d'étudier la pertinence et la faisabilité de la mutualisation des THC**.

S'agissant du **transport ferroviaire** ensuite, une attention soutenue doit être portée à l'**amélioration de la qualité de service**. La mission considère qu'une attention particulière doit être portée à la **disponibilité de**

¹ *Commission européenne, octobre 2019, Aide d'État SA.53158 (2019/N) – France – Prolongation du régime d'aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné au mode tout routier pour la période 2018-2022.*

² *Contribution écrite relative à la compétitivité des ports.*

³ *Environ 45 euros par conteneur au Havre et à Marseille.*

sillons performants en sortie et approche portuaire¹. Comme l'a indiqué Fret SNCF : « *faute de sillons performants (disponibilité, gabarit, conditions techniques de circulation) sur les grands axes, la compétitivité portuaire française risque de se dégrader face aux voisins du Nord ou de la Méditerranée* »². La concrétisation de l'ambition de report modal vers le fret passe, en effet, en grande partie par la capacité à **attribuer des sillons de qualité au fret ferroviaire**³. SNCF Réseau a d'ores et déjà engagé un travail en ce sens en constituant une plateforme nationale de fret, déclinée par axe portuaire et logistique, qui vise à repérer les « irritants » et à répondre aux besoins existants.

D'autres pistes concrètes peuvent être envisagées pour renforcer le report modal vers les modes massifiés, comme l'**harmonisation entre les ports, voire l'allongement des free times**, c'est-à-dire des délais de stockage sur le terminal portuaire en suspension de frais, qui varient fortement entre les ports⁴. Passé ce temps, des frais de stationnement sont facturés par les opérateurs de terminaux portuaires. L'allongement de ces délais pour le mode fluvial et le mode ferroviaire permettraient de faire baisser leur coût comparativement à la route.

Au total, **la définition d'ici 2021 d'une stratégie pour le développement du fret ferroviaire**⁵ et **la signature prochaine d'un contrat d'objectifs de performance entre VNF et l'État**⁶ doivent constituer une opportunité de discuter de ces différentes pistes.

¹ Comme évoqué plus haut, cette problématique ne se limite toutefois pas à l'échelle locale des ports.

² Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

³ Roland Blum, mars 2010, « La desserte ferroviaire et fluviale des grands ports maritimes ».

⁴ 14 jours à Dunkerque, 5 jours à Fos, 4 jours au Havre d'après VNF.

⁵ Article 178 de la LOM.

⁶ Article L. 4311-8 du code des transports.

**Les propositions de l'alliance 4F
pour doubler la part de marché du fret ferroviaire en France**

L'alliance 4F, qui réunit tous les acteurs de la filière du fret ferroviaire, a formulé 10 axes et 30 actions chiffrées pour doubler le transport ferroviaire de marchandises en France et en faire l'épine dorsale de la chaîne logistique. D'après l'alliance 4F, les investissements dans le fret ferroviaire sont générateurs d'importantes externalités positive pour la société (2 milliards d'euros pour un milliard d'euros investis).

Le plan proposé par 4F repose non seulement sur un important effort d'investissement dans l'infrastructure (les besoins sont estimés à hauteur de 13 milliards d'euros), mais aussi sur l'amélioration, par les entreprises ferroviaires, de l'attractivité des solutions ferroviaires complémentaires vis-à-vis de la route, sur le renforcement de la productivité et des aides directes (prise en charge par l'État de 50 % des péages, aide à la pince, aide au wagon isolé) ou encore sur la simplification et la standardisation du service horaire.

Source : 4F

Proposition n° 3 : accroître la desserte des places portuaires par des modes massifiés (ferroviaire et fluvial) et créer de nouvelles plateformes logistiques proches des grands centres urbains de Métropole¹, au service de la fluidité du passage portuaire. Porter les investissements prévus par la LOM à 5 milliards d'euros sur 10 ans², définir un programme spécifique de rénovation des capillaires fret, notamment les lignes nécessaires à l'exportation des céréales françaises, et tripler dès 2021 le niveau de « l'aide à la pince », pour atteindre 80 milliards d'euros – cette augmentation devant bénéficier uniquement aux trajets depuis et vers des ports français.

2. Mieux réguler les services portuaires, améliorer la fiabilité sociale des ports et mettre en œuvre un plan de relance

S'agissant du modèle économique des ports et des services portuaires, la mission IGF-CGEDD relevait **deux éléments principaux** :

- **un positionnement concurrentiel globalement en défaveur des ports français** sur plusieurs types de trafics liés à des coûts du passage portuaire plus élevés que ceux de leurs principaux concurrents. Les coûts du passe portuaire sont constitués à hauteur d'environ 10 % par les droits de ports et à 90 % par les services portuaires. Au sein des services portuaires, les services aux navires (pilotage, remorquage, lamanage) représenteraient

¹ Notamment dans les territoires situés sur le long du futur Canal Seine-Nord Europe, dans les territoires situés en périphérie de la métropole parisienne et de la métropole Aix-Marseille-Provence, dans les régions Nouvelle-Aquitaine, Pays-de-la-Loire et Centre.

² Cet effort d'investissements devrait s'appuyer sur un diagnostic national des besoins en matière de desserte des places portuaires (fer, fleuve, route) et comporter un volet dédié à la rénovation des lignes capillaires fret, en priorité pour les lignes nécessaires à l'exportation des céréales françaises.

entre 20 et 25 % du coût, et la manutention environ 75 %, avec des hétérogénéités selon le trafic considéré ;

- une **image de fiabilité encore écornée** par les mouvements sociaux (grèves liées à la réforme portuaire de 2008, à la réforme du code du travail en 2016 et à la réforme des retraites en 2019).

Dès lors, le rapporteur considère qu'il convient de **s'emparer des leviers à disposition de l'État** pour améliorer la performance des services portuaires et leur **fiabilité** tout en **développant de nouveaux leviers d'attractivité**. Les **récentes évolutions du droit européen** en la matière (règlement sur les services portuaires) invitent l'État à faire preuve de volontarisme. Enfin, **les récents épisodes de grève et les conséquences de l'épidémie de Covid-19 (- 30 % sur les trafics des GPM) nécessitent la mise en œuvre d'un plan de relance ambitieux pour « réarmer » nos ports.**

Pour le rapporteur, ce plan devrait s'inscrire dans un triple objectif :

- soutenir une **politique commerciale** « agressive » ;
- accompagner la **transition écologique** des ports ;
- soutenir un programme de **relocalisations industrielles**.

a) Des leviers à mobiliser au service de la compétitivité : mieux réguler les services portuaires

Le Sénat a déjà eu l'occasion de se pencher sur le fonctionnement et les tarifs des services portuaires (pilotage, remorquage, lamanage, manutention), qui représentent **90 % du coût du passage portuaire**. Ainsi, le rapport du Commissariat général au Plan commandé en 1997 par l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques évoquait des tarifs disproportionnés par rapport au service rendu par les entreprises de **pilotage** et de **remorquage**¹. Sur ce sujet, le Gouvernement avait demandé un rapport au CGEDD et à l'inspection générale des affaires maritimes (IGAM) en 2010 sur l'organisation du **remorquage** (*voir encadré*). Partant du cas du Havre entre 2006 et 2010, le rapport constate un **manque de proactivité de l'autorité portuaire** pour favoriser le développement de la concurrence ainsi qu'un **contexte social tendu**, et met en évidence l'effet bénéfique de la concurrence car l'entreprise en place au Havre avait commencé à diminuer ses tarifs avant l'arrivée d'un nouvel entrant.

¹ Rapport d'information n° 345 (1997-1998) de Philippe Marini. Les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France.

Rapport CGEDD/IGAM organisation du remorquage en France - 2011

Dans les GPM, l'activité de remorquage se trouve dans une situation de monopole de fait. La concurrence entre plusieurs opérateurs est la règle dans les plus grands ports d'Europe (3 opérateurs à Rotterdam, 6 à Hambourg) mais dans d'autres ports dont l'activité est comparable à celle du Havre ou de Marseille, il y a plutôt un opérateur unique (Anvers, Zeebrugge) ou des sociétés regroupées (Barcelone).

Les remorqueurs européens travaillent avec trois membres d'équipage par bordée, contre quatre en France. Le rapport constatait à l'époque qu'ils n'avaient pas d'obligations de service public même si leurs services peuvent être réquisitionnés par l'autorité portuaire. La mutualisation est fréquente.

Dans les deux plus grands GPM (Le Havre et Marseille), la concurrence n'est pas parvenue à s'installer durablement. À la suite des tensions sur le port du Havre provoquées par la concurrence entre deux entreprises de remorquage entre 2007 et 2009 (mettant ainsi fin momentanément au système du monopole), le CGEDD a dressé un état des lieux de l'activité de remorquage en France et a proposé plusieurs pistes d'amélioration pour accroître la compétitivité des ports français.

Le CGEDD estime que *« le remorquage est une activité commerciale qui s'exerce dans un contexte concurrentiel où l'autorité publique doit intervenir pour fixer les règles du jeu, pour organiser la sécurité du plan d'eau, pour veiller à une optimisation de l'utilisation du domaine public maritime et donc de la gestion du port. Cette activité comporte donc des obligations de service public au titre de la sécurité mais elle doit aussi respecter une qualité de service cohérente avec les attentes commerciales »*. Cette activité est réglementée, d'une part, par l'État à travers le règlement particulier de police fixé par le Préfet pour garantir la sécurité nautique, et d'autre part, par l'autorité portuaire à travers l'agrément pour veiller à la bonne utilisation du domaine public maritime.

L'activité de remorquage est une rémunérée par les navires accostant le port, avec des variations de prix en fonction du type de navires et de sa taille (jusqu'à 40 % des coûts pour un compte d'escale s'agissant d'un porte-conteneurs moyen). Ces tarifs sont fixés port par port dans un dialogue entre l'entreprise de remorquage et la commission des usagers du port, procédure définie par l'arrêté du 14 avril 1981 relatif à la composition et aux conditions de fonctionnement d'une commission des usagers du port pour le service du remorquage portuaire. Le CGEDD préconise de consolider cette assise juridique par un décret codifié dans le code des transports.

Dans cette même perspective et pour accroître la compétitivité portuaire, le CGEDD recommande de **ne pas limiter le nombre de prestataires de remorquage** par port, même si la coexistence de plusieurs entreprises de remorquage n'est pas viable économiquement pour la plupart des places portuaires compte tenu de leur volume d'activité (à l'heure actuelle, seules deux GPM seraient en mesure de faire cohabiter deux entreprises de remorquages - Le Havre et Marseille). En outre, le CGEDD conseille de fixer la **durée des agréments entre 5 et 7 ans** (et non comme actuellement entre 5 et 15 ans) pour mettre régulièrement les entreprises en concurrence et ainsi *in fine* atteindre une bonne qualité de service à un prix raisonnable.

Globalement, pour l'ensemble des services portuaires, la mission constate que **la situation a peu évolué** : les différentes composantes du **coût du passage portuaire** (droits de ports, frais des services aux navires, coût de la manutention, coût de stockage, coûts indirects d'immobilisation du navire), qui varient selon le type de trafic considéré et la topographie du port, **apparaissent toujours plus élevées en France que chez nos concurrents**. La mission IGF-CGEDD relève en particulier :

- que **le suivi des coûts du passage portuaire apparaît perfectible**, en dépit de l'existence d'un observatoire des coûts du passage portuaire¹, qui apparaît peu dynamique ;
- des tarifs de **pilotage et remorquage** plus élevés et manquant de transparence. Dans un compte d'escale, le remorquage représente 15 à 25 % des dépenses pour un gros vraquier et jusqu'à 40 % pour un porte-conteneurs moyen. En **outre-mer**, les coûts du passage portuaire sont également supérieurs à ceux des ports européens notamment du fait de l'insularité et de la faiblesse des volumes traités. La baisse des coûts du passage portuaire permettrait de développer les trafics, notamment de transbordement et ferait des ports ultramarins un modèle d'exemplarité dans leurs zones d'action.

Un positionnement concurrentiel intermédiaire des GPM en termes de compétitivité de la manutention

Dans le cadre du projet européen Portopia, les tarifs pour la manutention au terminal des conteneurs des différents opérateurs dans les principaux ports européens ont été relevés. En 2015, le prix moyen en France (240 €) est plus faible que celui constaté en Allemagne (280 €) mais supérieur à celui pratiqué aux Pays-Bas (236 €), en Belgique (214 €), en Italie (207 €) et en Espagne (206 €). En 2016, les tarifs constatés aux Pays-Bas ont rattrapé ceux en France.

La France est également en position intermédiaire en termes de coût du travail par rapport à ses concurrents européens. En 2016, le coût horaire de la main-d'œuvre en France dans le sous-secteur de l'entreposage et des services auxiliaires des transports s'élevait à 33 €/h. Il est plus faible qu'aux Pays-Bas (38 €/h) et en Belgique (37 €/h) mais plus élevé qu'en Espagne (24 €/h) et en Italie (24 €/h). Ce sous-secteur comprend entre autres l'exploitation des infrastructures de transport, notamment les ports, mais il n'existe pas d'indicateur de coût du travail à un niveau sectoriel plus fin.

Source : DGE

¹ Cet observatoire résulte d'une décision du Comité interministériel de la mer de 1996.

Compte tenu des **coûts fixes** importants inhérents aux activités de **pilotage et remorquage** (équipements, charges de personnel), le **niveau des trafics est déterminant** pour leur coût global. Dès lors, la différence de coût global constaté entre les ports français et les ports d'Europe du Nord ou de Méditerranée s'explique également, pour une part, par des trafics plus faibles en France. Toutefois, dans ses réponses au questionnaire de la mission, l'IGF et le CGEDD soulignent des risques « *d'effets de rente* ».

Le passage portuaire

Le passage portuaire regroupe des coûts portuaires directs et indirects, fixes et variables, des coûts pris en charge par l'armateur ou le chargeur et des coûts encadrés (pilotage, remorquage, lamanage, droits de ports) ou non (manutention).

Les **trois principaux critères de choix** d'un port pour un chargeur ou un armateur sont la fiabilité, le coût du passage portuaire en fonction du volume de marchandises concerné, et la **fluidité** du fret tout le long de la chaîne logistique. D'autres éléments contribuent à l'attractivité de la place portuaire : des **effets de réseaux**, la **qualité des services aux navires** (GNL), l'**organisation** administrative.

Plusieurs *scenarii* ont été étudiés par la mission IGF-CGEDD : exemple d'un porte-conteneurs de 13 000 EVP, cas d'un minéralier de 180 000 TPL, cas d'un charbonnier de 80 000 TPL, exemple d'un céréalier de 60 000 TPL, cas d'un tanker de 150 000 TPL de pétrole brut, cas d'un tanker de 40 000 TPL de produits raffinés ou encore cas d'un méthanier transportant 80 000 TPL de gaz naturel liquéfié. L'observation des résultats révèlent des **disparités importantes d'une place portuaire à une autre** et un manque global de compétitivité des ports français.

Pour les pilotes, dont l'exposition financière aux aléas des trafics est très forte, la régulation des tarifs opérée par l'assemblée commerciale¹ apparaît adaptée pour le rapporteur. La création d'une assemblée commerciale unique pour l'ensemble des GPM pourrait toutefois être étudiée pour maîtriser l'évolution des tarifs et assurer une trajectoire comparable à celle observée dans les principaux ports concurrents de la France.

Pour le remorquage et le lamanage, le rapporteur partage plusieurs orientations de la mission IGF-CGEDD et considère que le Gouvernement devrait étudier sérieusement la possibilité :

- **d'élargir les périmètres des agréments à plusieurs ports** voisins pour améliorer la mutualisation des services et d'en confier **l'attribution à un acteur extérieur** à la place portuaire ;
- de **réduire les barrières à l'entrée et à la sortie** en organisant différemment l'activité, par exemple en limitant les durées des agréments délivrés (qui varient de 5 à 15 ans actuellement), en alignant les contraintes de sécurité sur celles des ports concurrents du Nord et en rénovant **la procédure d'élaboration des tarifs**, actuellement fixée port par port.

¹ Article R. 5341-48 du code des transports.

GPM	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 golfe de Fos	25/09/25	6 ans

Source : DGTIM.

En outre, pour améliorer la **qualité** et le **coût** des services portuaires, la mise en œuvre du règlement européen 2017/352¹ établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires représente une **opportunité**. Ce règlement impose notamment aux États membres de désigner, avant le 24 mars 2019, une autorité pour contrôler son application et traiter les plaintes visant les relations financières entre les autorités portuaires et les pouvoirs publics, les redevances de services portuaires et d'infrastructures portuaires. **Le Gouvernement a désigné la DGITM** pour assurer cette mission². Certains pays européens ont fait le même choix (Pologne, Irlande), d'autres ont confié cette compétence à une autorité de régulation transversale des transports (Suède).

Dans son rapport sur la transformation du modèle économique des GPM, la mission IGF-CGEDD **recommande d'étendre les compétences de l'ART au secteur portuaire**³, considérant que ce contrôle *a posteriori* ne serait pas suffisant pour améliorer le fonctionnement des marchés des services portuaires, et propose :

- de désigner l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), devenue **l'Autorité de régulation des transports (ART)** depuis 2019, comme autorité de régulation au sens du règlement européen sur les services portuaire ;

¹ Ce règlement s'applique à différents services portuaires : soutage, manutention, lamanage, services passagers, collecte des déchets d'exploitation des navires et des résidus de cargaison, pilotage, remorquage. Conçu pour s'appliquer aux ports du réseau central, les États membres peuvent également décider de l'étendre aux ports du réseau global. Le règlement distingue des exigences minimales applicables à la fourniture de ces services ainsi que des obligations de service public. En particulier, le règlement permet à l'autorité portuaire d'exiger la disponibilité du service portuaire concerné, à tous les postes d'amarrage et sans interruption, de jour comme de nuit, tout au long de l'année pour tous les utilisateurs, soit au titre des exigences minimales, soit au titre des obligations de service public. La limitation du nombre de prestataires est possible mais doit reposer sur des éléments objectifs comme par exemple la nature du trafic ou les caractéristiques de l'infrastructure portuaire. Les autorités portuaires peuvent également décider de fournir le service portuaire elles-mêmes.

² Il est prévu par décret de doter la DGITM de pouvoir 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, comme le prévoit le règlement. Le règlement 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.

³ La mission IGF-CGEDD recommande de prévoir : un pouvoir de **sanction** dans le cas d'une procédure en manquement concernant notamment les règles applicables aux redevances de services et d'infrastructures portuaires et les litiges relatifs aux exigences minimales et obligations de service public, un pouvoir de **contrôle** a priori des conventions de terminal et une mission générale d'**observation** des conditions d'accès aux infrastructures. Dans ses réponses au questionnaire de la mission, l'IGF indique que « ce renforcement devrait s'articuler autour de quatre axes : (i) l'élaboration d'une stratégie de compétitivité de place portuaire par les GPM, (ii) la soumission à l'approbation du conseil de surveillance de la signature des conventions de terminal et la présentation à ce conseil d'un compte rendu annuel relatif à l'exécution de ces conventions, (iii) l'amélioration de l'encadrement national des conventions de terminal et la généralisation et la meilleure utilisation des indicateurs de performance ».

- de saisir **l’Autorité de la concurrence** d’une demande d’avis sur le fonctionnement des marchés liés aux services portuaires.

Le rapporteur attire l’attention du Gouvernement sur la nécessité d’améliorer la compétitivité-prix des GPM sur ce volet : **la France doit s’organiser pour évoluer et anticiper les évolutions futures du droit européen**, qui pourrait aller dans le sens d’un renforcement de la régulation. Tout en conservant une forme de souplesse, ce qui conduit à exclure la soumission des contrats de service public au code des marchés publics et au droit des concessions, option un temps envisagée par le rapporteur, le calcul des tarifs des missions et l’objectif de continuité du service doivent être clarifiés dans les agréments délivrés par le préfet.

Les services de l’État et les autorités portuaires disposent des données leur permettant de cibler les marges de progrès et les leviers d’action pour améliorer la compétitivité de chaque port : **ils doivent s’en emparer pour adapter leur modèle économique**. Le rapporteur demande donc au Gouvernement d’agir sur ce volet car les gains potentiels sont élevés : la Commission européenne estime que la modernisation des services portuaires permettrait à l’UE d’économiser près de **10 milliards d’euros** d’ici à 2030 et de **baisser les coûts portuaires de près de 7 %**.

Aussi, le rapporteur considère nécessaire de **fixer un cap clair visant à avancer sur le chemin d’une meilleure régulation des services portuaires** et propose :

- en 2 ans, de doter le conseil national portuaire et logistique (CNPL), précédemment évoqué, d’une **mission de régulation** avec l’intégration de l’observatoire des coûts du passage portuaire et la création d’une formation interne spécialisée de régulation des services portuaires, associant des représentants de chaque place portuaire et des personnalités qualifiées. Ce conseil pourrait recevoir la compétence de **délivrance nationale des agréments** des remorqueurs et lamaneurs mais également préparer des appels d’offre groupés par façade maritime ou axe logistico-portuaire afin de favoriser les synergies et les économies d’échelle et déterminer la politique tarifaire en lien avec les professionnels. Une **saisie de l’Autorité de la concurrence**, comme le propose la mission IGF-CGEDD, permettrait d’appuyer le CNPL dans cette tâche de régulation des services portuaires ;
- en 5 à 10 ans, de **rapprocher la CNPL de l’ART** pour aboutir à une régulation efficace, reposant sur un historique de contrôle et permettant une montée en charge progressive des services concernés.

Cette organisation permettra une **veille active** sur les tarifs des services portuaires et doit permettre à terme une **maîtrise voire une diminution des coûts du passage portuaire en France**.

Enfin, la filière fluviale s'inquiète de la possibilité de se voir intégrer dans le champ d'application de la CCNU ports et manutention du 15 avril 2011. Selon les estimations faites par l'Association française des ports intérieurs (AFPI), la hausse salariale équivaldrait par ETP à + 9 mois de salaires au port de Lille et à + 3 mois de salaire au port de Mulhouse. Une mission d'inspection sera prochainement lancée pour évaluer les conséquences de l'extension potentielle de la CCNU aux ports intérieurs.

