



8 décembre 2020

...La proposition de loi relative à la

GOVERNANCE ET PERFORMANCE DES PORTS MARITIMES FRANÇAIS

Le 8 décembre dernier, le Sénat a adopté la [proposition de loi relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français](#) déposée par M. Michel Vaspard et plusieurs de ses collègues des groupes Les Républicains et Union centriste. **Après trois heures de discussion nourries**, le Sénat a approuvé les travaux de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable qui s'était réunie le 25 novembre 2020, sous la présidence de M. Jean-François Longeot, président, et avait modifié le texte initial sur de nombreux points techniques en adoptant 31 amendements, dont 25 du rapporteur, M. Didier Mandelli. **En séance publique, deux modifications au volet relatif à la gouvernance ont été apportées au texte de la commission.**

Cette proposition de loi est la **traduction législative** des travaux menés par la [mission d'information](#) de la commission entre novembre 2019 et juillet 2020. Elle vise à créer un cadre propice à la reconquête de parts de marché pour nos ports maritimes, en particulier les **grands ports maritimes (GPM)** relevant de l'État, **têtes de pont et premières portes d'entrée du commerce extérieur français**. Le texte voté par le Sénat se structure autour de **trois axes principaux** :

- **conforter la vision de l'auteur de la proposition de loi, M. Michel Vaspard, sur la gouvernance du système portuaire et des établissements publics portuaires relevant de l'État**, en introduisant plus de souplesse dans les dispositions envisagées et une meilleure représentation de l'ensemble des acteurs concernés ;
- **renforcer l'attractivité et la compétitivité de nos grands ports maritimes et des ports des collectivités territoriales**, dans le cadre de dispositifs conçus pour soutenir ce secteur dans la relance de l'économie post-crise sanitaire. Au stade de la commission, des **zones de relance économique temporaires (ZRET)** ont été introduites dans le texte, avec un régime douanier et fiscal spécifique (entre le 1^{er} juillet 2021 et le 31 décembre 2026) ainsi qu'un **régime de suramortissement** à hauteur de 30 % pour l'acquisition de certains équipements et technologies concourant à la fluidité du passage portuaire et à la performance de la chaîne logistique pour les entreprises qui exercent ou créent des activités dans les ZRET ;
- **accompagner le verdissement de ce secteur** par la mise à disposition d'outils incitatifs pour que les acteurs s'engagent dans la transition écologique. Le mécanisme de suramortissement voté par la commission vise notamment l'acquisition d'**équipements qui permettent une réduction d'au moins 25 % des émissions de CO₂ ou de soufre ou de tout type de pollution** par rapport aux équipements qu'ils remplacent. La commission a également prévu la possibilité pour les grands ports maritimes volontaires d'élaborer et de mettre en œuvre un plan d'optimisation des coûts, et le cas échéant, de réduction du **surcoût de manutention fluviale** afin de favoriser le report modal et le verdissement du transport de marchandises.

Le Sénat appelle le Gouvernement à présenter sans plus attendre sa stratégie nationale portuaire, annoncée depuis 2017. Les potentialités de croissance sont considérables, y compris à court et moyen termes : entre 700 000 et un 1 million d'équivalents vingt pieds (EVP) à destination ou en provenance de la France pourraient être reconquis par les ports français, soit une hausse de 10 % de la part de marchés des GPM sur le trafic de conteneurs – qui atteindrait dès lors 70 % – associée à des gains de plus d'un milliard d'euros de valeur ajoutée et la création de 25 000 emplois directs et indirects.

1. UNE PROPOSITION DE LOI CONÇUE POUR AMÉLIORER LA GOUVERNANCE ET LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

A. LES PORTS FRANÇAIS SONT À LA CROISÉE DES CHEMINS

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

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

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

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

- **Une absence de vision stratégique à long terme de l’État, qui handicape nos ports dans la compétition internationale**. La stratégie portuaire présentée en 2013 pour les GPM métropolitains n’est pas satisfaisante : elle se borne à dresser des **perspectives générales** sans objectifs clairs de performance, de compétitivité, de trafics ou d’investissement. Les ports ultramarins ont été traités à part, dans le cadre d’une autre stratégie, définie trois ans plus tard. Enfin, le **retard dans la publication de la nouvelle stratégie portuaire**, annoncée il y a maintenant trois ans, n’augure pas une inversion cette tendance.
- **Un sous-investissement de longue date dans les infrastructures d’accès aux GPM**, qui dépasse d’ailleurs le strict cadre portuaire. Ainsi, faute de politique ambitieuse de report modal vers les modes massifiés, **plus de 80 % des pré- et post-acheminements portuaires reposent encore sur le mode routier**. Ces résultats sont décevants au regard des atouts du fer et de la voie d’eau et **ne permettent pas aux GPM d’étendre leur *hinterland***.
- **Un modèle économique des ports marqué par d’importants bouleversements**, au premier rang desquels l’« effet ciseau », auquel ils sont confrontés sous l’effet de la hausse de leurs charges non commerciales et fiscales, d’une part et de la baisse des trafics d’hydrocarbures, d’autre part. Les ports sont également confrontés aux **mutations du transport maritime** (avec des phénomènes d’augmentation de la taille des navires, de concentration économique et de numérisation) et à une profonde **reconfiguration du paysage géopolitique**, avec notamment la mise en œuvre de la stratégie chinoise des « nouvelles routes de la soie ».