Proposition n° 4 : fixer un cap clair pour mieux réguler les services portuaires :

- dans un premier temps, charger le Conseil national portuaire et logistique que la mission propose de créer (voir recommandation 4) de surveiller l'évolution du coût des services portuaires. À terme, envisager de confier une mission globale de régulation à l'Autorité de régulation des transports ;
- réduire à 4 ans la durée des agréments des entreprises de remorquage pour favoriser la concurrence, qui s'étale actuellement entre 5 et 15 ans ;
- faire aboutir les travaux portant sur les conséquences économiques et sociales de l'extension de la CCNU aux ports intérieurs dans le cadre de l'intégration des ports de l'axe Seine (HAROPA).

b) Des leviers à mobiliser pour améliorer la fiabilité des ports après les grèves et l'épidémie de Covid-19 : renforcer la dimension sociale de la politique portuaire et mettre en œuvre un plan de relance portuaire

À l'heure actuelle, le rapporteur constate avec regret que **nos ports sont toujours marqués par une forte conflictualité**. La situation actuelle est d'autant plus incompréhensible que toute la place portuaire a le même intérêt : le développement des trafics et des parts de marché des GPM, pourvoyeur de richesse et d'emplois. Cette situation a des **conséquences économiques négatives**, non seulement sur la place portuaire mais également pour les entreprises exportatrices et importatrices. À cet égard, la **filière céréales** a été particulièrement pénalisée. Surtout, à terme, ce type de mouvements pourrait avoir des répercussions sur l'emploi dans tous les services portuaires. Le rapporteur affirme que **l'ensemble des missions de service public doivent pouvoir être assurées en tout temps, dans le respect du droit de grève**. Même si une définition précise du périmètre du service public au sein de la place portuaire n'existe pas, l'amélioration de la fiabilité de ces différents services portuaires requiert des **réponses différenciées**.

Pour le **remorquage**, le rapporteur souhaite que les exigences de disponibilité et de continuité du service soient renforcées dans le cadre des

agréments qui leur sont délivrés, en cohérence avec le règlement européen sur les services portuaires¹.

Pour la **manutention**, le rapporteur s'est longuement interrogé à partir des propositions qui lui ont été faites, au cours des auditions et des déplacements. Certains interlocuteurs rencontrés par la mission souhaitent que les autorités portuaires définissent des catégories d'ouvrage et de services essentiels pour le bon fonctionnement du port, ainsi que des niveaux de service en fonction de l'importance de la perturbation, dispositif doublé d'un renforcement de la prévention des conflits sociaux. D'autres interlocuteurs ont évoqué un renforcement du droit de réquisition de l'autorité portuaire ou du préfet, pour assurer la continuité des services en tout temps². **Toutefois, cette option, qui pourrait susciter une forte conflictualité, doit être écartée à ce jour pour le rapporteur, car il est convaincu qu'elle s'avérerait *in fine* contre-productive.**

En outre, le rapporteur distingue clairement les **grèves**, sur le périmètre normal de travail et les outils associés, des **blocages des accès aux ports**, qui portent atteinte au bon fonctionnement de l'ensemble de la place portuaire et non seulement des entreprises concernées par la grève. Sur ce sujet, le rapporteur souhaite que l'État utilise les leviers à sa disposition, pour faire lever le blocage, si nécessaire par la voie judiciaire.

Proposition n° 5 : poursuivre le renforcement de l'image de fiabilité des ports français, par le dialogue social, le renforcement des exigences de service public applicables au remorquage dans le cadre de leurs agréments et par l'utilisation des leviers à disposition de l'État pour empêcher le blocage de l'accès aux ports, dans le respect du droit de grève.

Au-delà, la connaissance des conséquences économiques de l'épidémie de **Covid-19** est partielle mais elle a durement éprouvé les établissements portuaires, qui ont vu leurs recettes baisser en conséquence, et les projets de développement locaux : **un sursaut s'impose**, comme après la crise de 2008, d'autant plus que cette crise sera sans doute plus dure.

Plusieurs ports ont mis en place des **offres commerciales** adaptées pour renforcer leur attractivité dans cette période. Toutefois, là encore, ces initiatives ont été peu voire pas coordonnées au plan national, conduisant à des situations de **concurrence interportuaire**.

¹ Dans cet objectif, une modification de l'article L. 5342-1 du code des transports serait nécessaire, de même que la partie réglementaire (article D. 5342-1).

² Article L. 5331-9 du code des transports.

Le rapporteur propose donc un plan de relance global de **150 millions d'euros par an sur 5 ans (2021-2024)¹, en trois volets :**

- un **volet visant à soutenir l'attractivité commerciale des ports français**, avec des subventions de l'État inscrites dans le cadre du projet de loi de finances pour 2021, permettant aux GPM mais aussi à l'ensemble des ports décentralisés de consentir des baisses de droits de port et de redevances domaniales le cas échéant ;
- un **volet dédié aux investissements en faveur de la transition écologique**, afin de concevoir des infrastructures permettant aux ports français de consolider leurs avantages comparatifs, par exemple en matière de branchements électriques à quai, de terminaux GNL ou encore de systèmes de collecte des déchets efficaces. Le caractère « **vert** » de ce plan est un impératif pour le rapporteur, en complément du premier volet commercial qui s'appliquerait à tous types de trafics sans distinction ;
- un **volet dédié à une réindustrialisation sectorielle**, pour accompagner des **relocalisations** visant à soutenir les trafics des GPM et améliorer **l'empreinte environnementale de notre industrie**.

Proposition n° 6 : mettre en œuvre un plan de relance portuaire de 150 millions d'euros par an sur 5 ans financé par l'État² à la suite de la crise du Covid-19 pour soutenir les GPM dans la reconquête des trafics dans le cadre d'une politique commerciale « agressive », accompagner leur transition écologique et favoriser des relocalisations industrielles ciblées.

3. Accompagner la transformation du modèle économique des GPM en clarifiant la notion de dépenses non commerciales et le régime de fiscalité foncière applicable sur la place portuaire

Les ports sont à la croisée des chemins et subissent un « effet ciseau » entre la hausse de leurs charges, notamment non commerciales et fiscales, et la baisse des trafics d'hydrocarbures, qui s'additionne au retard pris sur le segment des conteneurs. **Sur ce sujet également, de nombreux rapports ont été écrits, sans qu'une solution globale et pérenne n'ait été**

¹ Règlement (UE) n° 651/2014 : les investissements publics dans les ports maritimes bénéficient d'un régime d'exemption de notification des aides d'État dont le seuil varie l'appartenance à un corridor du RTE-T. Les aides peuvent prendre en charge les coûts, y compris d'études et de planification, des investissements dans la construction, le remplacement ou la modernisation d'infrastructures portuaires et d'infrastructures d'accès. Quatre seuils de notification s'appliquent par type de port et par référence aux corridors du RTE-T, définis par le règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013.

² Couplé à une évolution du périmètre de charges compensées par l'État (voir II B2), ce plan de relance permettrait de sécuriser la trésorerie des ports et d'amorcer une nouvelle phase d'investissements.

mise en place par l'État à ce jour, qui procède au coup par coup, année après année.

Ces dernières années, la Commission européenne a porté une attention particulière aux modèles fiscaux des ports maritimes et rendu plusieurs décisions qui ont bouleversé le modèle économique de nombre d'entre eux. En outre, la décision du Conseil d'État de 2014 mettant fin à l'exonération de fiscalité foncière dont bénéficiaient des GPM a accru les difficultés des GPM. **La mission constate qu'à ce jour, toutes les conséquences de l'entrée de la place portuaire dans la fiscalité foncière n'ont pas été tirées.**

Dès lors, des clarifications principales sont nécessaires pour permettre à nos ports de faire jouer leurs atouts dans la compétition mondiale : **la prise en charge d'un panier rehaussé et clarifié de dépenses non commerciales par l'État** et la définition d'une **méthode fiscale adaptée aux enjeux de la place portuaire concernant la fiscalité foncière.**

a) Renforcer durablement la compensation de l'État aux GPM s'agissant de leurs charges non commerciales

Comme chez les ports concurrents d'Europe du Nord, **le code des transports impose à l'État français de compenser intégralement les charges des GPM en matière de dragage d'entretien** (environ 35 millions de mètres cubes de sédiments prélevés chaque année¹) et d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages². Ces dépenses font d'ailleurs partie du périmètre des aides exemptées de notification à la Commission européenne.

Si le rapporteur salue la décision du Gouvernement à compter de 2017, de porter progressivement la prise en charge par l'État des charges de dragage à 100 %, avant cette date, les crédits du budget général consacrés à cette action n'avaient cessé de baisser et la compensation de l'État s'est avérée partielle ces dernières années, comme en 2015, où l'État avait assumé moins de 50 % des frais concernés : pour la seule période 2013-2016, le manque à gagner total pour les ports s'élèverait à environ 200 millions d'euros³. Le tableau et le graphique ci-après retracent l'évolution de la

¹ Les opérations de dragage et de gestion des sédiments par immersion (technique du clapage, par exemple) sont encadrées par des autorisations ou des procédures de déclaration réalisées en application de la police de l'eau (articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement). À l'heure actuelle, 90 % des sédiments dragués sont aujourd'hui immergés.

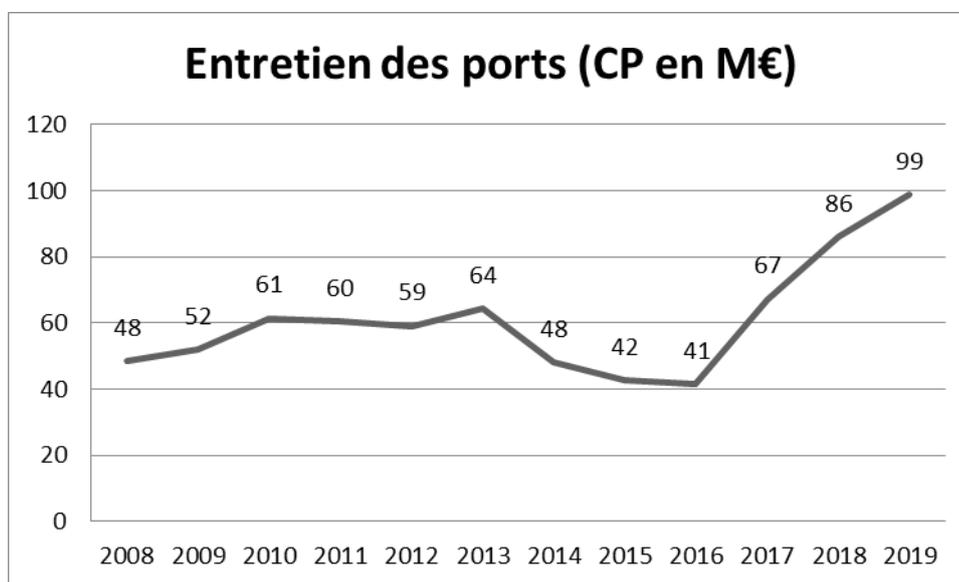
² Article R. 5313-69 du code des transports : l'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer. Article R. 5313-73 : le port assure aux frais de l'État des dépenses relatives aux engins de dragage (acquisition, entretien, réparations, amélioration, renouvellement).

³ CGEDD, CGEF, Répartition entre les grands ports maritimes et la dotation de l'État affectée aux travaux de dragage, d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages dans les grands ports maritimes, Rapport à la ministre de l'environnement, de l'énergie et de la mer, chargée des relations internationales sur le climat et au ministre des finances et des comptes publics, juillet 2016.

couverture des charges régaliennes des GPM par l'État, qui représente un total d'environ **730 millions** d'euros sur la période.

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Dépenses d'entretien des ports (M€) ¹	48,3	52	61,4	60,5	59	64,2	48	42,5	41,3	67,2	86	98,6

Source : Sénat, à partir des informations transmises par la direction du budget².



Source : Sénat, à partir des données transmises par la direction du budget.

Le rapporteur attire toutefois l'attention du Gouvernement sur le fait que la mise en œuvre de l'article 85 de la loi pour l'économie bleue, au **1^{er} janvier 2025**, qui prévoit la fixation d'un seuil au-delà duquel les immersions de matériaux de dragage seront interdites, pourrait conduire à une **augmentation globale du coût du dragage** (augmentation du coût de fonctionnement des engins, conséquences du traitement à terre des matériaux). Les sédiments dragués dont la teneur en contaminants dépassera ce seuil devront être traités à terre. **Dans cette perspective, un soutien de l'État à la modernisation du dragage et à sa réalisation est donc déterminant.**

Au-delà de la question du dragage, il est nécessaire de **clarifier la notion de dépenses non commerciales des GPM**, qui permet de distinguer

¹ Au titre du programme 226 (2008), de l'action 11 du programme 203 (2009-2017) et de l'action 42 du programme 203 (2018-2019).

² Ces dépenses sont distinctes de celles liées aux infrastructures portuaires (CPER et hors CPER) qui représentent 688 millions d'euros au total sur la période considérée.

plusieurs périmètres. D'ailleurs, dans son discours au CIMer de Dunkerque en 2018, le Premier ministre indiquait que *« l'État a vocation progressivement à compenser intégralement les charges de dragage, [je l'ai dit], et à compenser l'ensemble des charges dites régaliennes, sans dépasser un **taux global de couverture de 75 %**. En contrepartie les ports devront aussi faire des efforts, pour mieux maîtriser leurs dépenses dans les matières régaliennes. Nous pourrions discuter, État et ports, de contrats d'objectifs et de moyens, pour faire en sorte que cette dépense régalienne soit maîtrisée dans le temps et assurée, je l'ai dit, à **100 % s'agissant du dragage, et au global à un plafond de 75 %** »*¹.

Les enjeux financiers pour les ports sont très importants. Dans leur rapport sur l'axe Seine de 2016, Valérie Fourneyron et Charles Revet soulignaient que *« si l'État remplissait ses obligations en matière de financement du dragage des accès, **le GPM de Rouen pourrait réduire ses droits de port de plus de 18 %** globalement ou bien engager d'autres mesures significatives d'amélioration de sa compétitivité »*. Dans ses réponses au questionnaire de la mission, la direction du budget souligne que *« la nette augmentation de la dotation dragage, décidée lors du CIMer 2018, a permis de **dégager l'essentiel de la progression des marges d'exploitation observées**. L'ensemble des GPM est au début de 2020 à un niveau d'endettement soutenable (en dessous de 3 fois leur chiffre d'affaires) »*. Cet enjeu est particulièrement aigu pour la réussite de l'intégration d'HAROPA².

Un rapport du CGEDD-CGEFI de 2016 et un rapport commandé par l'union des ports de France (UPF) ont établi différents périmètres de charges non commerciales. Selon les informations de la mission, les GPM auraient proposé un périmètre autour de six catégories. En fonction des périmètres retenus, la charge pour l'État varierait du simple à plus du double. S'agissant du financement : le CGEDD privilégie la voie d'un financement *via* un **crédit d'impôt** sur les sociétés, alors que l'IGF ne partage pas cette option, y voyant un mécanisme d'incitation à la dépense. Cette dernière privilégie donc le recours à une **dotation budgétaire annuelle**.

¹ Dans le prolongement de cette annonce, le CIMer 2019 prévoit (mesure 4) que *« le périmètre des charges non commerciales, pour partie compensées par l'État, sera progressivement élargi aux dépenses de personnel en matière de capitainerie, aux frais de personnel des agents de sûreté portuaire, aux équipements liés à la sécurité et à la sûreté portuaires et aux dépenses liées à la gestion d'espaces du domaine portuaire classés »* et que *« l'État continuera à compenser la totalité des dépenses de dragage mais n'a pas vocation à compenser la totalité des charges régaliennes supportées par les GPM »*.

² François Philizot, dans son rapport au Premier ministre sur l'axe Seine, indiquait que les compétences régaliennes représentaient au Havre et à Rouen de l'ordre de 70 à 75 millions d'euros en 2016, produisant de l'ordre de 7 % des recettes pour 22 % des charges : *« La couverture des charges régaliennes est la question qui pèse le plus lourd financièrement. C'est un domaine qui ne se limite pas au dragage mais inclut également les ouvrages de protection contre la mer, les capitaineries, la police portuaire ou certaines fonctions environnementales. Plutôt que de rechercher une solution dans un accroissement de la dotation budgétaire du programme 203, il serait sans doute préférable de privilégier un mécanisme tel qu'un crédit d'impôt, puisque les ports seront désormais éligibles à l'impôt sur les sociétés »*.

L'ensemble de ces éléments appellent les constats suivants de la part du rapporteur :

- la forte instabilité constatée dans la compensation des charges liées au dragage des GPM par l'État a **pénalisé les ports français** (trésorerie, investissements) ;
- ce sujet dévoile, encore une fois, **des potentialités insuffisamment exploitées pour sécuriser le modèle économique des GPM** et leur permettre d'investir et de créer de la valeur autour d'eux ;
- la détermination des périmètres respectifs des charges non commerciales et commerciales révèle un **manque de clarté** tant dans le pilotage de l'État que dans la comptabilité analytique des GPM ;
- pour couvrir uniquement les dépenses de dragage à 100 %, conformément à l'engagement du Premier ministre, environ **98 millions d'euros seraient nécessaires annuellement** mais ce montant doit nécessairement être rehaussé pour couvrir plus largement les charges non commerciales des GPM ;
- la clarification de cet enjeu ne doit pas faire oublier la **nécessité d'améliorer la performance du GIE Dragages ports**, dont l'efficacité pourrait être renforcée, selon plusieurs rapports d'inspection¹ ;
- le soutien de l'État aux GPM leur permettra d'**investir** et de **développer des solutions innovantes** pour améliorer la performance de certaines tâches non commerciales comme le dragage. À Bordeaux, par exemple, des outils numériques spécifiques ont été mis en place pour évaluer les besoins de dragage.

Dès lors, le rapporteur recommande :

- d'étendre le **périmètre actuel des charges compensées** par l'État ;
- de fixer un **cap clair** avec une **trajectoire rehaussée** de la participation de l'État *via* des dotations budgétaires au financement des charges non commerciales des GPM **mais glissante sur 10 ans**, pour créer une incitation à la performance. Le montant des compensations pourrait commencer à **170 millions d'euros en année n** puis glisser pour atteindre **140 millions d'euros en n + 10** ;

¹ Par exemple, la mission IGF-CGEDD relève un besoin d'optimisation des modalités de réalisation du dragage et souligne une hétérogénéité des prix, un taux d'utilisation effectif des dragues qui pourrait être plus élevé.

- **d'étudier de façon plus approfondie la piste d'un crédit d'impôt** pour, après une phase de transition de 10 ans, envisager de basculer le pilotage des charges non commerciales dans ce cadre ;
- de poursuivre **l'amélioration de la compatibilité des GPM** pour distinguer, dans des « caisses » séparées, ce qui relève des missions commerciales des missions non commerciales.

b) Définir un régime fiscal adapté pour préserver la compétitivité des ports français et des opérateurs

Les GPM ont récemment été soumis à **l'impôt sur les sociétés**¹ mais **l'État a fait preuve de réactivité** pour sécuriser leur bilan d'ouverture sur plusieurs années. **L'équilibre trouvé apparaît satisfaisant**, même si la situation ne sera pas durable en comparaison avec d'autres pays européens.

En revanche, l'assujettissement des GPM à la TFPB, qui n'a pas encore produit tous ses effets, est porteur de bouleversements majeurs pour l'ensemble de l'écosystème portuaire. La remise en cause de l'exonération de TFPB dont bénéficiaient les GPM depuis 1942 – d'ailleurs assises sur un texte fragile – par une décision du Conseil d'État de 2014², entraîne deux séries d'effets, dont toutes les conséquences n'ont pas été tirées à ce jour, que ce soit par le Gouvernement ou les collectivités territoriales :

- d'abord, elle crée un **nouveau flux entre les GPM et les collectivités territoriales** ;
- ensuite, elle entraîne la **soumission d'un très grand nombre de biens sur la place portuaire**, posant la question de la répercussion de cette nouvelle charge fiscale par les GPM sur leurs amodiataires, et pourrait dégrader leur compétitivité-prix et celle des opérateurs de terminaux. Dans les faits, les décisions sont **hétérogènes** des GPM en matière de répercussion de la taxe foncière aux opérateurs.

Dès lors, pour le rapporteur, **des évolutions s'imposent d'urgence** d'une part, pour **préserver la compétitivité des GPM** et des acteurs de la place portuaire et, d'autre part, pour **replacer les GPM sur un pied d'égalité par rapport à leurs concurrents européens**, qui disposent tous de régimes attractifs en matière de fiscalité foncière.

¹ En juillet 2017, la Commission européenne a demandé à la Belgique et à la France d'abolir les exemptions de l'impôt sur les sociétés accordées à leurs ports, de manière à aligner leurs régimes fiscaux sur les règles de l'UE en matière d'aides d'État. Selon la Commission, les bénéfices des opérateurs portuaires doivent être taxés selon les lois nationales normales relatives à l'impôt sur les sociétés afin d'éviter des distorsions de concurrence.

² Décision n° 374807, 8^{ème} / 3^{ème} sous-sections réunies, 2 juillet 2014.

(1) Une entrée « maîtrisée » dans l'impôt sur les sociétés

Conséquence d'une décision de la Commission européenne de 2017, suivant une décision similaire pour les ports hollandais et belges, **les ports français sont assujettis à l'impôt sur les sociétés (IS) depuis l'exercice 2018** alors qu'ils en étaient exonérés en vertu de deux décisions ministérielles des 11 août 1942 et 27 avril 1943. Le 8 janvier 2019, la Commission européenne a également demandé aux **ports italiens et espagnols** de se mettre en conformité avec les règles en matière d'aides d'État¹ à partir du 1^{er} janvier 2020. **L'Allemagne** dispose également d'un régime spécifique mais n'a pas fait l'objet de décision de la Commission à ce jour.

Afin de neutraliser, à court ou moyen terme, les effets de cet assujettissement sur leur marge nette d'autofinancement, **l'article 205 de la loi dite PACTE de 2019²** a permis aux GPM de procéder à une réévaluation comptable de leurs immobilisations corporelles avant l'entrée en fiscalité. **Le port de Rotterdam a utilisé une faculté comparable mais a procédé à une dépréciation comptable d'actifs neutralisant l'effet de l'IS pendant plusieurs dizaines d'années (entre deux et quatre décennies)**. Pour les ports français, cette opération pourrait permettre de sécuriser les ports pour plusieurs années (5 à 8 ans) mais elle n'a pu consulter d'éléments objectifs permettant de garantir la soutenabilité de l'IS pour leur modèle économique.

(2) La nécessité d'une action forte et rapide pour la taxe foncière

En **juillet 2014**, une décision du Conseil d'État a mis fin à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficiaient les GPM depuis **1942** en vertu d'une décision ministérielle³. À ce jour, l'assujettissement des GPM à la taxe foncière représenterait un surcoût **très important** pour les GPM métropolitains, difficilement supportable au regard de leur modèle économique actuel. **L'enjeu serait particulièrement fort pour HAROPA, compte tenu de la surface foncière des ports de Paris⁴**.

Sur le domaine des GPM cohabitent : des **biens propres** du GPM, des **biens de l'État** non encore transférés aux GPM⁵ et des **biens transférés par les anciens ports autonomes** au moment de la réforme.

Les biens présents sur le domaine des GPM peuvent être classés dans quatre catégories : les **immeubles non productifs de revenus** (qui restent exonérés de TFPB), les **immeubles productifs de revenus et non**

¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_241.

² Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

³ Dans sa décision, le Conseil d'État considère que l'existence de « différences substantielles » entre la catégorie des ports autonomes visés dans la décision interministérielle du 11 août 1942 et celle des grands ports maritimes créés par la loi du 4 juillet 2008 ne permet à ces derniers de bénéficier de l'exonération.

⁴ Pour l'axe Seine, le coût de la taxe foncière était estimé à 8 millions d'euros par an mais pourrait rapidement s'accroître en fonction de la méthode d'évaluation retenue selon le rapport Philizot.

⁵ Élément de complexité supplémentaire, tous les biens de l'État dont le transfert aux GPM était prévu par la loi de 2008 ne l'ont pas été, entraînant l'apparition de plusieurs contentieux

amodiés par les ports (soumis à la TFPB), les **immeubles productifs de revenus et amodiés sans droits réels**, notamment les entrepôts logistiques (soumis à la TFPB) et les **immeubles productifs de revenus et amodiés** avec droits réels (qui étaient et demeurent soumis à la TFPB).

Pour les biens qui étaient précédemment soumis à la taxe foncière, la situation pourrait profondément évoluer du fait de la **méthode d'évaluation retenue** (méthode commerciale¹ ou industrielle²) lors de la **révision des valeurs locatives** des locaux professionnels et des **différentiels de taux entre les collectivités**³.

Compte tenu du fait que les GPM accordent de très nombreuses autorisations d'occupation temporaire (AOT) de leurs domaines publics, au service de l'activité économique, ils pourraient en outre **répercuter la taxe foncière sur leurs amodiataires**. Dans ses réponses au questionnaire de la mission, l'UNIM souligne que *« l'application de la taxation du foncier sans dérogation sur les Ports, alors que ce devrait être des zones de développement privilégiées, rend de nombreux investissements impossibles. Nous pouvons citer le cas des nouveaux entrepôts pour lesquels les taxes sur le foncier représentent un coût 10 fois plus élevé qu'en Belgique par exemple. Nous pouvons aussi citer le cas des cuves de stockage de produits liquides qui ne génèrent pas de taxe en Belgique et en génère en France. La conséquence sur ce dernier point par exemple est que les nouvelles capacités sont construites de l'autre côté de la frontière et non au Havre ou à Dunkerque »*.

Face à cette situation, le Gouvernement a pris des mesures en réaction⁴ mais il n'a pas apporté, à ce jour, une solution globale : plusieurs dispositions législatives sont en effet intervenues ces dernières années pour atténuer les conséquences de cette entrée en fiscalité, même si la problématique n'a pas été traitée dans son ensemble (*voir encadré ci-après*).

¹ Article 1498 du code général des impôts. La méthode d'évaluation de la valeur locative des locaux commerciaux et biens divers se fonde soit sur la valeur ressortant de la location des biens concernés à des conditions de prix normales, soit de la comparaison avec un immeuble type ou similaire, soit d'une appréciation directe.

² Article 1499 du code général des impôts. La valeur locative des établissements industriels est déterminée selon la méthode dite comptable, en appliquant au prix de revient de leurs différents éléments, revalorisé à l'aide de coefficients, des taux d'intérêts fixés par décret en Conseil d'État.

³ Certains établissements évalués aujourd'hui selon la méthode des locaux commerciaux pourrait se voir reconnus le caractère d'établissement industriel, avec à la clé des redressements.

⁴ Lors du CIMer 2019, l'État a pris l'engagement (mesure 2) de stabiliser le régime des taxes foncières sur les propriétés bâties en établissant une liste consolidée des types de biens immobiliers non productifs de revenus exonérés de taxe foncière ; et adoptera des méthodes d'évaluation garantissant la plus grande prévisibilité dans le temps pour l'ensemble des ports.

Résumé des étapes

- Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 : l'article 33 rétablit une exonération de TFPB pour les GPM à compter de 2015 en permettant aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de la supprimer ou de la limiter à une fraction de la base imposable. Toutefois, la plupart des collectivités territoriales et leurs groupements ont délibéré pour supprimer l'exonération, sauf certaines communes pour Le Havre, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Rouen.

Cet article avait également prévu la remise d'un rapport au Parlement pour dresser un bilan de l'assujettissement à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) de l'ensemble des ports français. Le Gouvernement ne l'a jamais remis et a engagé la réforme suivante en LFR 2015.

- Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 : l'article 95 institue deux nouvelles exonérations de TFPB à compter de 2016. Sont exonérés de TFPB et de TFPNB, les biens transférés par l'État lorsqu'ils sont affectés à un service public ou sont d'utilité générale et non productifs de revenus¹. Les autres biens transférés par l'État aux GPM font l'objet d'un abattement dégressif durant cinq ans (100 % les deux premières années, 75 % la troisième, 50 % la quatrième puis 25 % la cinquième)². Toutefois, les biens transférés par les anciens ports autonomes aux GPM et les biens construits par les GPM ne bénéficient pas de cette exonération (critère organique indépendamment de leur affectation ou de leur utilité).

- sur les recommandations de la mission IGF-CGEDD, une liste des biens appartenant aux GPM affectés à un service public ou d'utilité générale et improductifs de revenus a été établie tant pour la taxe foncière sur les propriétés bâties³(TFPB) que pour celle sur les propriétés non bâties⁴ a été dressée au Bulletin Officiel des Finances Publiques (BOFIP).

- Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 : l'article 156 permet de sécuriser davantage les méthodes d'appréciation des valeurs locatives foncières en légalisant la définition des établissements industriels, en excluant de cette catégorie les bâtiments et terrains qui disposent d'installations techniques, matériels ou outillages présents dans le local d'une valeur inférieure à 500 000 euros quelle que soit la nature de l'activité, permettant de qualifier le local de local professionnel, et en lissant les conséquences des variations de valeur locative avec une prise en compte progressive si la valeur locative du local en cause évolue de plus de 30 % du fait d'un changement d'affectation ou du changement de méthode d'évaluation (période de trois ans pour la prise en compte de la variation, 25 % la première année, 50 % la deuxième et 75 % la troisième année).

¹ Articles 1394 et 1382 du code général des impôts.

² Article 1388 septies du code général des impôts.

³ BOI-IF-TFB-10-50-15-10-20190522.

⁴ BOI-IF-TFNB-10-40-10-100-20190522.

Selon les travaux de la mission IGF-CGEDD, les autres ports européens concurrents peuvent bénéficier de **régimes particuliers** de taxation foncière, voire d'**exonérations**. Le rapporteur appelle l'État à expertiser en profondeur ces modèles.

Au jour de la publication du présent rapport, les travaux en cours entre les GPM, les acteurs économiques et les pouvoirs publics n'ont pas permis d'aboutir à un dispositif global. Dans ses réponses au questionnaire de la mission, la DGE note que *« l'avancement du dossier sur la fiscalité applicable dans les ports est porteur d'enjeux pour la compétitivité économique et financière des GPM français. Sur le point particulier de taxe foncière des ports, le principe d'une taxe forfaitaire avait été retenu et il s'agit de poursuivre la réflexion et de conclure sur les mesures d'accompagnement qui doivent permettre de ne pas nuire à la compétitivité fiscale de nos ports par rapport aux pratiques de nos voisins. Parmi les pistes de travail figure une proposition d'abattement du tiers de la valeur locative de biens dans la circonscription des ports, ainsi que la création d'un principe général de plafonnement de la taxe foncière à la valeur ajoutée (cela se fait déjà pour la contribution économique territoriale) »*.

Il ressort des échanges et déplacements de la mission, qu'une évaluation forfaitaire des quais, terrains et terre-pleins serait à l'étude dans la perspective du PLF pour 2021, sur l'impulsion de l'UPF. **L'objectif serait de s'inspirer des modalités particulières d'évaluation prévues pour les autoroutes et leurs dépendances et pour les postes d'amarrage dans les ports de plaisance¹, tout en garantissant la soutenabilité du barème retenu pour les GPM et en évitant une requalification en aide d'État.**

Pour le rapporteur, deux priorités doivent être conciliées :

- d'une part, la nécessité de **garantir une concurrence équitable** avec les autres ports européens dans le cadre du régime fiscal retenu *in fine* ;
- d'autre part, la nécessité de **ne pas pénaliser lourdement les GPM et les occupants** de leur domaine, afin de préserver leur rentabilité et leur capacité à investir pour le développement du port.

L'objectif doit donc être de disposer, pour le **PLF 2021**, d'un **barème forfaitaire** pour les terre-pleins, quais et entrepôts de diverse nature, avec une méthode de calcul des valeurs locatives adaptée. En outre, l'entrée en fiscalité pourrait se faire par étape avec un lissage de l'évolution sur quatre ans : règlement de 25 % du montant total dû la première année, puis 50 %, puis 75 % et enfin 100 % la quatrième année. Ce travail nécessite bien sûr l'association de l'UPF et des élus. La méthode pourrait ensuite être **étendue aux zones logistiques** dont certains ne sont pas imposés à ce jour pour

¹ Article 1501 du code général des impôts.

diverses raisons¹, afin de préserver leur attractivité. À défaut d'une telle solution, à court terme, l'État pourrait compenser cette charge fiscale en versant une **dotations budgétaires** aux GPM.

Proposition n° 7 : sécuriser le modèle économique des GPM :

- clarifier le périmètre des dépenses non commerciales des GPM ;
- porter à 170 millions en année n le montant des compensations versées par l'État, avec une trajectoire glissante pour atteindre 140 millions d'euros en année n + 10 dans un objectif d'incitation à la performance ;
- garantir une visibilité pluriannuelle aux ports sur les financements attribués par l'État, dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de performance évoqué plus haut (COP) ;
- définir dès le PLF pour 2021 un forfait fiscal adapté pour atténuer les effets de l'assujettissement des GPM et de la place portuaire à la fiscalité foncière et placer nos ports à armes égales par rapport à leurs principaux concurrents ;
- évaluer la soutenabilité de l'assujettissement des GPM à l'impôt sur les sociétés, afin d'envisager de nouvelles mesures de bilan le cas échéant.

C. AXE 3 : ANTICIPER LES DÉFIS À VENIR

1. Poursuivre la dynamisation de la politique domaniale

Les GPM disposent de **nombreuses opportunités** à exploiter : des espaces disponibles importants sur leurs domaines, une grande diversité de terrains et un cadre juridique récemment rénové par la LOM au service de la valorisation du domaine². Pour le rapporteur, l'État doit soutenir les GPM dans la définition :

- d'une **politique de rééquilibrage progressif de leur modèle économique** entre **droits de ports** et **recettes domaniales**, ces dernières représentant en moyenne près de 50 % du montant des droits de ports dans les GPM³, alors qu'elles peuvent représenter jusqu'à 130 % des droits de ports à Rotterdam ou Amsterdam. Cela passe par une **clarification** de la politique tarifaire des GPM,

¹ Plusieurs bâtiments sont exonérés de TFPB, notamment les constructions nouvelles, les reconstructions et additions de construction (pour une durée de deux ans).

² Voir les articles 131 et 132.

³ Les recettes domaniales représentent plus de 80 % des droits de port au GPMD, 55 % à Marseille, 45 % au Havre. Les redevances composant le droit de port sont perçues par le GPM. Toutefois, dans les ports dans lesquels des commissions portuaires de bien-être des gens de mer ont été instituées, une fraction du produit de la redevance sur le navire est affectée au financement des actions de bien-être en faveur des gens de mer.

une **stratégie commerciale coordonnée et offensive** en matière de baisse des droits de ports, pour maîtriser l'effet sur les trafics, et par une **politique foncière** active et de développement de zones logistico-portuaires pour créer de nouvelles chaînes de valeur. La création de zones franches doit être également étudiée.

- d'une **politique de développement volontariste et durable**, en utilisant les conventions de terminal pour favoriser le report modal, la productivité et la performance environnementale de la chaîne logistique, en fixant des objectifs en matière d'investissement dans les équipements (grues, portiques, etc.), ainsi que par une application adaptée du principe de compensation écologique pour la mise en œuvre du projet stratégique du GPM et de leurs projets, afin qu'ils jouent à armes égales avec leurs concurrents.

Là encore, **l'intérêt de conclure un COP entre l'État et chaque GPM est avéré** pour formaliser ces objectifs, qui pourraient être repris dans les lettres de mission des directeurs de port.

- a) *Mieux formaliser la politique tarifaire et renforcer les recettes domaniales des GPM*

Le modèle économique des GPM est aujourd'hui à la croisée des chemins car les droits de port représentent 50 à 60 % de leur chiffre d'affaires contre 30 à 40 % dans les ports du range Nord, et qu'ils sont « sous pression » du fait :

- d'une part, de la **dépendance des GPM à l'égard des trafics énergétiques** (50 % des trafics en tonnage) qui ont baissé de 25 % depuis 2008¹ dont la baisse devrait se poursuivre. À ce jour, les trafics de GNL ne peuvent pas compenser la baisse des autres trafics énergétiques² ;
- d'autre part, d'une **forte concurrence interportuaire** sur le trafic de marchandises diverses et les trafics liés aux activités industrielles. À titre d'exemple, le GPMM a perdu l'approvisionnement de la raffinerie de Karlsruhe en 2012 au profit du port de Trieste, notamment pour des raisons de coût.

La chute des trafics d'hydrocarbures et la concurrence sur les trafics de conteneurs et de vracs solides impose une **pression sur les droits de**

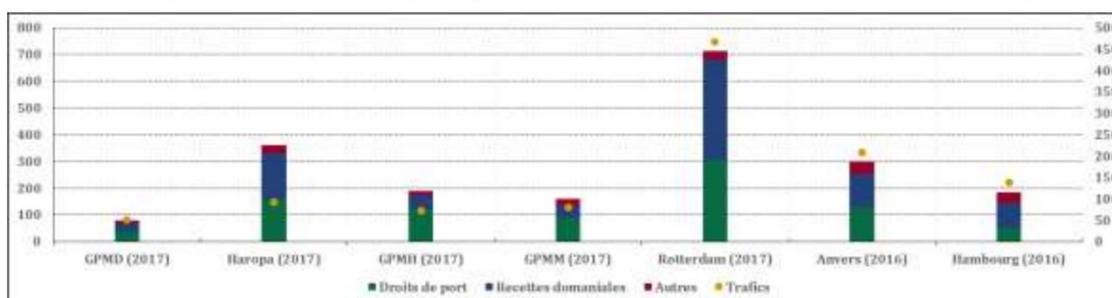
¹ Cette baisse résulte principalement de l'arrêt de la production pétrolière de 6 raffineries et de la fermeture de centrales à charbon. La baisse des capacités de raffinage sur la période 2008-2017 a été trois fois plus forte en France (- 32,5 millions de tonnes par an, soit - 37 %) que dans l'Union européenne (- 12 %).

² Les trafics GNL représentent 12 millions de tonnes en 2017 avec quatre terminaux méthaniers, contre 60 millions de tonnes pour le pétrole brut et 47 millions de tonnes de produits raffinés qui transitent encore par les ports français.

ports, qui se composent de plusieurs redevances¹ à la charge de l'armateur, de l'expéditeur ou du destinataire de la marchandise. Les taux de chaque redevance sont fixés par le **directoire** dans les GPM², après une phase de consultation (notamment la consultation du premier collègue du conseil de développement, composé de représentants de la place portuaire, pour 30 % des membres du conseil), par les **conseils d'administration** dans les ports autonomes³ et par **l'autorité dont relève le port** dans les ports décentralisés, le cas échéant sur proposition du concessionnaire de la gestion du port⁴. Les taux sont considérés comme approuvés sauf si le commissaire du Gouvernement fait connaître son opposition dans un délai de quinze jours après transmission de l'information par le directoire⁵.

À l'heure actuelle et malgré des progrès récents, **ces droits représentent toujours une part importante de leurs recettes** (voir graphique ci-après), alors que **les GPM disposent d'emprises foncières considérables à développer**.

**Représentation de la décomposition
des chiffres d'affaires (en M€, axe de gauche) et des trafics (en M€, axe de droite)
des principaux GPM et de leurs concurrents du range Nord**



Note : Les recettes domaniales d'Haropa sont supérieures aux droits de port du fait du modèle économique spécifique des PdP, dont 98 % du chiffre d'affaires est issu des recettes domaniales.

Source : IGF-CGEDD.

¹ Article R. 5321-1 du code des transports. Pour les navires de commerce, les éléments constitutifs du droit de port sont : une redevance sur le navire, une redevance sur le stationnement (payées par l'armateur), une redevance sur les marchandises (payée par l'expéditeur ou le destinataire), une redevance sur les passagers, une redevance sur les déchets d'exploitation des navires (payées par les armateurs).

² Article R. 5321-3 du code des transports.

³ Article R. 5321-2 du même code.

⁴ Article R. 5321-11 dudit code.

⁵ Article R. 5321-7 du code des transports.

La part des espaces disponibles pour de nouveaux aménagements dans le foncier portuaire représente **35 %** à Dunkerque, près de **20 %** au Havre et à Marseille (Bassin-Ouest), environ **10 %** à Marseille (Bassins-Est) et Nantes et environ **5 %** à Rouen¹.

En réduisant leur « dépendance » aux droits de ports volatiles, par le développement de leurs recettes domaniales, les GPM pourraient **équilibrer les risques de leur modèle économique, améliorer leur résilience en cas de crise**, comme c'est le cas actuellement avec une forte chute des trafics depuis décembre 2019, et **retrouver un levier de compétitivité-prix** sans compromettre leur situation financière à court et moyen terme : la chute de 27 % des trafics énergétiques depuis 2008, qui représentent 50 % des trafics des GPM a conduit à une baisse des droits de port d'environ 30 millions d'euros.

En outre, le rapporteur considère que **les droits de ports peuvent être un outil au service de la transition écologique et solidaire** : compte tenu des coûts croissants **d'immobilisation** des navires du fait de l'agrandissement de leur taille, une baisse des redevances sur le stationnement, par exemple, pourrait permettre à la place portuaire de **mieux s'organiser pour proposer des solutions de transport massifiées**.

Ce renforcement de la politique domaniale doit s'accompagner d'une clarification de la politique tarifaire des GPM. La mission IGF-CGEDD souligne un **manque d'attention portée par le GPM aux stratégies tarifaires des autres acteurs de la place portuaire**, qui peuvent annuler les efforts de compétitivité-prix des GPM ainsi qu'un **manque de formalisation de la politique tarifaire** des GPM, qui est par ailleurs peu encadrée par la loi ou les règlements en comparaison d'autres secteurs². Elle recommande notamment l'établissement d'un document formalisé, discuté en comité d'audit et en conseil de surveillance, valable pour la durée du projet stratégique avec une possibilité de réajustement annuel³. **Le rapporteur partage ces objectifs**.

¹ Source : IGF-CGEDD.

² Le chapitre unique du titre II « droits de ports » du livre III de la cinquième partie du code des transports prévoit la possibilité de percevoir un droit de port dans les ports relevant de l'État et des collectivités territoriales et de leurs groupements à raison des opérations commerciales ou des séjours des navires et de leurs équipages, tout en renvoyant la détermination de l'assiette, la fixation des taux et l'affectation des droits de ports à la voie réglementaire.

³ Pour la mission IGF-CGEDD, ce document devrait comporter : un diagnostic de la situation initiale par filière (niveau et structure des droits ports, positionnement concurrentiel par rapport aux places portuaires concurrentes), une analyse des caractéristiques des marchés associés à chaque filière transitant par le port, une description des objectifs associés à la politique tarifaire, l'articulation entre droits de port, politique tarifaire du domaine portuaire et stratégie foncière du GPM, les investissements envisagés sur ou hors du domaine portuaire, l'évolution envisagée des droits de port sur la durée du projet stratégique, une description des évolutions de trafic attendues et des modalités de suivi et d'adaptation de la politique tarifaire.

Des recommandations visant le développement des recettes domaniales

- Dans leur rapport au Premier ministre, **François-Michel Lambert et Élisabeth Lamure** invitaient le GPMM et le Gouvernement à relancer l'aménagement économique de Fos : « sur les 9 100 ha que compte le port, seulement 4 000 sont aménagés selon des modalités extensives, 3 800 sont sous protection environnementales, 1 200 à 1 300 resteraient disponibles ». Prenant appui sur une étude réalisée à la demande du GPMM¹, les parlementaires constataient que « ce Far-West vide génère peu de valeur ajoutée. Avec 400 ha, les bassins Est génèrent plus de 40 % de la recette domaniale du port alors que les 10 000 ha de Fos n'atteignent pas 60 % ». Ils relevaient que « réaliser des équipements de restauration et de service améliorerait nettement la perception de la zone par les collaborateurs des entreprises implantées, leurs clients et visiteurs ». Enfin, ils regrettaient que le potentiel de certains espaces ne soit pas davantage exploité : « les espaces fonciers en bord d'eau de l'axe Rhône (Rhône, Saône, Canal Rhône à Sète) ou des ports maritimes constituent des espaces rares à fort potentiel. Malheureusement au fil du temps, certains amodiataires ne valorisent pas l'opportunité qu'offre le fleuve ou la mer. Ces espaces sont alors immobilisés par des conventions de longue durée qui confient à des acteurs privés des espaces privilégiés sans obligation d'en faire usage ».

- Dans son rapport sur les ports ultramarins de 2015 fait au nom du CESE, **Rémy-Louis Budoc** attirait l'attention du Gouvernement sur le nécessaire agrandissement des capacités foncières des ports au service de leur développement, sur la meilleure prise en compte du développement portuaire dans la politique de planification et d'aménagement du territoire, en recommandant que les orientations régionales sur le développement des ports s'imposent, sous certaines conditions, aux SCOT ainsi que sur l'intérêt d'accorder un droit de préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans le projet stratégique officiellement établi.

- Dans son rapport au Premier ministre, **Michel Lalande** appelait à « développer une planification stratégique pour faire des plateformes et des ports des espaces exemplaires en matière de développement durable » à travers une généralisation des schémas directeurs de protection de biodiversité et des plans d'aménagement et de développement durable.

¹ Kern et Associés, *Stratégies & Territoires, Jonction*, Koenig associés, Ingerop – Étude pour la définition d'un schéma global de développement et d'aménagement de la zone industrielle portuaire de Fos – 2006.

- Un rapport du **CGEDD et du CGEIET d'octobre 2013** rappelait que « les ports d'Europe du Nord se densifient et peuvent s'étendre massivement tout en ayant un niveau de sécurité et d'acceptabilité environnementale (local et européen) apparemment satisfaisant. Cela confirme, si besoin était, que les réglementations européennes – qui s'appliquent à eux comme aux ports français – ne sont pas en elles-mêmes un obstacle au développement portuaire. Les facteurs clefs de succès résident certainement dans la conduite des projets dans ses aspects techniques et administratifs, plus que dans les différences de principe. Procéder à des échanges de longue durée de fonctionnaires et à une meilleure coordination des positions françaises sur les dossiers portuaires vis-à-vis de l'Europe doit permettre des améliorations »¹.