Au total, le retard pris par la France représenterait entre 30 000 et 70 000 emplois perdus sur la filière des conteneurs et, en 2020, plus de 40 % des conteneurs à destination de la France métropolitaine transitent encore par des ports étrangers.

Le nombre de publications de rapports ces dernières années – dont quatre rapports parlementaires en 2016, trois rapports d’axes en 2018 et un rapport réalisé par l’IGF et le CGEDD en 2018 – qui montrent tous des **résultats décevants**, des **occasions manquées**, mais aussi des **potentialités à exploiter**, révèlent une **inertie préoccupante de l’État**. Alors que les gouvernements successifs disposaient de constats bien établis et d’ébauches de solutions, **aucune stratégie de reconquête n’a malheureusement été définie à ce jour.**

B. UNE PROPOSITION DE LOI CONÇUE POUR TRADUIRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D’INFORMATION RELATIVE À LA GOUVERNANCE ET À LA PERFORMANCE DES PORTS MARITIMES

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

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

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

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

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

2. LES APPORTS DU SÉNAT : VERDISSEMENT ET RELANCE ÉCONOMIQUE, DEUX PRIORITÉS POUR COMPLÉTER LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA GOUVERNANCE

A. UNE GOUVERNANCE AMÉLIORÉE AU BÉNÉFICE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Sur le volet de la gouvernance, la commission avait adopté 17 amendements, dont 12 du rapporteur ; deux modifications ont été votées en séance publique.

À l'article 1^{er}, la commission a **précisé et complété les modalités de fonctionnement, la composition et les missions du CNPL** ([COM-15](#), [COM-16](#), [COM-17](#), [COM-19](#) et [COM-23](#)). L'inclusion de représentants des collectivités territoriales ou de leurs groupements, de représentants de SNCF Réseau, de Voies navigables de France et de l'ensemble de la chaîne logistique ([COM-28 rect](#), [COM-29 rect](#) et [COM-18](#)) a également été introduite par la commission ainsi que deux dispositions visant à prévoir, d'une part, une **évaluation** de la stratégie nationale portuaire **au regard des objectifs de développement durable** définis par l'Organisation des nations unies ([COM-30 rect](#)) et, d'autre part la **prise en compte de la stratégie nationale portuaire** dans le **contrat d'objectifs et de performance de VNF** ([COM 31 rect](#)).

À l'article 2, la commission a souhaité donner plus de souplesse aux acteurs privés pour désigner leurs représentants ([COM-1](#)) en remplaçant la désignation directe du président de l'union maritime et commerciale locale au conseil de surveillance de chaque grand port maritime, prévue par le texte initial, par la désignation d'une **personnalité qualifiée proposée par le président de l'union maritime et commerciale locale**. **Pour favoriser l'intermodalité** ([COM-24](#)), elle a ajouté un **représentant de SNCF Réseau** au conseil de surveillance de chaque grand port maritime.

Le dispositif prévoyant l'élection des présidents des conseils de surveillance des GPM au sein du collège des élus, qui figurait dans le texte initial pour renforcer la représentation des élus locaux, a en revanche été supprimé en séance publique, contre l'avis de la commission et du Gouvernement¹.

La commission a adopté une **nouvelle rédaction de l'article 4** ([COM-3](#)), sur la proposition du rapporteur, pour établir une procédure plus souple que celle envisagée par la proposition de loi et renforcer le dialogue entre le directoire et le conseil de développement.

À l'article 6, plusieurs modifications ont été introduites par la commission pour préciser les modalités d'une éventuelle décentralisation des GPM aux régions, tout en conservant la possibilité pour l'État de ne pas donner une suite favorable à la demande d'une région. L'amendement adopté donne également **3 mois** supplémentaires au conseil de développement de chaque grand port maritime concerné pour se prononcer sur l'éventuelle demande d'une région et prévoit que le **Conseil national portuaire et logistique** rend un avis dans les mêmes conditions sur la demande de la région, par cohérence avec l'objectif de coordination nationale affichée par la proposition de loi et notamment son article 1^{er} ([COM-4](#)).