- Dans ses réponses au questionnaire de la mission, **l'IGF et le CGEDD** identifient le développement des recettes domaniales comme principal levier de développement du chiffre d'affaires. Trois actions sont envisagées : « *premièrement, mieux capter la valeur ajoutée issue des implantations domaniales grâce à une meilleure négociation et à un meilleur pilotage des conventions d'occupation du domaine ; deuxièmement, accueillir de nouvelles activités sur le domaine portuaire [...]; troisièmement, la mise en place d'une stratégie de remontée de la chaîne de valeur par les GPM, en se positionnant comme investisseurs ou co-investisseurs dans certains projets de développement, sur le modèle des stratégies développées par Aéroports de Toulouse, SNCF Gares & Connexions ou le groupe ADP* ».

Par ailleurs, les **articles 131 et 132 de la loi d'orientation des mobilités** favorisent les investissements privés sur le domaine portuaire :

- l'article 131 réaffirme la possibilité de **conclure des conventions de terminal** et permet aux GPM d'indemniser leurs cocontractants pour les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier réalisés pour l'exercice de leurs activités et de racheter certains biens meubles corporels et incorporels pour pouvoir les mettre à disposition ou les céder à d'autres cocontractants ;
- l'article 132 permet au titulaire d'une AOT au sein du domaine public portuaire de l'État et des collectivités territoriales **d'utiliser à titre de garantie**, pour financer des ouvrages, constructions ou installations, les droits réels non hypothéqués ainsi que les ouvrages, constructions et installations libres de tout droit qu'il a édifiés.

Ces potentialités doivent être pleinement exploitées. En parallèle, il est nécessaire, pour les GPM, de formaliser leur stratégie foncière, de densifier le contenu des conventions de terminal pour permettre à l'autorité

¹ Conseil général de l'environnement et du développement durable, Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Rapport sur la mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industriels*, octobre 2013.

portuaire de disposer d'informations utiles pour son activité et d'en améliorer le pilotage. La mission IGF-CGEDD relevait notamment, dans plusieurs conventions, l'absence de clause de révision et de mécanisme d'intéressement du port aux bénéficiaires ainsi que l'absence d'obligation de transmission régulière d'informations sur les trafics et les performances des terminaux¹. Dans ses réponses au questionnaire de la mission, l'IGF et le CGEDD recommandent de consolider les retours d'expérience sur le pilotage des conventions de terminal dans un document de lignes directrices qui préciserait les modalités de sélection des attributaires, les conditions de négociations et le contenu des conventions de terminal et d'autres outils d'occupation du domaine. Elle recommande également l'établissement d'une charte des bonnes pratiques. Cette recommandation rejoint le travail en cours entre le Gouvernement et les acteurs du secteur portant sur un guide d'application de la LOM. Le rapporteur souhaite que ce travail aboutisse rapidement pour que les règles du jeu soient claires pour les opérateurs : l'élaboration d'un guide d'application des réglementations domaniales permettra aux professionnels de disposer d'une lecture partagée et « prévisible » du dispositif suivie d'une application cohérente, en n'ayant recours au régime de la concession que dans des cas précis et limités. **Il rappelle également la nécessité, pour le GPM, de présenter clairement ses orientations à la place portuaire**, en application du dernier alinéa de l'article L. 5312-11 du code des transports, inséré par la LOM à l'initiative du rapporteur².

Toutefois, le rapporteur considère que la politique domaniale des GPM ne doit pas être guidée par des objectifs uniquement financiers, qui imposeraient une pression aux opérateurs de la place portuaire. Un développement des recettes domaniales peut se faire à partir des espaces disponibles sur le domaine public et par une diversification des actions de valorisation par exemple, la création de plateformes logistiques *via* des filiales, la location de certaines parcelles et dépendances pour des événements professionnels de type salons ou congrès par exemple ou encore le développement d'espaces de restauration, de services et de loisirs pour les personnels travaillant sur le port. Ces actions seraient complémentaires de

¹ *Ce constat rejoint celui de la Cour des comptes (2017) : « les actions de pilotage des conventions sont variables selon les ports. La plupart ont négocié des objectifs de trafic et d'engagements d'investissements mais ceux-ci sont souvent modestes, fixés à des niveaux déjà arrêtés antérieurement à la réforme. La mise en place de sanctions en cas de non-respect des objectifs ne constitue par ailleurs pas le cas général. Quelques ports en ont prévu sous des formes diverses : dénonciation de la convention, réductions de durée de la convention (ou de surface du terminal) ou pénalités financières. Seuls certains d'entre eux les ont effectivement mises en œuvre (pénalités financières à La Rochelle et Marseille pour respectivement 170 000 euros et 157 000 euros et réduction appliquée à un opérateur sur 340 mètres de linéaires de quai à Rouen). La définition d'objectifs de trafic ambitieux mais réalistes devrait être systématisée dans les conventions de terminal et les pénalités appliquées en cas de non-atteinte des objectifs ».*

² https://www.senat.fr/amendements/commissions/2018-2019/157/Amdt_COM-226.html et https://www.senat.fr/amendements/2018-2019/369/Amdt_635.html.

celles visant à développer **d'autres sources de revenus**, comme le **conseil et l'ingénierie foncière** ou encore la **fourniture de nouveaux services** aux clients en lien avec l'économie circulaire (écologie industrielle, agencement de plateformes industrielles)¹.

b) Créer les conditions du développement futur des ports

Ces dernières années, des progrès incontestables ont été accomplis en matière de simplification des démarches administratives pour les porteurs de projet (silence gardé par l'administration valant acceptation², sécurisation des contentieux³, création du certificat de projet⁴, création de l'autorisation environnementale unique), même si des marges de progrès demeurent⁵. Le Gouvernement semble vouloir s'emparer du sujet de la simplification de l'instruction administrative des projets industriels, comme en témoigne le rapport remis en septembre 2019 par le député Guillaume Kasbarian au Premier ministre « *5 chantiers pour simplifier et accélérer les installations industrielles* ».

Pour le rapporteur, ce mouvement de simplification doit être poursuivi, notamment dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à l'accélération et à la simplification de l'action publique (ASAP).

Par ailleurs, il s'est interrogé, au cours de ses déplacements et des auditions, sur l'application du **principe de compensation écologique** et la possibilité d'y apporter des dérogations très limitées, pour favoriser le développement futur du port et sur le modèle des pratiques constatées dans les ports du Nord, notamment Rotterdam, tout en conservant un haut niveau de protection de l'environnement. Ainsi, Valérie Fourneyron et Charles Revet soulignaient en 2016 que « *Rotterdam a triomphé de ces contentieux, y compris à Bruxelles, et gagné 2 000 hectares sur la mer du Nord, dont 1 000 hectares pour des industries liées aux activités portuaires (Maasvolakte II)* »⁶.

Si la compensation écologique doit demeurer le dernier recours, dans la séquence « éviter, réduire, compenser », le rapporteur considère que

¹ Mission IGF-CGEDD et échanges avec les GPM.

² Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens.

³ Article 80 de la loi dite « ELAN ».

⁴ Ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale, ratifiée par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 dite « ESSOC ».

⁵ Dans leur rapport précité de 2016, Jérôme Bignon et René Vandierendonck relevaient que « le projet reste pour l'investisseur une aventure, hors du temps, parsemée d'embûches, parfois imprévisibles, et donc souvent incompatible dans le contexte d'une économie mondialisée ». Ils notaient en particulier, pour le GPMD, que « huit projets de nature logistique et industrielle ont été recensés en 2012 dont quatre projets avortés soit par insuffisance des infrastructures existantes, soit à cause de la durée globale des instructions allongée par des études complémentaires demandées par les services instructeurs ».

⁶ Rapport précité de François Philizot, juillet 2016.

le principe de proximité¹ applicable aux compensations écologiques doit être appliqué avec **discernement**, pour éviter de compromettre à terme les objectifs qu'il vise, et pour permettre le développement futur du port. Sans remettre en cause cette ambition, le rapporteur souhaite que, localement, des adaptations soient possibles au service du développement du port. 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.

En complément, pour permettre une meilleure insertion des ports dans leurs environnements, **le rapporteur considère que les documents de planification locaux (SCOT, PLU, SRCE, SRADDET) devraient mieux intégrer les projets stratégiques des ports.**

Enfin, le rapporteur souhaite que la piste de création de « **zones logistico-portuaires franches** » (ZLPF) soit étudiée dans un objectif de stimulation de l'activité et des exportations puisqu'elles consistent à mettre en place des exonérations favorables à l'activité (droits de douanes, fiscalité sur les bénéficiaires, fiscalité foncière, exonérations de cotisations sociales). La **récente annonce du gouvernement britannique** visant à créer une dizaine de « ports francs », aux portes de l'Europe, pose un défi d'attractivité au continent européen. Ces structures permettent de suspendre le paiement des droits de douane et de TVA jusqu'à l'exportation définitive dans le pays de destination. À ce dispositif, peuvent s'ajouter des exonérations fiscales et sociales pour favoriser la production dans l'enceinte du port franc.

La France doit user d'une **large palette d'instruments** pour favoriser les implantations d'industriels au sein de plateformes connectées au réseau portuaire et permettant d'assurer la fluidité du transport de marchandises. Une mission a d'ailleurs été confiée au CGEDD et à l'IGF pour examiner les leviers mobilisables sur ce sujet, au premier semestre 2020.

Une piste pourrait consister à **répliquer les dispositifs existants** par exemple dans la politique de la ville, comme les zones franches urbaines (ZFU-TE), pour favoriser l'installation de nouvelles activités à travers des

¹ L'article L. 163-1 du code de l'environnement dispose en effet que les « mesures compensatoires sont mises en œuvre 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. Une même mesure peut compenser différentes fonctionnalités ». *Le rapport de la commission d'enquête sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi* relevait qu'une « compensation trop lointaine risquerait d'aboutir à une séparation trop marquée entre espaces artificialisés et fortement dégradés, et espaces réservés et "mis sous cloche" et que la proximité ne saurait être une variable d'ajustement en aval d'un processus d'évaluation qui n'aurait pas anticipé en temps utile les contraintes foncières » (*Rapport n° 517 (2016-2017) de M. Ronan DANTEC, commission d'enquête, avril 2017 - Sur la réalité des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité engagées sur des grands projets d'infrastructures, intégrant les mesures d'anticipation, les études préalables, les conditions de réalisation et leur suivi*). La commission recommandait dès lors de favoriser une approche fonctionnelle de la proximité (i.e. la restauration et la préservation des écosystèmes).

exonérations d'impôt sur les bénéfices et de cotisations sociales patronales pendant une durée limitée.

Dans ses réponses au questionnaire de la mission, la DGITM indique qu'un « *point de contact unique pour l'ensemble des formalités aux frontières regroupant les services des douanes, les services vétérinaires et phytosanitaires et la DGCCRF sera mise en place de façon expérimentale dès 2020 au Havre et à Dunkerque. Il constituera pour les importateurs et les exportateurs un gain important en termes de performance. Il sera chargé de répercuter aux différents services de contrôle de l'État les formalités relevant de leur champ de compétence, de manière transparente pour les acteurs privés. De même, de nouveaux ajustements sur les procédures d'implantation des entrepôts logistiques sont décidés pour en simplifier le cadre réglementaire. En 2017, les prescriptions relatives aux entrepôts logistiques généralistes avaient fait l'objet d'une refonte en profondeur, pour davantage de cohérence entre les différents régimes (déclaration, autorisation simplifiée appelée enregistrement, et autorisation) et davantage d'ouverture aux innovations. Une nouvelle étape sera effectuée en 2020 en élargissant le champ du régime d'enregistrement qui permet une délivrance plus rapide de l'autorisation (de 300 000 à 900 000 m³ pour les entrepôts généralistes de moins de 40 000 m² de surface au sol) et en traitant certains entrepôts spécialisés (ceux ne relevant pas de la directive Seveso et ne contenant pas des poussières bois) de la même manière que les entrepôts généralistes. Enfin, les enjeux du secteur logistique seront pris en compte dans une prochaine réforme de la fiscalité des locaux industriels ».*

**Les conséquences du Brexit :
le développement de zones franches portuaires britanniques ?**

Une zone franche est « *une petite aire, géographiquement délimitée, au sein de laquelle les activités industrielles et/ou commerciales bénéficient d'un régime particulier en matière de fiscalité ; celle-ci peut être réduite ou inexistante et, le plus souvent, elle fait l'objet d'un allègement réglementaire* »¹. Dans ce périmètre, les marchandises y entrent et sortent sans faire l'objet de contrôle douanier et sans être assujetties aux droits de douane à condition que ces flux se réalisent avec l'international. Ainsi, ces zones sont vouées à recevoir des marchandises provenant de l'international et à les réexpédier par la suite vers d'autres pays : elles reviennent *in fine* à faire reculer la frontière économique de l'État.

Les zones franches portuaires peuvent être composées d'entrepôts permettant le stockage des marchandises, mais aussi d'usines fabriquant des composants voués à l'exportation (s'ils sont introduits dans l'État hôte, alors l'industriel doit payer les droits de douane correspondant). L'Union européenne comporte plus de 80 zones franches portuaires (la France a notamment celle située sur le port du Verdon appartenant au Grand Port Maritime de Bordeaux), effectif faible compte tenu de l'existence de plusieurs milliers de ces zones dans le monde principalement localisées aux États-Unis et à Singapour.

¹ BLANC Frédéric, « Les zones franches portuaires », *Revue juridique Neptunus*.

Le Royaume-Uni compte à ce jour aucune zone franche portuaire ; mais cette situation va certainement évoluer puisqu'en février 2020, le gouvernement britannique a annoncé son intention d'ériger jusqu'à dix ports en zones franches permettant ainsi de dopper la croissance et de créer des emplois dans le contexte post-Brexit. Ces zones doivent être opérationnelles en 2021.

Cependant, ces zones franches sont vivement critiquées : d'une part, elles sont accusées de favoriser l'évasion fiscale et les activités de blanchiment d'argent ; et d'autre part, l'argument de gain d'activité engendré par ces zones ne tient pas (elle déplace plus une activité d'un territoire à un autre qu'elle n'en crée). En outre, ces zones ont un coût élevé pour les finances publiques.

Dans le cas précis du Royaume-Uni, la création de zone franche portuaire n'apporterait que des avantages limités puisque les droits de douanes entre le pays et l'Union Européenne seront *a priori* peu élevés. Ainsi, ces zones ne seraient intéressantes que si elles sont couplées à d'autres mesures comme la réduction du coût du travail. Néanmoins, ces zones doivent respecter les règles de l'OMC en matière de subventions et les clauses spécifiques éventuelles de l'accord commercial entre l'île et l'Union.

Proposition n° 8 : clarifier la politique tarifaire des GPM en matière de droit de ports et diversifier leurs recettes domaniales à travers de nouvelles actions de valorisation. Élaborer rapidement, à l'usage des autorités portuaires et des entreprises, un guide d'application des conventions de terminal, récemment rénovées par la loi d'orientation des mobilités (LOM), à l'usage des autorités portuaires et des entreprises.

2. Accompagner les ports dans la transition écologique et numérique

La transition écologique et numérique des ports peut se traduire par d'importants **gains de compétitivité**. Sa réussite est toutefois conditionnée à la capacité de l'État et des GPM à définir des programmes adaptés et à accompagner les acteurs.

a) La décarbonation du transport maritime et les énergies marines renouvelables : deux leviers de la transition écologique des ports maritimes

(1) Soutenir la décarbonation du transport maritime

La perspective d'une augmentation rapide du fret international¹ rend indispensable un **verdissement du transport maritime**, qui

¹ Les volumes de fret international devraient se multiplier par 4 d'ici 2050 d'après l'OCDE (Camille VALERO, ISEMAR, novembre 2018, « Les émissions du transport maritime : questions économiques et technologiques ».)

représentait, en 2016, 5 % de la demande pétrolière et **2 à 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre**¹. Le fioul lourd, principal carburant utilisé par les navires, se caractérise par ses importantes émissions d'oxyde d'azote, d'oxyde de soufre et de particules fines. Si les compagnies ont, depuis quelques années, réduit leur taux d'émission à la tonne transportée par la réduction de leur vitesse (*slow steaming*)², les récentes évolutions de la réglementation³ imposent aux armateurs et aux ports **de faire des choix rapides en matière de technologies et d'installations**.

Deux énergies alternatives répondent à l'enjeu de transition énergétique : d'une part le **gaz naturel liquéfié (GNL)** et d'autre part **l'électricité à quai**.

Le GNL, dont l'utilisation permet de réduire de 100 % les émissions de soufre et de particules fines, de 80 à 90 % les émissions d'oxyde d'azote et de 10 à 20 % celles de CO₂⁴, constitue une alternative au fioul lourd. Son utilisation impose néanmoins un certain nombre de **contraintes d'exploitation** et un **surcoût élevé**⁵.

Le développement des navires à propulsion GNL

En 2018, seuls 121 navires sur 50 000 utilisaient, dans le monde, la propulsion au GNL⁶. D'après l'ISEMAR, ce chiffre devrait doubler d'ici 2025, eu égard aux carnets de commande des constructeurs.

CMA CGM a annoncé⁷ en 2017 la commande de neuf porte-conteneurs géants de 22 000 EVP propulsés au GNL, avec une cuve de 18 000 mètres cubes installée à l'avant de chaque navire puisque le GNL, peu dense, nécessite des cuves plus volumineuses. Le premier de ces porte-conteneurs a été mis à l'eau en septembre 2019⁸.

D'importants investissements restent à réaliser pour les armateurs, dans des délais contraints pour respecter les objectifs de réduction des émissions du transport maritime⁹. Des aides au verdissement des navires

¹ L'Annexe I présente les quantités d'émissions de CO₂ émises par type de navire.

² Devport, mai 2019, « Qualité de l'air et émissions des navires de commerce : approche à partir de l'analyse des signaux AIS ».

³ L'annexe VI de la convention MARPOL a imposé, à partir de 2012, une limitation de la teneur en soufre à hauteur de 3,5 % pour les combustibles marins au niveau mondial (0,1 % dans les zones protégées dites « ECA ». Depuis le 1^{er} janvier 2020, ce seuil a été abaissé à 0,5 %.

⁴ Institut français de la mer, janvier 2018, « Fiche documentaire 2/18 : le gaz naturel liquéfié ».

⁵ D'après l'ISEMAR, l'installation d'un moteur à gaz ou biocarburant, des réservoirs de GNL, de la tuyauterie appropriée et de l'équipement connexe peut augmenter le prix d'un nouveau navire jusqu'à 30 % par rapport à la technologie de propulsion conventionnelle.

⁶ Camille VALERO, ISEMAR, novembre 2018, « Les émissions du transport maritime : questions économiques et technologiques ».

⁷ Les Échos, 7 novembre 2017, « CMA CGM adopte le GNL pour ses futurs porte-conteneurs géants ».

⁸ Les Échos, 25 septembre 2019, « CMA CGM met à l'eau son premier géant de la mer au gaz naturel ».

⁹ L'OMI a pour objectif de réduire le volume total des émissions de GES annuelles d'au moins 50 % d'ici à 2050, par rapport à 2008

sont ainsi nécessaires pour accompagner ce mouvement, comme le suramortissement en faveur de l'achat de navires propres décrit ci-dessous.

Le suramortissement en faveur de l'achat de navires utilisant des énergies propres prévu à l'article 39 *decies* C du code général des impôts¹ :

Ces derniers 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 décarbonnée 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 décarbonnée.

Ce dispositif, qui, en l'état actuel du droit, doit s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022, devrait être prolongé au moins jusqu'en 2025. L'accélération des normes en matière de verdissement de la flotte doit, en effet, s'accompagner d'un soutien financier pour parvenir aux objectifs ambitieux en matière de réduction des émissions du transport maritime.

Pour l'association française du gaz (AFG)², étant donné la durée de vie d'un navire (environ 25 ans), le verdissement de la flotte doit aussi passer par un renforcement des aides en faveur de la **conversion des navires**. L'AFG considère en outre qu'il est nécessaire d'introduire des critères de verdissement pour les **navires de service**.

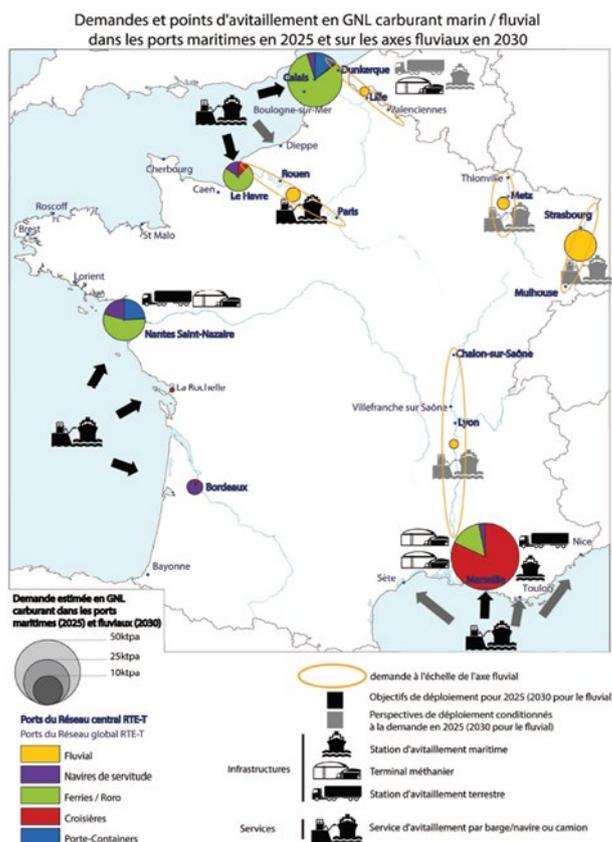
Pour les ports, ces évolutions se traduisent par un important besoin d'infrastructures pour l'avitaillement des navires, le système d'avitaillement du GNL étant très différent de celui du fioul. Aussi, une **directive de 2014**³ impose aux États membres de l'Union européenne de mettre en place un nombre approprié de points de ravitaillement en GNL dans leurs ports maritimes pour permettre la circulation des navires propulsés au GNL sur l'ensemble du réseau central du RTE-T au plus tard le **31 décembre 2025**. Le **cadre d'action national de développement des carburants alternatifs (CANCA)** définit des objectifs de déploiement des infrastructures à horizon 2025 et 2030. *La carte ci-après présente les potentiels points d'avitaillement par ports.*

¹ Article 13 bis de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Association française du gaz, mai 2020, « Contribution de l'industrie gazière au plan de relance de l'économie française ».

³ Directive 2014/94/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs.

D'ores et déjà, les ports de **Marseille**, du **Havre**, de **Nantes** et de **Dunkerque** offrent des stations de distribution au GNL par camion-citerne. La DGITM¹ estime qu'au Havre, il convient à terme de développer, pour les grands volumes d'avitaillement en GNL, une offre de service basée sur un engin flottant pouvant se réapprovisionner localement, ce qui suppose d'installer des capacités de stockage sur le port. **Le coût d'investissement global représenterait 8 à 12 millions d'euros et son déploiement s'étalerait sur 4 à 5 ans.**



Source : Réponse au questionnaire budgétaire à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

La possibilité pour un port d'avitailer les navires en GNL constitue, à long terme, un enjeu important de compétitivité. C'est pourquoi un accompagnement de l'État sur ce sujet est essentiel. Des mesures ont été prises dans cette perspective² :

- un **barème d'imposition forfaitaire** sur les entreprises de réseaux (IFER) a été créé au 1^{er} janvier 2020 sur les terminaux GNL dont la capacité de stockage est inférieure à 100 000 mètres cubes (pour adapter la fiscalité aux terminaux de petite capacité comme celui de Fos Tonkin) ;

¹ Réponses au questionnaire budgétaire sur le PLF 2020.

² DGITM, Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

- le **règlement pour la manutention des marchandises dangereuses** a été adapté pour prendre en compte la manutention du GNL.

L'**électricité à quai** (ou *cold ironing*) consiste à raccorder le navire, lors de son escale, au réseau électrique terrestre, ce qui permet de réduire les émissions de particules fines en zones urbaines générées par les navires à quai. Or, cette technologie soulève un certain nombre de questions d'ordres technique (capacité du réseau électrique national, sécurité des installations), stratégique (en fonction du choix des armateurs pour permettre de sécuriser les investissements nécessaires) et financier puisqu'elle nécessite, comme le GNL, le développement d'importantes infrastructures pour les places portuaires, et des surcoûts pour les armateurs¹, qui **rendent nécessaire un soutien de l'État**. D'après les informations recueillies par la mission, l'installation de 15 à 21 prises serait encore nécessaire pour équiper les GPM, pour un coût qui pourrait représenter entre **90 et 180 millions d'euros**.

Diverses initiatives ont déjà été mises en œuvre pour développer le branchement à quai : le port de Marseille mène une politique ambitieuse en la matière (*cf. encadré ci-après*) et le port de Toulon a annoncé qu'il allait équiper à horizon 2020 l'ensemble de ses quais de dispositifs d'alimentation électrique pour navires. Le port de Dunkerque, enfin, a investi dans l'équipement d'un quai pour alimenter un porte-conteneur. En janvier 2020, l'APL SINGAPURA a inauguré ce dispositif.

La politique ambitieuse du GPM de Marseille en matière d'électricité à quai²

Le GPM de Marseille est le premier port français à proposer un branchement à quai destiné à des navires de commerce. Une opération d'investissement de l'ordre de 20 millions d'euros a été actée en juin 2019 pour la réalisation d'installations électriques qui permettront une offre 100 % électrique d'ici 2025 sur les quais ferries internationaux, pour la réparation navale (d'ici 2022) et sur les quais de croisière entre 2022 et 2025.

Quelques mesures récentes ont été prises pour développer l'électricité à quai, comme l'application d'un tarif préférentiel de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité pour l'alimentation à quai des bateaux et navires autres que ceux utilisés pour la navigation de plaisance privée³. La LOM en outre a clarifié le statut juridique des opérateurs d'infrastructures de recharge et de fourniture d'énergie concernant l'alimentation électrique issue de ressources renouvelables à quai

¹ D'après *Armateurs de France* : « le branchement électrique des navires à quai ne sera économiquement viable que dans la mesure où son coût ne sera pas plus élevé que la solution actuelle des moteurs fonctionnant au diesel ».

² Réponses de la DGITM au questionnaire budgétaire sur le PLF 2020.

³ D'après la DGITM, cette mesure, prévue par la loi de finances pour 2020, interviendra six mois après la décision positive du Conseil de l'Union européenne.

et la fourniture du GNL aux bateaux et navires : cette activité ne constitue pas une fourniture d'électricité, mais une prestation de service¹.

D'importants efforts doivent enfin être menés en parallèle en matière de recherche et développement, pour permettre aux ports d'anticiper, autant que faire se peut, les prochaines évolutions technologiques et réglementaires en la matière. Certains ports ont d'ores et déjà initié des projets intéressants en la matière, comme le développement, au port de Sète, d'une barge zéro émission et multi-services pour fournir de l'énergie électrique aux navires en escale avec une pile à hydrogène vert².

Au total, la mission d'information considère que **la crise sanitaire ne doit surtout pas conduire à un « stop » au processus de verdissement du transport maritime**³. Plus encore, les investissements portuaires nécessaires à sa décarbonation génèreront, à terme, d'importantes **externalités positives** et donneront un avantage compétitif aux ports qui auront su se doter des infrastructures nécessaires pour accueillir les navires les moins polluants.

À l'échelle de l'Union européenne, le déploiement des infrastructures nécessaires à l'utilisation de carburants alternatifs dans le transport maritime bénéficie de soutiens financiers au travers du MIE et d'instruments spécifiques comme les Autoroutes de la mer. En outre, la Commission européenne proposera une révision de la directive de 2014 et étudie désormais la nécessité d'une proposition législative visant à soutenir la demande de carburants plus propres dans le transport maritime (initiative FuelEU Maritime)⁴. À l'échelle nationale, **la LOM prévoit la définition d'une stratégie « pour accélérer la transition vers une propulsion neutre en carbone à l'horizon 2050 pour l'ensemble des flottes de commerce, de transport de passagers, de pêche et de plaisance sous pavillon national »**⁵.

- (2) Définir une stratégie coordonnée des ports sur les énergies renouvelables et l'économie circulaire.

À l'occasion de ses déplacements sur les différentes places portuaires métropolitaines, la mission d'information a constaté le développement de nombreux **projets d'énergies marines renouvelables (EMR) et l'installation d'usines dédiées à la production ou à l'assemblage de pièces destinées à la production d'énergies renouvelables sur les zones industrialo-portuaires**. Le GPM de Nantes Saint-Nazaire est particulièrement avancé sur ces questions : la double usine Alstom/GE

¹ Article 64 de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités.

² Cerema, avril 2020, « Assises du port du Futur : lancement du concours Innovation 2020 »

³ Rapport n° 126 (2019-2020) de Michel Vaspert – Répercussions de l'épidémie de covid-19 sur le secteur portuaire et le transport maritime : premier bilan et propositions.

⁴ Réponse écrite des services de la Commission européenne au questionnaire de la mission d'information.

⁵ Article 147.

installée à Montoir depuis 2014 a commencé sa production de turbines et de nacelles en 2016¹ et un prototype d'éolienne *offshore* y est testé à terre².

Comme le souligne le rapport IGF-CGEDD, les EMR nécessitent beaucoup d'espace et de quais mais sont moins génératrices de trafics que les filières industrielles traditionnelles, même si elles sont susceptibles de générer des revenus fonciers. Elles constituent pour certains ports l'occasion de se **spécialiser dans la maintenance de ces installations**, mais force est de constater que « *de nombreux [...] GPM et ports décentralisés sont engagés ou envisagent l'implantation de ces activités, au risque de constituer des doublons et des surcapacités* »³.

La mission considère que les investissements liés aux parcs éoliens *offshore* doivent faire l'objet d'une **vigilance particulière** : si la phase de développement sera d'abord très forte, avec d'importantes créations d'emplois à la clé⁴, il est à craindre que leur effet d'entraînement ne soit pas assuré à moyen et long termes, c'est-à-dire après l'installation des différents champs. **C'est pourquoi il est souhaitable de définir une stratégie coordonnée, à l'échelle nationale, sur ces sujets**, plutôt que de laisser prospérer des initiatives éparses qui pourront se révéler à l'avenir peu efficaces.

S'agissant de **l'installation d'infrastructures de production d'énergies renouvelables sur les places portuaires**, leur développement s'accompagne, « *d'investissements lourds, dans un contexte d'incertitudes élevées* »⁵. Leur développement devrait donc s'inscrire dans le cadre d'une **stratégie plus globale** qui dépasse le seul domaine portuaire, afin d'éviter les initiatives éparses sur chacun d'entre eux.

Une stratégie s'avère enfin nécessaire en matière d'**économie circulaire** sur les places portuaires. Comme le souligne le rapport sur l'axe Nord, « *Les ports sont des territoires qui fonctionnent assez souvent comme des écosystèmes industriels. Les co-produits des uns sont souvent les produits des autres.* »⁶ Certains ports ont déjà pris des initiatives en la matière, comme le GPM de Dunkerque, dont le projet stratégique évoque la mise en place d'une **écologie industrielle** sur le domaine portuaire et du territoire dunkerquois⁷, qui vise à augmenter les performances économiques et environnementales du territoire, par le biais de coopérations entre les entreprises⁸. À titre d'exemple, l'entreprise Ecocem récupère les laitiers (qui sont des co-produits

¹ Caroline Watripont et Paul Turret, ISEMAR, mars 2017, « Les ports français à l'heure des énergies marines renouvelables ».

² GPM de Nantes Saint-Nazaire, « Les énergies marines renouvelables - une réalité à Nantes Saint-Nazaire ».

³ Rapport précité IGF-CGEDD, novembre 2018.

⁴ *Le chantier pour le parc éolien en mer de Fécamp mobilisera plus de 1 400 emplois locaux.*

⁵ IGF-CGEDD, novembre 2018.

⁶ Rapport précité de Michel Lalande, 2018.

⁷ GPM de Dunkerque, *Projet Stratégique 2014-2018, Volets 4 et 5.*

⁸ Dunkerque port, *Plan d'aménagement et de développement durable.*

de la sidérurgie) d'Arcelor Mittal afin de produire du ciment écologique¹. Le port de Nantes Saint-Nazaire a quant à lui développé un projet visant à valoriser les amarres de navire dans du béton². La définition d'un cadre national pourrait favoriser l'émergence de telles initiatives.

b) Ne pas rater le tournant de la transformation numérique du transport maritime

La transformation numérique représente une opportunité majeure pour l'amélioration de la compétitivité des ports français : « elle permet [...] potentiellement de réduire les coûts et d'améliorer la fiabilité et la fluidité du passage portuaire »³. Les outils numériques sont en effet susceptibles de renforcer l'efficacité de la chaîne logistique en permettant un **suivi précis des informations relatives aux marchandises et aux navires**. Dès lors, ils contribuent à **améliorer la compétitivité hors coûts des ports**, grâce à une meilleure prévisibilité et à une plus grande fluidité⁴.

Aux termes de la Convention visant à faciliter le trafic maritime international (FAL) de l'Organisation maritime internationale (OMI), les autorités publiques sont tenues de mettre en place des systèmes permettant l'échange d'informations de façon numérique⁵. Plus récemment, la signature d'un **accord de partenariat pour la numérisation maritime**⁶ vise à développer l'harmonisation des normes relatives aux données, ce qui pourrait, à terme, permettre la **bonne synchronisation des navires**⁷.

À l'échelle européenne, un règlement de 2019⁸ établit un système de **guichet unique maritime européen**, dont l'objectif est d'harmoniser et de simplifier la communication entre les utilisateurs et les autorités maritimes, *via* le développement d'un ensemble commun de données, d'interfaces harmonisées communes et de mécanismes de réutilisation des données qui simplifieront l'échange d'informations et réduiront la charge administrative

¹ *La Tribune*, 4 avril 2018, « Dunkerque va étendre sa toile industrielle à d'autres zones portuaires ».

² *Cerema*, avril 2020, « Assises du port du Futur : lancement du concours Innovation 2020 »

³ *Ibid.*

⁴ *D'après la DGE*, « La connectivité numérique des ports est désormais un élément-clé de la compétitivité des chaînes logistiques et de leur fiabilité. La concurrence exacerbée entre nos GPM et les grands ports européens transforme le moindre élément différentiel de services numériques en un nouveau critère de sélection et de déplacement des flux logistiques vers d'autres points de contacts continentaux ».

⁵ *Organisation maritime internationale*, 27 avril 2020, « Signature d'un accord de partenariat pour la numérisation maritime ».

⁶ *Accord signé en 2020 entre l'OMI, l'Organisation mondiale des douanes (OMD), la Commission économique pour l'Europe des Nations unies et l'Organisation internationale de normalisation (ISO)*.

⁷ *La bonne synchronisation des navires* (« just in time sailing ») permet une optimisation de la vitesse des navires afin qu'ils arrivent à leur port de destination au moment où leur poste d'amarrage est prêt.

⁸ *Règlement (UE) 2019/1239 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un système de guichet unique maritime européen et abrogeant la directive 2010/65/UE*.

liée à une escale. (L'annexe dresse le bilan de la simplification des formalités applicables aux navires). En outre, la Commission a proposé un **nouveau règlement sur les informations électroniques** relatives au transport de marchandises (eFTI), qui permet le partage électronique des données relatives au transport de marchandises avant ou après leur arrivée au port, assurant ainsi une visibilité en temps réel de la circulation des marchandises tout au long de la chaîne logistique¹.

En France, le **déploiement de deux Cargo community systems² (CCS) concurrents** (S)One d'une part et Ci5 d'autre part) **nuît à la compétitivité des ports français**. D'après TLF Overseas³, cette multiplication des interfaces qui ne sont pas interopérables **n'incite pas les opérateurs à orienter les schémas logistiques vers la France dans la mesure où ils ne peuvent pas disposer d'une visibilité globale de leurs positions sur les différents sites portuaires français**. À l'inverse, certains systèmes des ports du range Nord (Hambourg, Brême, Rotterdam) sont interopérables. À Anvers, le système est *a fortiori* ouvert aux commissionnaires étrangers avec de nombreux modules gratuits, alors qu'en France, les CCS sont réservés aux seules entreprises présentes sur la place portuaire. Il convient donc d'**accélérer les travaux visant à l'interopérabilité et à l'ouverture des CSS dans l'objectif d'améliorer la compétitivité des ports français**.

Plus encore, et comme le préconise le rapport de M. Bernard Lalande pour l'axe Nord⁴, il serait opportun, à moyen terme, d'étudier la possibilité de créer une **plateforme numérique de fret multimodale, qui permettrait de déployer des solutions logistiques jusqu'au dernier kilomètre en utilisant les modes de transports massifiés et les plateformes multimodales associées**. À titre d'exemple, VNF a prévu de déployer le système d'informations fluviales (SIF) de l'axe Seine pour le connecter à une **plateforme digitale de fret intermodale en vue, in fine, de relier le SIF au CCS et de proposer une interconnexion entre les plateformes fluviales et les ports**. L'objectif d'une telle initiative est d'améliorer le transport intermodal et de réduire les temps d'attente et les situations de congestion du trafic.

La transformation numérique des ports pose enfin la question de l'automatisation de certains de leurs terminaux. S'il s'agit d'un sujet extrêmement sensible en France, il est considéré, d'après la Feport⁵ comme une opportunité permettant aux partenaires sociaux de co-construire des projets d'évolution technologique de grande ampleur dans les ports du range Nord⁶. La mission considère, comme plusieurs acteurs, que ce sujet ne

¹ Réponse écrite des services de la Commission européenne au questionnaire de la mission d'information.

² Les CCS sont des plateformes d'échanges d'informations liées aux flux de marchandises.

³ Réponse au questionnaire écrit de la mission d'information.

⁴ Rapport précité de Michel Lalande, 2018.

⁵ Contribution écrite.

⁶ D'après le rapport de l'IGF et du CGEDD précité, les terminaux à conteneurs d'Anvers sont semi-automatisés, et l'automatisation est intégrale à Rotterdam

peut être envisagé que dans une phase de croissance, et de manière très progressive, et en veillant évidemment à associer les dockers à cette réflexion.

Proposition n° 9 : accompagner les ports dans la transition écologique et numérique (GNL, électricité à quai, énergies renouvelables, économie circulaire, *cargo community system*), en soutenant les investissements nécessaires au développement de carburants alternatifs au fioul lourd et de l'électrification à quai pour respecter les objectifs de réduction des émissions liées au transport maritime, en créant les conditions favorables au verdissement de la flotte (aussi bien des navires de commerce que des navires de service, par exemple pour ceux utilisés pour le dragage et le remorquage), notamment par la prolongation jusqu'en 2025 du régime de suramortissement applicable à certains investissements verts des armateurs, en définissant un projet coordonné à l'échelle nationale relatif au développement des énergies renouvelables (éolien offshore et énergies renouvelables sur le domaine portuaire) et de l'économie circulaire sur les sites portuaires, en accélérant les travaux relatifs à l'interopérabilité et à l'ouverture des systèmes d'information comme le *Cargo community system* (CCS), en développant des outils numériques pour renforcer l'efficacité du trafic intermodal et suivre la chaîne logistique de bout en bout et en veillant à ce que les questions de numérisation et d'automatisation soient abordées de manière progressive, pendant des phases de croissance des trafics et en concertation avec les dockers.

3. Définir une doctrine nationale et européenne sur les « nouvelles routes de la soie »

Lancée en 2013 par le président de la République populaire de Chine Xi Jinping la **stratégie « One Belt, One Road »**, également appelée « Nouvelles routes de la soie », vise à **conforter l'influence mondiale de la Chine** et se matérialise 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 fléchés sur le continent eurasiatique mais dont les **contours sectoriels et géographiques sont mouvants**¹.

¹ *Julien Dumond, Martin Landais et Pierre Offret, Trésor-éco n° 229, octobre 2018, « Les nouvelles routes de la soie ».*

Les nouvelles routes de la soie : évaluation des besoins en investissement¹

D'après la Banque asiatique de développement, les besoins en matière d'infrastructure du continent eurasiatique s'élèveraient entre **22 500 et 26 000 milliards de dollars sur la période 2016-2030**. L'effort d'investissement annuel représenterait, d'après les autorités chinoises, entre 1 000 et 4 000 milliards de dollars.

Tableau : Besoins en investissements identifiés par la Banque asiatique de développement (prix constants, base 2015)

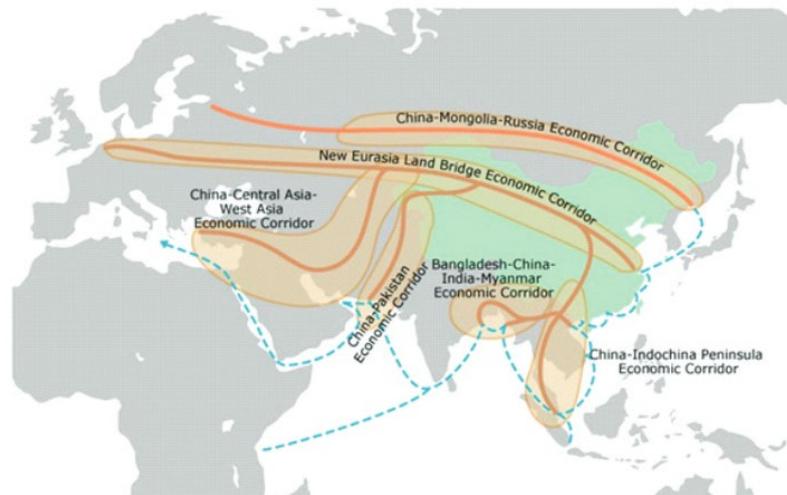
Région	Population en 2015 (millions)	Population en 2030 (millions)	PIB par habitant en 2015 (USD)	Prévision de croissance (%)	PIB par habitant en 2030 (USD)	Besoins en investissement dans les infrastructures entre 2016 et 2030		
						Besoin d'investissement (Mds-USD)	Investissements annuels (Mds USD)	Besoin d'investissement (% du PIB)
Asie centrale	84	96	4 495	3,1	6 202	492	33	6,8
Asie de l'Est	1 460	1 503	9 022	5,1	18 602	13 781	919	4,5
Asie du Sud	1 744	2 059	1 594	6,4	3 446	5 477	365	7,6
Asie du Sud-Est	632	723	3 838	5,1	7 040	2 759	184	5,0
Pacifique	11	14	2 329	3,1	2 889	42	2,8	8,2
Total	3 932	4 396	4 778	5,3	9 277	22 551	1 503	5,1

Source : 2015 Revision of World Population Prospects, United Nations ; World Development Indicators, World Bank ; estimations BAD.

a) *La route de la soie maritime : une augmentation des prises de participations chinoises dans les ports européens*

Le volet maritime de cette stratégie vise à relier la Chine à l'Afrique de l'est et à la Méditerranée (*en bleu sur la carte ci-après*).

La stratégie **BRI** lancée en 2013 : six corridors terrestres et un réseau portuaire entre l'Asie, l'Europe et l'Afrique orientale



Source : China Trade Research - HKTDC <http://china-trade-research.hktdc.com/business-news/article/The-Belt-and-Road-Initiative>.

Source : Julien Dumond, Martin Landais et Pierre Offret, Trésor-éco n° 229, octobre 2018, « Les nouvelles routes de la soie ».

La Chine a d'ores et déjà conclu de multiples partenariats économiques avec les pays longeant cette route pour la construction

¹ Ibid.

d'infrastructures diverses (gazoduc en Birmanie, routes au Cambodge, liaisons ferroviaires en Éthiopie et au Kenya). En matière portuaire, elle a **pris des participations dans de nombreux ports et investi dans certains terminaux**, comme au Sri Lanka, à Djibouti ou encore en Turquie.

D'après la direction générale du trésor (DGT), **cette stratégie peut être porteuse d'améliorations objectives pour les ports en question**, comme en témoigne l'exemple de la concession de la gestion du port du Pirée par COSCO - premier armateur chinois - qui s'est accompagnée d'une **augmentation de la rentabilité de l'infrastructure**¹.

La DGITM considère également que la stratégie chinoise doit être pensée, en France, à la fois en termes d'**opportunités** et de **risques**.

Opportunités et risques du programme des « nouvelles routes de la soie »

Opportunités :

- accélération de la croissance du commerce maritime entre ports européens et asiatiques (e.g. multiplication par 2,5 du commerce de conteneurs d'ici 2040) ;
- revalorisation de la façade méditerranéenne aux dépens des ports de la Northern Range, avec une baisse attendue de 15 % de leur part de marché avec la Chine ;
- développement du mode ferroviaire avec la liaison Chine-Europe, qui permettra de rentabiliser certaines lignes de fret, notamment à l'est de la France, et accélérer la multimodalité ;
- soutien critique au développement de projets d'infrastructures d'ampleur avec des acteurs chinois capables de supporter le risque de construction dans des délais rapides.

Risques :

- dépendance économique accrue envers la Chine, qui peut décider unilatéralement de changement dans sa politique commerciale (e.g. taxes ou boycott de produits) ;
- atteinte à la souveraineté nationale avec la montée au capital dans des actifs stratégiques de la Chine, par vagues successives (e.g. port du Pirée en Grèce) ;
- opacité et non performance de l'allocation de ressources dans des projets non viables économiquement et/ou non performants sur le plan environnemental ;
- compétition par le bas entre États européens avec risque de dumping social, fiscal et environnemental.