Après un débat nourri en séance publique, le Sénat a supprimé l'article 6, la commission s'en étant remise à la sagesse et le Gouvernement ayant donné un avis favorable. Le Sénat a considéré qu'une décentralisation en faveur des régions ne faisait pas consensus et que ses modalités méritaient d'être encore précisées².

¹ http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/154/Amdt_4.html.

² http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/154/Amdt_1.html.
http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/154/Amdt_8.html.
http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/154/Amdt_14.html.
http://www.senat.fr/amendements/2020-2021/154/Amdt_15.html.

B. DE NOUVEAUX OUTILS DE COMPÉTITIVITÉ POUR PERMETTRE À NOS PORTS DE SE PROJETER DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE ET FAIRE FACE À LA NOUVELLE DONNE ISSUE DU « BREXIT »

Sur le volet de la compétitivité, la commission a adopté 12 amendements, dont 11 du rapporteur. Le texte initial a été complété en commission par deux articles additionnels. Ce volet n'a pas été modifié en séance publique.

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

La commission a enrichi la proposition de loi par un article 7 *bis* pour créer des **zones de relance économique temporaires** (ZRET) dont les ports relevant de l'État et les ports décentralisés assureraient la gestion, dans le cadre prévu par le code des douanes qui permet de considérer les marchandises qui s'y trouvent comme n'étant pas sur le territoire douanier pour l'application des droits de douane et des taxes dont elles sont passibles à raison de l'importation. En complément, à l'intérieur de ces zones, est mise en place une **exonération temporaire d'impôt sur les sociétés** (exonération totale pendant 2 ans, puis à raison de 40, 60 et 80 % pendant les trois années suivantes), dont le bénéfice est soumis à une **double conditionnalité sectorielle et environnementale** ([COM-5](#)). Ce zonage doit permettre de renforcer l'attractivité et la compétitivité de nos ports, notamment face au « **Brexit** » et à la récente annonce du Gouvernement britannique de créer des zones franches douanières sur son territoire.

La commission a complété ce dispositif en introduisant un article 7 *ter* pour mettre en place un **mécanisme de suramortissement visant à encourager les entreprises à acheter des biens, équipements, matériels, technologies concourant à la fluidité du passage portuaire et de la chaîne logistique, à la productivité des terminaux et à la rapidité du traitement des navires à quai**. Elle a souhaité en particulier **encourager l'achat de biens, équipements, matériels, outils qui permettent une réduction d'au moins 25 % des émissions de dioxyde de carbone ou de soufre ou de tout type de pollution par rapport aux équipements qu'ils remplacent**, dans une perspective de décarbonation industrielle ([COM-6](#)). L'entrée en vigueur de ces dispositions est subordonnée à leur validation par la Commission européenne, au regard du régime des aides d'État. Une précision a été apportée pour prévoir la remise au Parlement d'un rapport du Gouvernement sur les conséquences économiques et sociales des **mutations de l'emploi des dockers** et leurs enjeux à l'aune de la transformation numérique des ports et de la chaîne logistique, de l'essor de l'intelligence artificielle et des technologies de l'information et de la communication ([COM-40](#)).

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

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

C. UN PAS SUPPLÉMENTAIRE EN FAVEUR DU VERDISSEMENT

Considérant que le verdissement est indissociable de la performance, la commission a accentué ce volet à l'initiative du rapporteur. Cet axe a été approuvé sans modifications en séance publique.

À l'article 15, la commission a **prolongé jusqu'en 2026 le dispositif de suramortissement** en faveur du **verdissement du transport de marchandises et des infrastructures portuaires** ([COM-14](#)).

Afin de **favoriser le report modal** vers les modes massifiés, la commission, sur la proposition du rapporteur, a complété le texte initial par un article 15 *bis* pour introduire la possibilité, pour les GPM volontaires, d'élaborer et de mettre en œuvre un **plan d'optimisation des coûts** et, le cas échéant, de **réduction des éventuels surcoûts de manutention fluviale**, dans le cadre d'une instance de discussion qui rendrait compte de ses échanges au Parlement et au CNPL ([COM-25](#)).



Jean-François Longeot

Président de la commission
Sénateur
(*Union Centriste*)
du Doubs



Didier Mandelli

Rapporteur
Sénateur
(*Les Républicains*)
de Vendée

COMMISSION
DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

http://www.senat.fr/commission/dvpt_durable/index.html

Téléphone : 01.42.34.23.20

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>