Toutefois, dans la mesure où cette initiative peut se traduire par une **augmentation du poids de la Chine dans les dettes extérieures** des pays concernés, **elle est porteuse de potentielles dérives**, notamment dans les cas où l'endettement devient insoutenable, conduisant parfois à la remise en cause des intérêts et de la souveraineté des pays hôtes. L'exemple le plus

¹ « Depuis l'achat, le 8 avril 2016, de 67 % des actions du port par COSCO, le chiffre d'affaires du port a connu une augmentation de 7,7 % pour atteindre 111,5 millions d'euros en 2017. Il en est de même du bénéfice net avant impôt généré par l'infrastructure qui a connu une croissance de 92 % en un an. »

frappant à ce titre est celui du **Sri Lanka** (*voir encadré ci-après*). En outre, les retombées économiques bénéficient le plus souvent aux entreprises chinoises, sélectionnées pour la mise en œuvre des projets, et non aux acteurs locaux. Ainsi, d'après la DGT, **91 % des revenus réalisés par le port de Gwadar**, au Pakistan, devraient bénéficier à la **Chine** dans les 40 années à venir¹.

La diplomatie par la dette :

l'exemple de la concession du port de Hambantota au Sri Lanka²

À l'issue de la guerre civile, le gouvernement sri-lankais a demandé une aide à la Chine, notamment pour la construction d'un port de commerce situé sur la côte sud (Hambantota). L'explosion de la dette sri-lankaise (dont 5 milliards de dollars dus à la République populaire de Chine) a finalement conduit le gouvernement à **céder le port de Hambantota et 6 000 hectares de terrain alentours à la Chine pour 99 ans en décembre 2017**. L'exposition financière du Sri Lanka pourrait même être supérieure selon d'autres données.

Pour le rapporteur, **les menaces** que fait peser la stratégie des nouvelles routes de la soie **en matière de souveraineté et de compétitivité sont plus importantes que les potentielles opportunités** qui y sont associées, pour la France comme pour l'Union européenne. Alors que les projets en Méditerranée se multiplient, **aucune véritable réponse coordonnée n'est prévue à l'échelle de l'Union européenne**, qui est pourtant l'échelon pertinent sur ce sujet.

Les participations chinoises dans les ports européens vont en effet croissant et à un rythme rapide (*voir graphique ci-après*). D'après Olaf Merk, spécialiste du transport maritime du Forum international du transport (FIT) à l'OCDE, **4 voies** sont ouvertes pour les participations chinoises dans les ports européens³ :

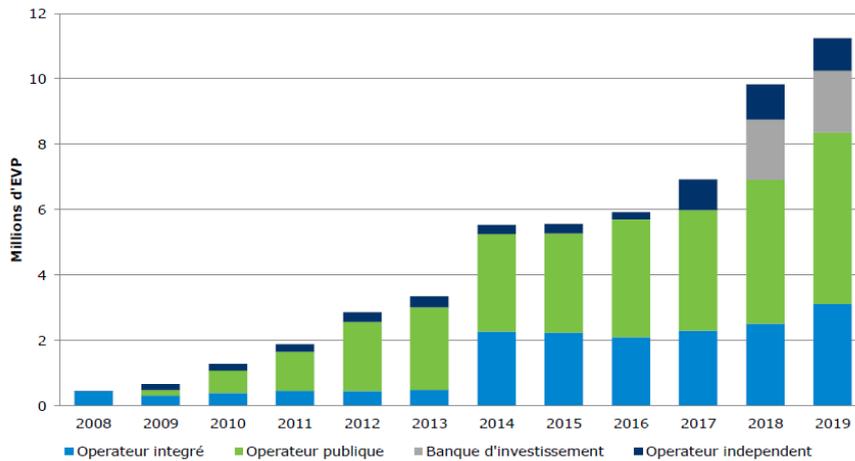
- par le biais d'un **opérateur public privatisé** (exemple du Pirée) ;
- par le biais d'**opérateurs intégrés** (c'est-à-dire des armateurs qui ont aussi des terminaux et qui ont vendu des terminaux ou des parts dans lesdits terminaux, comme dans le cas de Zeebruges, où COSCO a repris en 2017 le terminal de conteneurs APM Terminals, qui est une filiale de l'armateur Maersk) ;
- *via* un **fonds d'investissement** qui a pris des participations dans des terminaux puis les a vendues (comme pour le terminal Noatum Container Terminal à Valence, dont COSCO a racheté les parts détenues par JP Morgan en juin 2017) ;
- *via* un **opérateur indépendant** (comme à Rotterdam).

¹ Ibid.

² La revue maritime n° 514, juillet 2019, « Les routes de la soie et l'expansion chinoise ».

³ Olaf Merk, spécialiste du transport maritime du Forum international du transport (FIT) à l'OCDE, décembre 2019, Assises de l'économie de la mer, table ronde « La Chine s'est éveillée : quels enjeux économiques ? ».

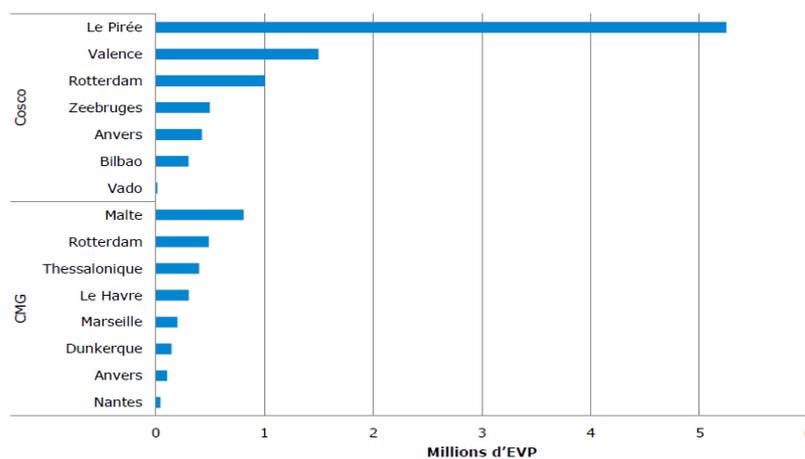
D'où viennent les participations chinoises dans les ports européens ?



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

À l'heure actuelle, deux entreprises d'État chinoises sont actives en Europe : COSCO et China Merchants Group. Les participations chinoises concernent au total 16 terminaux dans 13 ports européens et représentaient en 2019 environ 11 millions d'équivalents vingt pieds, soit 10 % du volume européen¹.

Volume des participations chinoises (2019)



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

¹ Olaf Merk, février 2020, « Performance et gouvernance des ports français ».

Exemples de participations chinoises dans les ports européens¹ :

- en **Grèce**, le **port du Pirée** appartient à 67 % à l'armateur chinois COSCO depuis 2016. Ce dernier y a investi 600 millions d'euros ;
- en **Espagne**, COSCO Shipping détient 51 % de la *holding* opérant les terminaux à conteneurs à Valence et Bilbao ;
- en **Italie**, les acquisitions chinoises se sont récemment multipliées : en mars 2019, l'Italie a signé des accords économiques avec la Chine visant à intégrer les ports de **Gênes** et **Trieste** au programme de routes de la soie chinois.

b) Définir une réponse coordonnée à la stratégie chinoise pour préserver nos actifs stratégiques

Cette augmentation des participations chinoises dans les ports européens s'est notamment organisée dans le cadre d'accords bilatéraux, pays par pays, ou encore par régions². Pour le Secrétaire général de la mer, M. Denis Robin : « La Chine [...] a un poids déterminant dans la hiérarchisation des différents ports européens. L'Europe n'a pas apporté une réponse négociée face à ce défi, chaque État décidant d'entrer, ou non, dans la stratégie *proposée par la Chine* »³. Les **stratégies éparses** et les **actions séparées** menées jusqu'à présent, qui visent, pour chaque pays, à tenter de tirer profit de la présence chinoise, sont dangereuses pour le rapporteur. Le cas du port du Pirée est à cet égard tout à fait éclairant : le trafic y a considérablement augmenté, en raison notamment des prix très bas qui y sont pratiqués, mais **au détriment des grands ports européens**.

L'Union européenne a adopté, en mai 2017, des « *messages communs* », selon lesquels elle **accueille positivement l'initiative chinoise**, dans la mesure où elle est susceptible de contribuer durablement à la croissance dans la région eurasiatique⁴. La Commission a néanmoins estimé dans sa communication de mars 2019 sur les relations UE-Chine⁵, que « *la Chine est [...] progressivement devenue un concurrent stratégique pour l'UE, tout en refusant de faire preuve de réciprocité pour ce qui est de l'accès au marché et de maintenir des conditions de concurrence équitable* ». Elle a, à cette occasion, qualifié la Chine de « *rivale systémique* ».

En outre, les services de la Commission ont indiqué à la mission⁶ que l'Union européenne et la Chine « *recherchent des synergies entre la BRI et le RT-T grâce à la plateforme de connectivité UE-Chine depuis 2015* », qui réunit

¹ Source : La revue maritime n° 514, juillet 2019, « Les routes de la soie et l'expansion chinoise ».

² Par exemple dans le cadre de l'accord 16 + 1 qui réunit la Chine et seize pays d'Europe centrale et orientale.

³ Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

⁴ Mai 2017, « Belt and Road Forum, EU common messages ».

⁵ Commission européenne, Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 12 mars 2019, « Communication conjointe au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les relations UE-Chine – Une vision stratégique ».

⁶ Réponse au questionnaire écrit de la mission d'information.

plusieurs directions de la Commission, le Service européen d'action extérieure, les États membres de l'UE, des représentants de l'industrie européenne, des institutions financières internationales et des pays partenaires couverts par l'extension indicative du RTE-T (Balkans occidentaux et partenariat oriental). Dans ce cadre, l'axe central de l'action de la Commission est d'« *œuvrer en faveur de l'ouverture, de la transparence, de la réciprocité en matière d'accès au marché et de conditions de concurrence équitables pour les entreprises dans le domaine du développement des infrastructures de transport et des investissements en Chine* »¹.

De nombreux acteurs entendus par la mission regrettent néanmoins l'absence, jusqu'à présent, de **doctrine claire et consistante de l'Europe vis-à-vis des projets chinois, qui s'inscrivent dans le temps long**. Comme l'a résumé Mme Lamia Kerdjoudj-Belkaid, secrétaire générale de la Feport, aux Assises de l'économie de la mer : « *il faut que nous ne soyons ni dans l'angélisme, ni dans la naïveté et que nous construisions ensemble un projet européen à l'image de ce qu'a fait la Chine* »². Alors que la Chine s'est dotée en 2015 d'un plan « *Made in China 2025* », l'Europe souffre d'une absence de doctrine claire.

La **prochaine révision du RTE-T et du MIE** fournit l'occasion de repenser la stratégie européenne en matière d'investissements dans les infrastructures de transport, à l'aune de cet enjeu.

En outre, en France, les liens avec la Chine dans le domaine maritime se sont accrus ces dernières années, notamment par le biais de l'armateur français CMA CGM, qui s'est rapproché de l'armateur chinois COSCO au sein de l'*Ocean Alliance*. Par ailleurs, depuis 2013, CMA CGM contrôle (à 51 %) avec China Merchants (à 49 %) la co-entreprise *Terminal Link*, qui détient notamment des participations dans les terminaux à conteneurs de Dunkerque, de Marseille et du Havre. Terminal Link s'est récemment vu transférer, avec l'accord de la Commission européenne³, la cession d'actifs de CMA CGM dans huit terminaux (qui se situent en Chine, au Vietnam, en Thaïlande, à Singapour, en Jamaïque, en Ukraine, en Irak et aux Pays-Bas). Ces exemples semblent traduire une **certaine porosité** entre les participations portuaires chinoises et françaises.

Or les ports français et leurs opérateurs sont des actifs stratégiques, qui, à ce titre, doivent faire l'objet d'une vigilance extrême lorsqu'il est question d'y faire entrer des investisseurs étrangers. Des dispositifs ont récemment été définis, à l'échelle européenne et nationale, pour renforcer le filtrage des investissements étrangers (*voir l'annexe*) :

¹ *Ibid.*

² Lamia Kerdjoudj-Belkaid, décembre 2019, Assises de l'économie de la mer, table ronde « La Chine s'est éveillée : quels enjeux économiques ? ».

³ *European Commission, Daily News 19/03/2020*, « Concentrations : la Commission autorise l'acquisition de certains terminaux portuaires par CMA CGM et CMP ».

- l'Union européenne s'est penchée sur le contrôle des investissements étrangers à la suite du discours de Jean-Claude Juncker sur l'état de l'Union, selon lequel : « *Il est de notre responsabilité politique de savoir ce qui se passe chez nous afin d'être en mesure, si besoin en était, de protéger notre sécurité collective* ». Le règlement adopté en mars 2019¹ établit un **cadre de filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union** qui sera opérationnel en octobre 2020. Aux termes de ce règlement, les États membres seront obligés d'informer la Commission de problèmes spécifiques relatifs à des investissements étrangers qui risqueraient d'affecter la sécurité ou l'ordre public. Tous les investissements directs étrangers soumis à un filtrage national devront en outre être notifiés à la Commission, qui disposera de 30 jours pour émettre un avis non contraignant ;
- en France, depuis la refonte de la réglementation en 2019², certains investissements³ sont soumis à une **autorisation préalable du ministre de l'économie**⁴. Si le statut d'établissement public des GPM les empêche, par principe, de constituer la cible d'un investissement étranger, leur éventuelle transformation en sociétés anonymes pourrait les amener à **entrer dans le périmètre de la réglementation relative aux investissements étrangers en France (IEF)** selon la DGT, au regard de la sensibilité de certaines activités qu'ils exercent.

Dans le contexte actuel, ces dispositifs méritent toutefois d'être renforcés. Alors que la **crise sanitaire** liée à la propagation du Covid-19 a mis en difficulté un grand nombre de secteurs, la présidente de la Commission européenne a appelé les États membres à redoubler de vigilance quant aux investissements étrangers dans les secteurs stratégiques : « *comme dans toute crise, lorsque les actifs de nos industries et de nos entreprises sont mis à rude épreuve, il nous faut protéger notre sécurité et notre souveraineté économique. Le droit de l'Union et les législations des États membres prévoient les outils dont nous avons besoin pour faire face à cette situation, et j'invite instamment les États membres à en faire pleinement usage. L'Union est un marché ouvert aux investissements directs étrangers et le restera. Cette ouverture n'est toutefois pas inconditionnelle* »⁵.

¹ Règlement n° 2019/452 du Parlement européen et du Conseil, établissant un cadre pour le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne.

² Articles L. 151-1 et suivants et R. 151-1 et suivants du code monétaire et financier.

³ Cumulant trois critères : caractère étranger de l'investissement, type d'opération (prise de contrôle, acquisition de tout ou partie d'une branche d'activité, franchissement du seuil de participation de l'activité) et sensibilité de l'activité.

⁴ En 2019, 213 dossiers ont été instruits par la DG Trésor (contre 184 en 2018) d'après le rapport d'activité de la DGT pour 2019.

⁵ Commission européenne, 25 mars 2020, « Coronavirus : La Commission publie des orientations concernant la protection des technologies et des actifs européens critiques dans le contexte de la crise actuelle ».

En France, le ministre de l'économie a annoncé l'**abaissement temporaire de 25 % à 10 % du seuil de prise de participation dans des entreprises sensibles nécessitant une autorisation**¹. Si ces initiatives sont nécessaires, d'autres États sont allés encore plus loin pour protéger leur souveraineté, comme l'**Australie**, où le seuil de contrôle monétaire pour les investissements étrangers a été abaissé à zéro, de manière temporaire².

Ainsi, malgré les inflexions et prises de conscience récentes à l'échelle européenne et nationale, l'**éparpillement des réponses et l'absence de stratégie coordonnée face à l'initiative chinoise comportent des risques pour la compétitivité des ports français à court terme et pour la souveraineté française à long terme**.

L'Union européenne doit donc, de manière urgente, se doter d'une **doctrine commune au-delà des déclarations d'intention**. Surtout, compte tenu du caractère stratégique des armements maritimes, elle doit veiller à la préservation de l'existence **d'opérateurs européens** quitte, pour l'Union ou les États membres, à **prendre des actions spécifiques** (*golden shares*) permettant à la puissance publique de conserver un droit de veto, ou encore à **procéder à des nationalisations partielles**. Le rapporteur prend néanmoins acte des initiatives récentes de l'Union européenne sur le sujet (*encadré ci-après*).

Une prise de conscience tardive à l'échelle européenne

L'Union européenne a pris conscience tardivement, notamment depuis sa communication de mars 2019, de l'importance d'adopter une stratégie commune vis-à-vis de la Chine, comme le montre de récentes prises de position.

Ainsi, à l'occasion du sommet entre l'Union et la Chine du 22 juin 2020, l'Union européenne a insisté sur « *la nécessité de faire progresser les négociations sur un ambitieux accord global d'investissement entre l'UE et la Chine, qui résolve l'asymétrie actuelle de l'accès au marché et assure des règles du jeu équitables. Il est nécessaire, en particulier, d'accomplir d'urgence des progrès en matière de comportement des entreprises d'État, de transparence en ce qui concerne les subventions et de règles relatives aux transferts de technologie forcés.* »

En outre, la Commission européenne a adopté, en juin 2020, un livre blanc³ sur les subventions étrangères au sein du marché unique et a lancé une consultation publique sur le sujet. À la lumière de cette consultation, la Commission pourra, d'après ses services, évaluer le choix des instruments appropriés à utiliser en 2021 pour faire face aux défis dans le domaine des IDE, y compris - le cas échéant - une proposition législative⁴.

¹ Direction générale du Trésor, 30 avril 2020, « Covid-19 : Adaptation du contrôle des investissements étrangers en France (IEF) pendant la crise sanitaire ».

² Site des Nations unies, 4 mai 2020, « La crise du Covid-19 a un impact sur le contrôle des investissements étrangers (CNUCED) ».

³ Commission européenne, livre blanc relatif à l'établissement de conditions de concurrence égales pour tous en ce qui concerne les subventions étrangères.

⁴ Réponse écrite au questionnaire de la mission d'information.

La crise sanitaire a rappelé le caractère crucial du transport de marchandises pour l'approvisionnement de la Nation en biens essentiels. Les débats actuels sur la relocalisation et la souveraineté économique doivent intégrer les actifs portuaires. À l'échelle nationale, cela doit se traduire par une **extrême prudence quant à la composition et l'évolution du capital des opérateurs, dont CMA CGM**, comme le recommandait en 2018 la commission des affaires étrangères du Sénat¹.

Enfin, constatant que de nombreux acteurs sont démunis sur ce sujet, faute de disposer d'un interlocuteur clairement identifié, le rapporteur recommande de **nommer un référent unique sur les routes de la soie**.

Proposition n° 10 : établir une réponse coordonnée à l'échelle européenne face aux « nouvelles routes de la soie » chinoises et nommer, en France, un interlocuteur unique sur le sujet.

RÉSUMÉ

Afin de « réarmer » nos ports dans la compétition internationale, de remédier aux faiblesses identifiées de longue date dans de nombreux rapports et d'améliorer la gouvernance des établissements portuaires, la mission formule 10 propositions qui s'inscrivent dans 3 axes :

- 1) **améliorer le pilotage stratégique des GPM et la gouvernance des établissements portuaires ;**
- 2) **renforcer la compétitivité des ports en agissant sur un triple volet financier, juridique et social ;**
- 3) **anticiper les défis à venir.**

En particulier, **la commission appelle à saisir l'opportunité de la relance économique post crise du Covid-19** pour déployer un **plan de soutien de 150 millions d'euros par an sur 5 ans** pour les ports et un doublement des moyens consacrés par la LOM au report modal vers les transports massifiées de fret (ferroviaire, fluvial) pour atteindre près de **5 milliards d'euros sur 10 ans** afin de renforcer la desserte de nos ports. Ces deux programmes doivent permettre d'améliorer la **compétitivité** des ports français, d'accompagner la **transition écologique** de notre économie nationale et de favoriser des **relocalisations industrielles**, afin de soutenir les trafics portuaires. Au total, les propositions de la mission conduiraient à un **doublé des moyens dédiés aux ports français, soit 7,3 milliards d'euros sur 10 ans**, contre 3,7 milliards d'euros sur la même période si les divers crédits bénéficiant aux grands ports maritimes (GPM) restaient inchangés.

¹ *Rapport d'information n° 520 (2017-2018) de M. Pascal ALLIZARD, Mme Gisèle JOURDA, MM. Édouard COURTIAL et Jean-Noël GUÉRINI, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, déposé le 30 mai 2018.*

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1^{er} juillet 2020, la commission a examiné le rapport d'information.

M. Hervé Maurey, président. - Je salue notre nouveau collègue Stéphane Cardenes, qui remplace Pascale Bories, laquelle a choisi de rester maire : cher collègue, bienvenue parmi nous.

Nous examinons le rapport de Michel Vaspart au nom de la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, présidée par Martine Filleul. Ce rapport est le fruit d'un travail de longue haleine, initié il y a plus de six mois, qui a donné lieu à une trentaine d'auditions et à une dizaine de déplacements dans des ports maritimes, en France mais aussi à l'étranger - à Anvers et Rotterdam. Ceci, dans un contexte particulier, d'abord celui des grèves liées à la réforme des retraites et ensuite celui de la crise sanitaire. Mais cette crise a aussi accentué l'intérêt de votre travail en mettant en lumière le caractère stratégique des infrastructures portuaires et des chaînes de valeur logistiques.

Malgré l'importance cruciale des ports, nous attendons encore la stratégie nationale portuaire du Gouvernement, annoncée en novembre 2017. En février 2019, nous avons publié un rapport avec Michel Vaspart intitulé : « La compétitivité des ports français à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie », à l'issue d'une table ronde en commission. Nous nous inquiétons de la faible performance des ports français au regard des objectifs qui avaient présidé aux différentes réformes portuaires d'une part et en comparaison avec les autres ports européens d'autre part.

L'heure est au bilan, et surtout aux propositions pour remédier à cette situation. C'est pourquoi je laisserai d'abord la parole à la présidente de la mission d'information, afin qu'elle nous en présente les principaux constats, puis à son rapporteur qui nous détaillera ses propositions.

Mme Martine Filleul, présidente de la mission d'information. - D'emblée, je tiens à souligner la bonne entente qui a régné dans notre travail, avec le rapporteur Michel Vaspart. Nos travaux ont débuté en décembre 2019 et se sont achevés la semaine dernière par des échanges avec les représentants des syndicats des dockers et des personnels des ports. Au cours de ces sept mois de travail de terrain et d'écoute, qui ont été perturbés par l'épidémie de Covid-19, nous avons réalisé une trentaine d'auditions et dix déplacements dans les grands ports maritimes (GPM) relevant de l'État en métropole ainsi qu'à Rotterdam et à Anvers. Nous avons reçu de nombreuses contributions écrites, notamment de la Commission européenne que nous avons sollicitée, et procédé à des échanges complémentaires avec d'autres acteurs.

J'évoquerai les principaux constats de notre mission et je laisserai notre rapporteur présenter ses propositions, sur lesquelles nous avons longuement échangé au cours des dernières semaines.

La crise de la Covid-19 et le projet chinois de « nouvelles routes de la soie » renforcent le caractère stratégique des infrastructures portuaires et cette mission, souhaitée de longue date par notre rapporteur, était nécessaire. Une revue globale de la situation s'imposait, notre commission et le Sénat n'ayant pas conduit de travaux sur ce sujet depuis le rapport de Charles Revet « Les ports français : de la réforme à la relance », adopté en juillet 2011.

Premier constat : malgré nos atouts maritimes considérables - un réseau portuaire dense, trois façades maritimes et un accès à tous les océans grâce à l'outre-mer - les performances de nos ports empêchent la France de tirer pleinement parti des échanges mondiaux.

Nous avons constaté que l'empreinte économique des ports est mal connue, faute de données consolidées sur l'ensemble du système portuaire. La valeur ajoutée totale associée au fonctionnement du système portuaire français dépasserait les 15 milliards d'euros, soit vingt fois le chiffre d'affaires des GPM, et représenterait 180 000 emplois directs et plus de 350 000 emplois directs et indirects, concentrés pour l'essentiel au Havre, à Marseille et à Dunkerque. L'importance du secteur logistique est également sous-estimée, malgré une prise de conscience récente au plus haut niveau de l'importance de ce sujet pour la croissance économique.

Sur le volet de la performance, le secteur portuaire connaît de profondes réformes depuis trente ans et la loi dite « Le Drian » de 1992, puis la réforme portuaire de 2008. L'orientation de ces réformes était positive car elles visaient à placer nos ports à armes égales avec leurs concurrents des rangs Nord et Sud en termes de compétitivité. Toutefois, le bilan est contrasté : les GPM ont gagné en compétitivité, amélioré leur situation financière et certains indicateurs sur le trafic de conteneurs sont encourageants mais globalement les trafics passant par les GPM ont reculé depuis 2008 et sont aujourd'hui à un niveau comparable à celui atteint au début des années 2000.

En 2019, le trafic de l'ensemble des GPM et Calais représentait 312 millions de tonnes, contre 470 millions de tonnes pour Rotterdam et 238 millions de tonnes pour Anvers. Le décalage est important : nos ports ne sont pas parvenus à s'imposer comme les principales portes d'entrée du commerce en Europe, alors même que 75 % des échanges commerciaux de l'Union européenne transitent par la mer et 25 % des échanges intra-européens.

Certes, d'autres facteurs expliquent les difficultés des ports français : la désindustrialisation, les restructurations affectant le secteur pétrolier et la

conjoncture économique globale. Toutefois, pendant ce temps, les autres ports européens ont amélioré leur position.

Enfin, les récentes grèves et l'épidémie de Covid-19 ont durement éprouvé les GPM, avec de fortes baisses de trafics qui se traduisent par d'importantes pertes économiques, dont l'étendue n'est pas connue à ce jour.

Le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), intitulé « La transformation du modèle économique des grands ports maritimes », dont nous avons entendu les auteurs, souligne d'autres difficultés pour nos GPM : des coûts de passage portuaire plus élevés que dans les ports européens voisins, une insuffisance de la desserte de nos ports par des modes massifiés et une image de fiabilité encore écornée.

Au total, le retard pris par la France représenterait de 30 000 à 70 000 emplois sur la filière des conteneurs – il faut savoir qu'à l'heure actuelle, plus de 40 % des conteneurs à destination de notre pays transitent par des ports étrangers.

Second constat : la faible massification des acheminements portuaires et les insuffisances de notre système logistique ne permettent pas aux GPM d'étendre leur hinterland. À l'heure actuelle, 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier (hors oléoducs) quand 50 % du fret conteneurisé du port d'Hambourg est acheminé par voie ferroviaire ou fluviale.

La question du faible recours au transport fluvial me tient particulièrement à cœur. Ce sujet, comme celui du fret ferroviaire, dépasse largement le cadre portuaire puisqu'à l'échelle nationale, la part modale du fluvial ne s'élève qu'à 3 %, alors que d'autres États, en particulier l'Allemagne et les Pays-Bas, ont réussi à tirer pleinement parti de ce mode. Le fluvial présente l'avantage d'être à la fois écologique – 1 barge équivaut à 125 poids lourds –, fiable et capacitaire. En France, le fluvial est loin d'être saturé : Voies navigables de France (VNF) estime que le trafic sur la Seine aval et le Rhône pourrait être quadruplé à infrastructures constantes. C'est pourquoi le mode fluvial est un levier important de compétitivité pour l'avenir de nos ports, d'autant plus dans un contexte de massification du transport maritime, sous l'effet de l'augmentation de la taille des navires. Certains de nos ports, à l'image de Dunkerque, ont mis en place des initiatives ambitieuses pour renforcer le transport fluvial, en mutualisant les *Terminal Handling Charges* (THC), pour lisser le surcoût lié à la manutention fluviale : en 2016, première année d'application de ce dispositif, le trafic fluvial a plus que doublé dans ce GPM.

Cette situation n'est donc pas satisfaisante alors que les potentialités de croissance sont importantes à court terme : selon le rapport IGF-CGEDD, la France pourrait augmenter de 10 % sa part de marché sur le trafic de conteneurs à destination de la France – qui atteindrait dès lors 70 % – avec

des gains de plus d'1 milliard d'euros de valeur ajoutée et la création de 25 000 emplois directs et indirects.

Alors pourquoi en sommes-nous là ?

D'abord, notre système portuaire souffre des insuffisances globales de la politique de transport et de logistique et d'une absence de vision stratégique à long terme. La dernière stratégie nationale portuaire remonte à 2013 et elle ne traitait que des GPM de métropole – les GPM ultramarins ont été traités trois ans plus tard, à part, et les ports décentralisés ont été laissés de côté.

Depuis l'annonce d'une nouvelle stratégie portuaire par le Premier ministre en 2017 aux Assises de l'économie de la mer, rien ne s'est produit. Les nombreux rapports publiés ces dernières années – dont quatre rapports parlementaires en 2016 – soulignent tous que les résultats sont décevants, que des occasions ont été manquées mais aussi qu'il y a des potentialités à exploiter. L'ensemble démontre une inertie préoccupante de l'État : il est temps d'inverser la tendance. En comparaison, nos concurrents européens et internationaux, comme l'Allemagne et la Chine, portent une vision à très long terme de leurs ambitions maritimes.

Deuxième élément d'explication : le sous-investissement chronique dans la desserte et les infrastructures portuaires. Les investissements dans le domaine portuaire représentent moins de 3 % des investissements dans les infrastructures de transports. Les dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf) consacrées au secteur portuaire ne représentent que 1,25 % du budget total de l'agence. Concernant l'accès aux GPM, la loi d'orientation des mobilités (LOM) fixe une trajectoire d'investissements ambitieuse en matière de rénovation des réseaux et de report modal vers des modes massifiés, mais encore insuffisante.

Troisième élément : le modèle économique de nos ports est à bout de souffle, ils subissent un « effet ciseau » entre la hausse de leurs charges, notamment non-commerciales et fiscales, et la baisse des trafics d'hydrocarbures, qui s'additionne au retard pris sur le segment des conteneurs.

Je laisse la parole au rapporteur pour qu'il présente ses propositions.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – C'est un moment assez particulier pour moi, puisque je vous présente ce qui sera plus que probablement mon dernier rapport sénatorial, ayant choisi de ne pas me représenter en septembre.

Avant de vous présenter nos propositions, je souhaite souligner deux points. D'abord, je suis très préoccupé non seulement par le projet chinois des « nouvelles routes de la soie », qui place l'Union européenne face à ses responsabilités en matière de protection de notre souveraineté et de notre autonomie stratégique, mais également par les liens entre notre

principal armateur, CMA CGM, et l'armateur chinois Cosco, au sein de l'*Ocean Alliance*. En outre, depuis 2013, CMA CGM contrôle (à 51 %) avec *China Merchants Group* (à 49 %) la co-entreprise *Terminal Link*, qui détient notamment des participations dans les terminaux à conteneurs de Dunkerque, de Marseille et du Havre. *Terminal Link* s'est récemment vu transférer, avec l'accord de la Commission européenne, la cession d'actifs de CMA CGM dans huit terminaux. Ces exemples montrent une certaine porosité entre les participations portuaires chinoises et françaises, il est plus que nécessaire d'attirer l'attention du Gouvernement sur cet enjeu, j'ai déjà eu l'occasion de le faire en séance publique ou lors d'auditions en commission.

Ensuite, j'insiste sur la nécessité de saisir l'opportunité de la relance économique post-crise de la Covid-19 pour déployer un plan de soutien en direction de nos ports maritimes, que nous avons calibré à 150 millions d'euros par an sur cinq ans dans le rapport, avec en parallèle un doublement des moyens aux infrastructures de transports massifiées de fret, à 5 milliards d'euros sur dix ans. Ces deux programmes doivent permettre d'améliorer la compétitivité des ports français, d'accompagner la transition écologique de notre économie nationale et de favoriser des relocalisations industrielles, pour soutenir les trafics.

Au-delà de ces rappels, les propositions du rapport s'articulent autour de quatre recommandations de court terme et dix propositions.

S'agissant des recommandations, nous considérons que l'ouverture des ports sur leur environnement territorial - collectivités, universités, entreprises - doit encore être améliorée. Nous avons vu qu'à Anvers et Rotterdam, la relation avec le territoire est très bonne, les habitants connaissent leur port, et quand il y a des projets de développement, ils y adhèrent bien davantage que dans nos GPM. Nous appelons également à renforcer la connaissance sur l'empreinte économique des ports, en consolidant les données qui sont encore dispersées. Nous appelons également à la structuration d'un réseau de correspondants des ports au sein de l'Union européenne, pour promouvoir les intérêts français et tirer le meilleur parti des financements européens. L'affaire des « corridors » à l'été 2018, au sujet de laquelle nous avons adopté une proposition de résolution européenne, a marqué de nombreux acteurs du monde portuaire. Enfin, la dernière recommandation concerne la stratégie nationale portuaire et logistique : nous appelons le Gouvernement à la présenter sans plus tarder. Cette stratégie devra porter sur l'ensemble des ports français de métropole et d'outre-mer, en intégrant les ports décentralisés, qui sont trop souvent laissés de côté.

Nous proposons également de créer un « conseil national portuaire et logistique » (CNPL) pour piloter de façon transversale la politique maritime et portuaire. Je déplore que nous ne disposions plus d'un ministère de la mer, comme dans les années 1980. La création d'un conseil national

serait un premier pas pour renforcer les liens entre les administrations de l'État, les acteurs économiques et les ports.

Nos dix propositions s'articulent en trois axes et visent d'une manière globale à « réarmer » nos ports dans la compétition internationale.

Le premier axe vise à améliorer le pilotage stratégique des GPM par l'État et la gouvernance interne des établissements publics portuaires.

Il faut inscrire la politique de dividendes de l'État dans une logique pluriannuelle, en créant des contrats d'objectifs et de performance, tels qu'ils existent pour de nombreux établissements publics. Notre commission avait défendu la création de cet outil lors de la réforme portuaire de 2008, à l'initiative de Charles Revet, mais le Gouvernement n'a pas respecté l'intention du législateur puisque la disposition prévoyant la conclusion de ces contrats a été déclassée de la partie législative à la partie réglementaire du code des transports lors de la codification du code des transports par voie d'ordonnance en 2010, avant d'être supprimée par le Gouvernement par décret. En complément, je souhaite que les lettres de mission aux directeurs généraux des ports soient généralisées, avec des objectifs précis, et que leur rémunération comporte une part variable plus importante en lien avec la performance du port dont ils ont la charge, à hauteur de 25 %.

La seconde proposition vise à mieux associer les acteurs économiques à la gouvernance des GPM et à renforcer le poids relatif des collectivités territoriales au conseil de surveillance. Ce sujet avait justifié en grande partie la création de cette mission d'information car les acteurs économiques ont été relégués dans un rôle purement consultatif au sein du conseil de développement, alors qu'ils faisaient précédemment partie des conseils d'administration des ports autonomes. Ces acteurs, qui investissent fortement dans le domaine portuaire, sont aujourd'hui à l'écart des décisions importantes, ce qui peut avoir des conséquences regrettables comme l'a montré le projet de terminal multimodal du Havre. La Cour des comptes considère que la présence des acteurs économiques au conseil d'administration des ports crée un risque de conflit d'intérêts mais ce risque est maîtrisé car nous disposons de nombreux instruments pour prévenir et faire cesser ces conflits d'intérêts.

Je suggère que la nomination des directeurs généraux des GPM se fasse sur proposition des conseils de surveillance de chaque GPM, avec la possibilité pour ces derniers de les révoquer, comme c'est le cas dans de nombreuses sociétés commerciales. À l'heure actuelle, la nomination est proposée par le ministre des ports maritimes, avec avis conforme du conseil de surveillance. Inverser cette procédure permettrait de diversifier le profil des directeurs et renforcerait le conseil de surveillance dans ses prérogatives de contrôle de la direction du port. Charles Revet avait déjà fait cette proposition en 2008 lorsqu'il était rapporteur de la loi de réforme portuaire.

Je vous propose également de prévoir la présence du président du conseil de développement et du président de l'Union maritime et portuaire locale au conseil de surveillance avec voix délibératives ; l'élection du président du conseil de surveillance au sein du collège des élus locaux ; une représentation unique de l'État au conseil de surveillance *via* le préfet de région, ce qui réduirait de 18 à 14 le nombre de membres du conseil de surveillance, pour une meilleure gouvernabilité des établissements - il y a actuellement cinq représentants des ministères; et une adaptation des instances de gouvernance à la taille des places portuaires en distinguant d'une part HAROPA (Le Havre-Rouen-Paris) et Marseille et, d'autre part, Dunkerque, Bordeaux, Nantes et La Rochelle. Les conseils de surveillance d'HAROPA et Marseille passerait ainsi de 18 à 14 membres et ceux des autres ports de 18 à 12 ou 14.

Le deuxième axe de nos propositions vise à renforcer la compétitivité de nos ports en agissant sur trois volets : financier, juridique et social.

Je propose de porter les investissements prévus par la loi d'orientation des mobilités de 2,3 à 5 milliards d'euros sur 10 ans, pour améliorer fortement notre politique pour le fret. L'association pour le fret ferroviaire du futur propose, quant à elle, une augmentation à 13 milliards d'euros, mais elle retient un périmètre plus large que la seule desserte des ports. En complément, il est nécessaire de tripler « l'aide à la pince », à 80 millions d'euros dès 2021, pour soutenir le transport combiné et donc encourager le report modal. Ces aides devront être calibrées pour servir nos ports et non nos concurrents : elles devront être attribuées seulement pour les trajets au départ et vers nos ports.

Une autre proposition vise à fixer un cap clair pour mieux réguler les services portuaires : certains services, comme le remorquage, sont insuffisamment régulés sur le plan de la concurrence, ce qui pèse sur la compétitivité-prix de nos ports. Nous devons envisager de confier à terme à l'Autorité de régulation des transports (ART) une compétence sur ce secteur ; d'ici à ce changement majeur, je propose que le CNPL soit chargé de veiller à l'évolution du coût des services portuaires. Je vous propose également de réduire à 4 ans la durée des agréments des entreprises de remorquage, contre 5 à 15 ans aujourd'hui en fonction des ports, afin de favoriser la concurrence.

S'agissant du volet social, nous avons eu de nombreux échanges : plusieurs propositions ambitieuses m'ont été soumises mais je retiens une approche mesurée. Nous devons renforcer les exigences de continuité et de disponibilité des activités de service public, comme le remorquage, en cohérence avec les possibilités que nous offre le règlement européen sur les services portuaires de 2017, pour améliorer la compétitivité de nos ports. Au-delà, pour la manutention, le dialogue social doit se poursuivre pour faire converger les acteurs autour d'une vision commune et d'un objectif de

reconquête de parts de marché. Nos échanges avec les syndicats ont été riches et fructueux, je fais confiance à nos entreprises et à nos dockers pour adopter les organisations qui s'imposent, alors que les grèves liées à la réforme des retraites et la baisse des trafics liée à l'épidémie de Covid-19 ont durement éprouvé nos ports. En revanche, j'appelle l'État à utiliser les leviers à sa disposition, y compris la voie judiciaire, pour empêcher le blocage de l'accès aux ports, qui ne correspond pas à l'exercice classique du droit de grève, normalement limité au périmètre de travail des salariés et aux outils et équipements associés. Le port de Nantes a obtenu une décision en ce sens. L'État doit prendre ses responsabilités, il en va de notre image auprès des grands chargeurs et armateurs.

Je ne reviens pas sur le plan de relance portuaire que j'évoquais en introduction : une enveloppe de 150 millions d'euros par an sur cinq ans abondés par l'État me semble nécessaire pour soutenir nos ports.

Une autre proposition vise à sécuriser le modèle économique de nos ports, qui connaît un « effet ciseau » entre la hausse des charges et la baisse de la rente pétrolière. Il faut clarifier le périmètre des dépenses non commerciales prises en charge par l'État sur le budget général et je propose de porter à 170 millions en année « n » le montant des compensations versées par l'État, avec une trajectoire glissante pour atteindre 140 millions d'euros en année n+10 dans un objectif d'incitation à la performance. Aujourd'hui, les crédits budgétaires annuels représentent un peu moins de 100 millions d'euros.

S'agissant de l'entrée de nos ports dans la fiscalité foncière, un forfait fiscal adapté devrait être proposé par le Gouvernement dans le cadre du budget pour 2021, sur le modèle des autoroutes ou de certains équipements des ports de plaisance. J'y resterai attentif car c'est un enjeu majeur à la fois pour la situation financière de nos ports et pour les entreprises présentes sur le domaine portuaire, auxquelles les ports pourraient refacturer cette charge nouvelle. Quant à l'impôt sur les sociétés, le bilan d'ouverture des ports a été sécurisé sur plusieurs années et nous devons veiller à la soutenabilité de cette charge à terme.

Enfin, le dernier axe de nos propositions vise à anticiper les défis à venir. Il est nécessaire que les GPM clarifient leur politique tarifaire en matière de droits de ports et réduisent leur dépendance à leur égard, car ils sont liés aux trafics et donc volatils. Les GPM doivent développer leurs recettes domaniales, sur le modèle de leurs concurrents.

J'appelle également l'État à accompagner puissamment nos ports dans la transition écologique et numérique : l'objectif de réduire de moitié les émissions des navires d'ici 2050 impose une ambition et des moyens. Des solutions existent - l'électricité à quai, le développement des propulsions décarbonées, etc. - l'État doit les encourager.

Enfin, s'agissant des « routes de la soie » chinoises, je propose d'établir une réponse coordonnée, par la négociation, à l'échelle européenne et, en France, de nommer un interlocuteur référent unique sur ce sujet, pour une veille permanente.

Au total, ces propositions doubleraient les moyens dédiés aux ports français, soit 7,3 milliards d'euros sur 10 ans. Nous devons accorder une priorité à nos ports, c'est un équipement stratégique, de souveraineté.

Un mot sur le canal Seine-Nord, dont la construction est actée. Nos interlocuteurs d'Anvers et de Rotterdam nous ont fait comprendre, dans un demi-sourire éloquent, que c'était à nos GPM de s'organiser pour ne pas subir les conséquences de l'ouverture d'un tel axe. Le canal ne sera pas ouvert avant dix ans, c'est le temps qu'il nous reste pour que Rouen et Dunkerque ne soient pas court-circuités par les grands ports du range Nord.

M. Hervé Maurey, président. – Merci pour ce travail de grande qualité, je salue tout particulièrement notre rapporteur, dont les compétences nous manqueront. Ce travail a été réalisé en bonne entente, au-delà des clivages politiques, c'est la marque de notre maison et de notre commission. J'espère que le Gouvernement entendra vos propositions, notamment sur la stratégie nationale portuaire, qui se fait trop attendre. Je souhaite aussi que ce travail fasse l'objet d'un débat en séance plénière.

Mme Martine Filleul. – Je m'exprimerai au nom de mes collègues du groupe socialiste et républicain, qui voteront ce rapport. Il faut soutenir les ports par un plan d'urgence, car ils sont à un moment critique de leur histoire, confrontés à des problèmes qu'ils ne peuvent supporter seuls, qu'il s'agisse du numérique ou encore de la crise sanitaire – à Dunkerque, l'activité a été réduite de moitié sous le coup de cette crise. Il faut un plan de relance, faute de quoi nos GPM seront bien trop distancés par la concurrence, les grands ports de l'Europe du Nord ayant, eux, déjà pris les mesures nécessaires.

Je crois qu'il faut aussi changer de perspective sur nos ports, les regarder comme pourvoyeurs d'emplois, de développement. Il faut leur faire confiance, leur donner de la souplesse, pour qu'ils s'adaptent et s'ouvrent à l'environnement – alors qu'ils sont aujourd'hui placés sous la férule d'un État mauvais gestionnaire. Il faut aussi favoriser les alliances entre les ports, fluviaux, maritimes, en finir avec la fragmentation qui fait tant de mal. Nous devons aussi replacer les ports dans des enjeux globaux, environnementaux et européens, nous avons besoin d'une politique harmonisée des transports fluviaux, maritimes et ferroviaires. La France doit également être plus présente à Bruxelles pour défendre ses intérêts et participer à une convergence européenne des ports, plutôt qu'une concurrence entre les ports. Et c'est par ces politiques européennes d'envergure que l'on pourra faire face aux « routes de la soie ».

Mme Nelly Tocqueville. – Je félicite le rapporteur pour ce travail fouillé, complet : en réalité, on ne peut pas faire mieux que ce rapport sur le sujet, il serait bienvenu que les gouvernants nous entendent. Je déplore moi aussi l'obsolescence des installations ferroviaires sur les lignes dites capillaires, notamment à Rouen : ce mauvais état traduit le désintérêt public vis-à-vis de ces infrastructures, alors qu'elles sont nécessaires aux ports.

Le demi-sourire de vos interlocuteurs d'Anvers et de Rotterdam lorsque vous avez évoqué le canal Seine-Nord, peut être interprété comme un signe inquiétant ou, à l'inverse, encourageant : à nous de choisir ce qui en adviendra et le moins qu'on puisse dire aujourd'hui, c'est que la vigilance s'impose. Ce canal est nécessaire, mais attention à ne pas sacrifier Rouen et Le Havre, nous avons les solutions, elles réclament de la volonté et des moyens.

Je remercie tout particulièrement le rapporteur et le salue, nous avons beaucoup travaillé sur de nombreux sujets, en particulier littoraux, toujours dans la cordialité et l'intérêt des territoires.

M. Didier Mandelli. – Je me joins à ces remerciements, au nom du groupe Les Républicains, nous avons toujours apprécié la passion de notre rapporteur pour les sujets liés au littoral et au domaine maritime. Le diagnostic est unanime : depuis des décennies, la France souffre d'un manque de vision et de stratégie en matière maritime, comme sur d'autres grands enjeux. N'oublions pas que le fluvial et le maritime ont largement contribué à la richesse de notre pays. Et quand je vois comment le Gouvernement est parvenu, d'un trait de plume et en 48 heures, à trouver 1 milliard d'euros pour le canal Seine-Nord parce qu'il fallait à tout prix signer la convention avec le président de région, ceci sans recette supplémentaire, je suis quelque peu inquiet sur notre capacité à financer des infrastructures aussi importantes, et ce qu'il en adviendra. En réalité, tous les acteurs sont prêts à s'engager pour de tels équipements, les parlementaires aussi, mais il manque une ambition claire de l'État et de la constance dans le fait de tenir les engagements pris. J'espère donc que ce rapport aura un impact fort.

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je salue le travail de notre rapporteur qui a su travailler au fond, s'investir dans la durée sur un sujet au point d'en devenir un expert – évoquer Michel Vaspert, c'est aussitôt apercevoir un port maritime –, pour parvenir à cette capacité de trouver les chemins du possible avec pragmatisme et réalisme, à l'image du travail sénatorial.

Les espaces portuaires connaissent une profonde mutation, mais ils restent soumis à des tensions réglementaires et administratives : à Cherbourg, il a fallu 15 ans pour construire des terre-pleins, du fait des contraintes administratives, alors que c'était nécessaire pour implanter des entrepôts, donc faire vivre le port en y implantant des activités, de la valeur

ajoutée. Une question : quelle place faites-vous dans votre rapport aux questions de la domanialité portuaire ?

M. Pascal Martin. - À mon tour je remercie et félicite notre rapporteur : j'ai participé à cette mission et je me retrouve parfaitement dans les recommandations. Au Havre, le port fait un travail important pour s'ouvrir sur son environnement et sa population : Le Havre Port Center développe toute une pédagogie, des visites, des formations, ses équipes travaillent en réseau avec des ports internationaux comme ceux de Gênes et Singapour

- ne serait-ce pas une réponse pour les autres GPM ?

Ensuite, le canal Seine-Nord exige une stratégie nationale, ou bien Le Havre, Rouen et Dunkerque, donc la France, subiront la nouvelle donne. Nous constatons que les ports sont en compétition, sans démarche partagée. Si la compétition prédomine entre nos GPM, le risque est énorme - et je suis personnellement pessimiste. Il reste dix ans avant l'ouverture de ce canal, nous avons besoin d'une réponse collective aux défis qu'il nous pose.

M. Hervé Gillé. - Je salue à mon tour notre rapporteur et me félicite de la qualité relationnelle qui a présidé à nos travaux. Nous constatons tous combien notre pays manque dramatiquement d'une stratégie logistique nationale et même européenne, transversale, intermodale, combinée, propre à répondre aux enjeux de développement durable, et qui passe par des coopérations régionales et européennes. Regardez les documents contractuels de l'aménagement du territoire et autres contrats de plan : la réflexion intermodale y est quasiment absente, aucune clé de lecture sur les transports dans les territoires et leur insertion dans un territoire plus vaste. Aussi les initiatives sont-elles entre les mains des filières économiques et des opérateurs de transports, sans axe stratégique. Nous manquons aussi de vision prospective sur les nouvelles technologies : comment la logistique va-t-elle se développer avec les camions autonomes à hydrogène ? Quelles conséquences pour l'aménagement du territoire ?

M. Guillaume Chevrollier. - La question maritime engage effectivement notre souveraineté nationale, c'est bien à cette échelle qu'il faut poser l'enjeu. Vous proposez des réformes concrètes sur la gouvernance des GPM : la prochaine loi de décentralisation vous paraît-elle un bon véhicule ? Ensuite, que pensez-vous de la performance environnementale des ports français, en particulier pour la préservation de la biodiversité ?

M. Benoît Huré. - Le diagnostic est unanime : depuis au moins quinze ans, nous manquons de stratégie maritime, le problème demeure entier. Une question d'actualité : comment voyez-vous la mise en œuvre du Brexit et ses conséquences sur nos ports maritimes ? Ensuite, si je conviens que la décentralisation pourrait apporter du dynamisme, il ne faut pas oublier que sans moyens financiers conséquents, les limites de l'action sont vite atteintes. Enfin, pour bien connaître la région des ports de l'Europe du

Nord – le port fluvial de Givet, dans mon département, n'est qu'à deux heures de route d'Anvers –, je sais que nos concurrents disposent d'avantages géographiques que nous n'avons pas, en particulier la densité de population, la densité industrielle et économique, les équipements en voies d'eau, qui font en particulier que le fluvial y est resté le premier moyen de transport.

M. Jérôme Bignon. – Je salue à mon tour ce travail de grande qualité, dont je sais qu'il est d'un intérêt vif pour les acteurs et pour l'avenir de notre pays. Vos conclusions rejoignent celles qui étaient les nôtres, quand nous avons travaillé sur ce sujet dans une mission parlementaire avec René Vandierendonck à la demande du Premier ministre – où nous étions quatre sénateurs et quatre députés, représentatifs des différents axes et façades maritimes. Le drame des ports, c'est que les collectivités les considèrent pour leur notoriété un peu comme l'équipe de foot : toute l'activité est regardée au seul bénéfice du territoire local, comme dans un match avec les autres territoires, sans vision d'ensemble. C'est pourquoi il faut faire attention avec la décentralisation : régionaliser, c'est encourager la concurrence – je suis plutôt favorable à une vision nationale, seule capable d'imposer plus d'équilibre. Voyez certaines de nos règles, par exemple en matière de suivi douanier, d'entrée dans les ports : elles varient selon les places portuaires, ces différences accentuent la concurrence et nous désavantagent par rapport aux autres grands ports européens.

Comme membre du conseil de surveillance du canal Seine-Nord Europe, j'ai la chance de suivre le dossier de près. Regardez le trafic sur l'autoroute A1 : deux files sur trois sont saturées de camions, à longueur de journée, on en est à organiser des parkings à 50 kilomètres de Paris pour réguler les pauses nocturnes. C'est tout ce trafic routier qu'on pourra transférer sur l'eau, cela représente des dizaines de milliers de tonnes de CO₂. D'où vient et où va ce fret ? En partie dans l'Europe du Nord, mais aussi dans nos territoires, et c'est cette partie qu'il nous faut récupérer pour nos ports, c'est l'enjeu des plateformes portées par les régions. Je crois donc que avancées existent – mais je constate que vous êtes aussi pessimistes que nous l'étions dans notre mission, ce qui m'attriste...

Mme Angèle Prévile. – Une question : dans quelle proportion les conteneurs qui livrent la France transitent-ils par les ports étrangers ? Il faut faire connaître ce chiffre, c'est utile pour défendre nos ports maritimes. Je salue en notre rapporteur un sénateur de conviction, c'est très précieux pour tous ceux qui ne sont pas spécialistes de ces sujets, je salue aussi le lanceur d'alerte sur les « routes de la soie » – merci pour votre vigilance, cher collègue.

M. Michel Vaspert, rapporteur. – Je remercie chaleureusement les services de la commission, ils m'ont été d'une grande utilité, en particulier dans ce contexte rendu plus difficile par la crise sanitaire.

Je déplore avec constance l'état lamentable du réseau ferroviaire dit capillaire, c'est-à-dire les voies qui desservent les silos céréaliers, parmi d'autres équipements, et qui font que Rouen est le premier port céréalier de France - il a perdu récemment sa première place européenne. Attention : si l'on ne restaure pas ce réseau capillaire, les céréales seront transférées sur la route, c'est très concret, et urgent.

Je ne suis pas pessimiste sur le canal Seine-Nord, mais réaliste, et l'optimiste de nature que je suis n'a qu'un message : il faut aller vite. Avant la crise sanitaire, nous constatons que le volume de conteneurs était en progression au Havre, certes, mais attention : cette progression est bien moindre qu'à Anvers et Rotterdam, c'est donc que nous perdons du terrain.

Notre rapport aborde la question de la domanialité, nous disons qu'il faut augmenter les recettes domaniales. Des progrès sont accomplis, voyez ce qui se passe dans le Nord, il faut s'en inspirer et aller plus loin.

Les questions environnementales sont décisives, en particulier la préservation de la biodiversité dans l'espace portuaire. En réalité, les mêmes règles européennes s'imposent aux différents ports, mais les approches sont différentes. En France, nous avons fait des réserves foncières considérables il y a des décennies, pour les plateformes portuaires - et comme le développement y a été arrêté, la nature y a repris ses droits, la biodiversité s'est développée et désormais il faut compter avec les règles d'urbanisme protectrices, avec des oppositions fortes localement. À Rotterdam, outre l'extension sur la mer, on considère que le domaine portuaire est une zone d'activité industrielle et que la compensation peut se faire à l'extérieur de ce domaine. Les solutions sont plus compliquées en France, les oppositions sont nombreuses, je crois qu'il faut ouvrir davantage les ports sur l'extérieur, Anvers et Rotterdam le font remarquablement.

Nous avons besoin d'une stratégie nationale et européenne, c'est tout à fait exact, cela fait des décennies que nous le répétons... parce que rien ne bouge ! Sur ce plan, il faut dire que le ministère de l'environnement ne fait pas son travail, alors que les hauts fonctionnaires ne manquent pas...

La prochaine loi de décentralisation est-elle un bon véhicule pour réformer nos ports maritimes ? Pourquoi pas, si un projet de loi spécifique n'est pas préparé d'ici là - mais il faut aussi compter avec la prochaine loi de finances, échéance importante, et j'envisage de déposer une proposition de loi.

Le Brexit a été un vrai sujet, avec le problème des « corridors » en 2018. Dès lors que les produits irlandais ne passeront plus par l'Angleterre, il faut définir des « corridors » depuis l'Irlande jusqu'au continent européen ; or, ceux que la Commission européenne a proposés allaient directement à Anvers et Rotterdam, sans passer par nos ports. Cela nous montre combien la France n'est pas suffisamment présente à Bruxelles, ce qui va bien au-delà de la question des ports maritimes. Avant la crise sanitaire, le Premier

ministre anglais a annoncé qu'il envisageait d'autoriser des ports francs sur la Manche : ce serait une concurrence déloyale très inquiétante, y compris pour Anvers et Rotterdam.

Environ 40 % des conteneurs qui alimentent le marché français passent par Anvers et Rotterdam : c'est effectivement un chiffre-clé, à faire connaître.

L'aide à la pince est aussi une question importante, parce qu'elle joue contre nos ports maritimes. Cette subvention publique qui aide l'acheminement des conteneurs par voie ferrée, désavantage nos ports maritimes. En effet, un conteneur posé sur un train au Havre pour aller à Lyon, reçoit 34 euros d'aide à la pince ; mais le même conteneur, débarqué à Anvers, recevra une aide à la pince de 31 euros en Belgique, puis 130 euros au Luxembourg, et encore 17 euros pour aller de Luxembourg à Lyon – l'aide est cependant plafonnée à 150 euros : au total, le conteneur reçoit une aide à la pince de 150 euros s'il débarque à Anvers, mais 34 euros au Havre, c'est un vrai handicap. Nous proposons de tripler notre aide à la pince, à l'intérieur de notre territoire, à partir de nos ports.

M. Hervé Maurey, président. – Beaucoup d'entre vous soulignent l'absence de stratégie nationale, c'est vrai pour ensemble des questions d'aménagement du territoire, voilà notre réalité : l'aménagement du territoire est le parent pauvre des politiques publiques, depuis trop longtemps, nous n'avons de cesse de le dire. Monsieur le rapporteur, je pencherais pour le dépôt d'une proposition de loi, au moins à titre conservatoire, puis, selon ce que fera le Gouvernement suite à la publication de votre rapport, nous verrons s'il y a lieu d'inscrire cette proposition à notre calendrier.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable autorise la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 18 décembre 2019

- **MM. Geoffroy CAUDE**, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts - Conseil général de l'environnement et du développement durable, et **Jordan CARTIER**, inspecteur des finances - Inspection générale des finances.

Mardi 14 janvier 2020

- *Federation of european private port companies and terminals (FEPORT)* : **Mme Lamia KERDJOUJ**, secrétaire générale.

- *Cour des comptes* : **MM. André LE MER**, président de section, et **Nicolas PEHAU**, conseiller référendaire.

- *Fédération française des pilotes maritimes* : **MM. Jean-Philippe CASANOVA**, président, et **Christophe REUX**, secrétaire général.

Mardi 21 janvier 2020

- *Voies navigables de France* : **M. Thierry GUIMBAUD**, directeur général, **Mme Muriel MOURNETAS**, responsable des relations institutionnelles.

- *Association des utilisateurs de transport de fret* : **MM. Denis CHOUMERT**, président, **Fabrice ACCARY**, directeur général, et **Jean-Michel GARCIA**, délégué aux transports internationaux.

Cluster maritime français :

MM. Frédéric MONCANY de SAINT-AIGNAN, président, et **François DANIEL**, collaborateur.

Mardi 28 janvier 2020

- *Table ronde* : **MM. Claus ELLEMANN-JENSEN**, président de Maersk, **Henri LE GOUIS**, directeur général Europe - Bolloré logistics, **Jean-Marc LACAVE**, délégué général - Armateurs de France, et **Mme Flore NOIROT**, responsable des affaires économiques et portuaires - Armateurs de France.

- *Régions de France* : **MM. Pierre VOGT**, conseiller régional de Normandie, **Nicolas PUJOS**, conseiller intermodalité, infrastructures et nouvelles mobilités, et **Frédéric ÉON**, conseiller parlementaire et juridique.

Mardi 4 février 2020

- *TLF Overseas* : **MM. Herbert DE SAINT SIMON**, président - vice-président de Union TLF, **Florent NOBLET**, délégué général, et **Mme Camille CONTAMINE**, déléguée aux affaires maritimes.

- *Union nationale des industries de la manutention* :
MM. Christian de TINGUY, président, **Ronan SÉVETTE**, délégué général,
Mme Magali BONNECARRERE, déléguée générale adjointe,
MM. Nils BENETON, directeur général - Sea invest France, et **Étienne BODARD**, consultant - Blue Star Strategies SAS.

- *Forum international du transport (FIT) à l'OCDE* : **M. Olaf MERK**, spécialiste du transport maritime.

Mardi 18 février 2020

- *Secrétariat général de la mer* : **MM. Denis ROBIN**, secrétaire général, et **François NADAUD**, conseiller pour l'économie maritime et portuaire.

- *Union maritime et portuaire* : **M. Michel SEGAIN**, président.

- *Ministère de l'action et des comptes publics - Direction du budget* :
MM. Adrien BICHET, chef du bureau des transports, et **Olivier SALERNO**, adjoint en charge du secteur maritime et portuaire.

Mardi 25 février 2020

- *Union des ports de France* : **MM. Hervé MARTEL**, président, et **Jean-Pierre CHALUS**, délégué général.

- *Naviland Cargo* : **M. Charles PUECH D'ALISSAC**, président, et **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire - Groupe SNCF.

- *Ministère de l'économie et des finances - Agence des participations de l'État* : **M. Emmanuel BOISSIERE**, directeur de participations adjoint transports, et **Mme Perrine BEAUVOIS**, chargée de participations.

Mercredi 26 février 2020

- *France logistique* : **Mme Anne-Marie IDRAC**, présidente, et **M. Florent NOBLET**, délégué général TLF Overseas - Union des entreprises de transport et de logistique de France.

- *Agents maritimes et consignataires de France* :
MM. Nicolas BARNAUD, président, et **Jean-Pascal BIDOIRE**, délégué général.

Mardi 3 mars 2020

- *Ministère de la transition écologique et solidaire - Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer* : **M. Nicolas TRIFT**, sous-directeur des ports et du transport fluvial, **Mme Laurence MATRINGE**, sous-directrice adjointe, **M. Vincent FERSTLER**, chef du bureau du fret et des transports combinés, et **Mme Marie-Laure BAILLY-MAITRE**, cheffe du bureau de l'organisation et de la réglementation portuaire.

- *SNCF Réseau* : **M. Arnaud SOHIER**, directeur commercial, et **Mme Laurence NION**, conseillère parlementaire - Groupe SNCF.

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Jeudi 23 janvier 2020

Grand port maritime (GPM) de Dunkerque

Échanges avec :

- **M. Patrick VERGRIETE**, maire de Dunkerque ;
- **M. Stéphane RAISON**, président du directoire – GPM de Dunkerque ;
- **M. Julien LERNOULD**, directeur financier et agent comptable – GPM de Dunkerque.
- **M. Christian MINET**, directeur de l'exploitation – GPM de Dunkerque ;
- **Mme Iris RABENJA**, contrôleur général économique et financier – GPM de Dunkerque ;
- **M. Jean-Yves FREMONT**, adjoint au maire de Dunkerque ;
- **M. Franck DHERSIN**, vice-président en charge des transports et des infrastructures de transports – Région des Hauts-de-France ;
- **M. Guy BOURBONNAUD**, chef du département marketing et transports terrestres – représentant du personnel – GPM de Dunkerque;
- **M. Frédéric BARRA**, président du conseil de développement, directeur général de BARRA SNM ;
- **M. Franck GONSSE**, secrétaire général de la CNTPA ;
- **M. Hervé GAUDUCHEAU**, président de l'Union maritime et commerciale de Dunkerque ;
- **M. David FONTAINE**, responsable commercial de l'agence CMA-CGM de Dunkerque ;
- **M. Philippe FASQUELLE**, président de l'Association des transitaires des Hauts-de-France ;
- **Mme Edith VARET**, conseillère régionale des Hauts-de-France ;
- **M. Luc COUSIN**, directeur d'EQIOM ;
- **M. Bertrand RINGOT**, maire de Gravelines.

Jeudi 6 février 2020

Port de Rotterdam (Pays-Bas)

Échanges avec :

- **M. Mark DIJK**, directeur des affaires européennes et internationales – Port de Rotterdam ;

- **M. Eduard BACKER**, managing director – CMA-CGM – Holland B.V ;

- **M. Mark VAN KINS**, operations director – CMA-CGM – Holland B.V.

Vendredi 7 février 2020

Port d'Anvers (Belgique)

Échanges avec :

- **Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT**, ambassadrice de France en Belgique ;

- **Mme Laurence PIERRE-VACCA**, responsable sectorielle au service économique de Bruxelles – Ambassade de France en Belgique ;

- **M. Wim DILLEN**, directeur du développement régional – Port d'Anvers ;

- **M. Dominique MATHERN**, représentant local pour la France – Port d'Anvers ;

- **M. Christiaan DE BLOCK**, conseiller nautique – Port d'Anvers ;

- **M. Michel LORY**, porte-parole – Port d'Anvers.

Lundi 17 février 2020

Grand port maritime (GPM) de La Rochelle

Échanges avec :

- **M. Michel PUYRAZAT**, président du directoire du GPM de La Rochelle ;

- **M. René MURATORE**, président du conseil de développement du GPM de La Rochelle et secrétaire général de l'Union Maritime de La Rochelle ;

- **M. Thierry HAUTIER**, président du conseil de surveillance.

Vendredi 21 février 2020

Grand port maritime (GPM) de Nantes – Saint-Nazaire

Échanges avec :

- **M. Olivier TRETOUT**, président du directoire du GPM de Nantes – Saint-Nazaire ;

- **M. Julien DUJARDIN**, directeur général adjoint du GPM de Nantes – Saint-Nazaire ;

- **M. Philippe BILLANT**, président du conseil de développement du GPM de Nantes – Saint-Nazaire ;

- **M. Pascal VIALARD**, vice-président du conseil de développement du GPM de Nantes – Saint-Nazaire ;

- **Mme Sophie COCHARD-QUESSON**, adjointe au directeur général des services – Région Pays de la Loire ;

- **M. Stephan MARIN**, président – Union des manutentionnaires et opérateurs portuaires ;

- **M. Stéphane POUSSET**, président – Pilotes de la Loire ;

- **M. Patrice LARHANT**, directeur – Sea Invest Shipping Agency ;

- **M. Ludovic JOVER**, directeur – Sogebbras ;

- **M. Paul TOURRET**, directeur – Institut supérieur d'économie maritime.

Lundi 24 février 2020

Grand port maritime (GPM) du Havre

Échanges avec :

- **M. Baptiste MAURAND**, président du directoire du GPM du Havre ;

- **M. Christian de TINGUY**, président – Union nationale des industries de la manutention ;

- **Mme Sophie BOURGEOIS**, responsable des relations publiques - GPM du Havre.

Lundi 24 février 2020

Grand port maritime (GPM) de Rouen

Échanges avec :

- **M. Yvon ROBERT**, président de la Métropole Rouen Normandie ;
- **M. Ludovic GRABNER**, suppléant du président du directoire - GPM de Rouen ;
- **M. Olivier FERRAND**, directeur stratégie et développement - Haropa ;
- **M. Frédéric HENRY**, président du conseil de surveillance - GPM de Rouen ;
- **M. Nils BENETON**, président du conseil de développement - GPM de Rouen ;
- **M. Philippe DEHAYS**, membre du conseil de surveillance - GPM de Rouen.

Jeudi 27 février 2020

Grand port maritime (GPM) de Marseille-Fos

Échanges avec :

- **M. Hervé MARTEL**, président du directoire du GPM de Marseille-Fos ;
- **M. Jean-Claude SARREMEJEANNE**, président - Union maritime et fluviale de Marseille-Fos ;
- **M. Mathieu STORTZ**, vice-président du conseil de développement du GPM de Marseille-Fos ;
- **M. Philippe GUILLAUMET**, responsable projets européens et internationaux du GPM de Marseille-Fos.

Vendredi 28 février 2020

Grand port maritime (GPM) de Bordeaux

Échanges avec :

- **M. Jean-Frédéric LAURENT**, président du directoire du GPM de Bordeaux ;

- **M. Vincent BOUTTEMY**, directeur du développement et de l'exploitation du GPM de Bordeaux ;

- **Commandant Henri FOLLIN**, commandant du port de Bordeaux ;

- **M. Michel LE-VAN-KIEM**, responsable du département développement, promotion et innovation du GPM de Bordeaux ;

- **M. Renaud PICARD**, directeur administratif et financier du GPM de Bordeaux ;

- **Mme Maud GUILLERME**, secrétaire générale - Union maritime et portuaire de Bordeaux ;

- **M. Stéphan DELAUX**, adjoint au maire - membre du conseil de surveillance du GPM de Bordeaux.