

N° 312

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 février 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur la **compétitivité des ports maritimes à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie,***

Par MM. Hervé MAUREY et Michel VASPART,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérit-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. 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, Philippe Madrelle, 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, Mme Françoise Ramond, M. Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| | 5 |
| LES CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS MARITIMES | 7 |
| I. BREXIT : RISQUES ET INCERTITUDES POUR LES PORTS MARITIMES | 9 |
| A. LES CONSÉQUENCES DU « BREXIT » SUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS MARITIMES EN EUROPE..... | 9 |
| B. LA FLUIDITÉ DU PASSAGE PORTUAIRE POST-BREXIT : DES INQUIÉTODES PERSISTANTES, DES ANNONCES RÉCENTES..... | 12 |
| II. L'URGENCE D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE PORTUAIRE | 15 |
| A. LA PERFORMANCE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE : FACTEUR-CLÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES..... | 16 |
| 1. <i>Un enjeu prioritaire pour le développement du système portuaire</i> | 16 |
| 2. <i>Des investissements à mobiliser, des projets à concrétiser</i> | 18 |
| B. LA GOUVERNANCE DES PORTS ET L'ORGANISATION DU SYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS À L'AUBE DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS ? | 21 |
| 1. <i>Une mise en œuvre progressive de la réforme de 2008, récemment confortée par la loi pour l'économie bleue de 2016</i> | 21 |
| 2. <i>L'organisation du système portuaire français : un renforcement progressif de la coordination interportuaire, des débats persistants sur la décentralisation des GPM</i> | 23 |
| C. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN VOIE DE TRANSFORMATION, UNE COMPÉTITIVITÉ À RENFORCER..... | 24 |
| 1. <i>Une compétitivité qui demeure insuffisante</i> | 24 |
| 2. <i>Une stabilisation attendue du modèle économique des ports</i> | 28 |
| ANNEXE | 33 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 35 |
| I. PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE N° 172 PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 QUATER DU RÈGLEMENT, SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CE) N° 1316/2013 EN CE QUI CONCERNE LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE | 35 |
| II. TABLE RONDE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS MARITIMES | 43 |

Mesdames, Messieurs,

La France compte aujourd'hui **66 ports de commerce** et dispose du **deuxième domaine maritime le plus grand au monde**, derrière les États-Unis et grâce à l'Outre-Mer. Les **trois façades maritimes métropolitaines** – Manche-mer du Nord, Atlantique, mer Méditerranée – sont bordées par sept grands ports maritimes (GPM), les territoires ultramarins en abritant également quatre, ainsi qu'un port d'intérêt national, tous relevant de l'État.

Avec **180 000 emplois directs et indirects** et **15 milliards d'euros de richesses produites annuellement**, les ports constituent un **réseau structurant au service du commerce extérieur français**.

Au cours des dix dernières années, de nombreuses évolutions ont été apportées à la **gouvernance**, à l'**organisation économique** et au rôle des établissements publics portuaires sur leur domaine : les ports ont été recentrés sur leurs activités régaliennes et les activités économiques transférées au privé¹. En outre, les **méthodes de travail portuaires** ont fortement évolué, avec l'extinction progressive du régime de l'intermittence pour les dockers².

Aujourd'hui, alors que la compétitivité et l'attractivité de la place portuaire française ne répondent pas encore aux attentes qui ont inspiré ces réformes, les ports français sont confrontés à des enjeux tels qu'une refonte de la stratégie nationale portuaire s'impose. À cet égard, vos rapporteurs Hervé Maurey et Michel Vaspert se félicitent que le Premier ministre ait chargé la ministre des transports de mener ce travail, à l'issue du comité interministériel de la mer (CIMer) de novembre dernier, qui s'est tenu à Dunkerque. **L'urgence est bien réelle.**

À court terme, en effet, la **sortie du Royaume-Uni de l'Union** fait peser des risques très importants sur la fluidité du passage portuaire. Dans ce contexte, **la capacité du Gouvernement et des acteurs de l'économie portuaire à répondre à des enjeux opérationnels** (gestion des voies de circulation, adaptation des infrastructures, affectation des personnels et compétences nécessaires au rétablissement des contrôles douaniers, sanitaires et phytosanitaires) **sera déterminante pour maîtriser au mieux les conséquences de cet évènement, qui plus est dans un scénario de**

¹ Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

² Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes et loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes.

« **hard Brexit** », c'est-à-dire une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne sans accord.

En outre, la **desserte de l'hinterland français** demeure concentrée sur le mode routier, au détriment des modes ferroviaire et fluvial, et la **performance globale de la chaîne logistique** reste insuffisante. Sur ce point, comme sur le volet de la **politique domaniale des ports**, le projet de loi d'orientation des mobilités (LOM), que le Sénat devrait examiner en mars et sur lequel notre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a désigné Didier Mandelli rapporteur, devrait permettre d'apporter des clarifications utiles.

Au-delà, à moyen terme, la **réorganisation des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) à horizon 2021** et la **discussion sur le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)**, auquel la Commission européenne prévoit à ce stade d'allouer un budget de 42,3 milliards d'euros pour la période 2021-2027, constitueront des étapes importantes pour renforcer la place des ports français dans les échanges mondiaux.

L'organisation et la gouvernance du système portuaire devront également être clarifiées, alors qu'un certain nombre de régions ont demandé un élargissement de leurs compétences en la matière et que plusieurs projets ont été annoncés par le Premier ministre, en particulier sur l'axe Seine.

Aussi, vos rapporteurs attirent l'attention sur la nécessité, pour l'ensemble des acteurs économiques, politiques et sociaux de la place portuaire de **construire ensemble une dynamique plus forte** pour tirer le meilleur parti des atouts français.

L'ensemble de ces questions, qui sont au cœur des compétences de votre commission¹, ont été abordées lors d'une **table ronde sur la compétitivité des ports maritimes**, organisée le **mercredi 19 décembre 2018**, en présence de représentants :

- des **exploitants des ports français** ;
- des **entreprises du secteur du transport maritime de marchandises et de passagers** ;
- de **l'administration centrale du ministère des transports**.

¹ Voir en particulier les travaux de notre collègue Charles Revet sur la loi portant réforme portuaire et de Michel Vaspert, président du groupe d'études Mer et Littoral et rapporteur pour avis de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur les crédits des affaires maritimes et portuaires.

LES CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS MARITIMES

Après avoir rappelé **l'importance de l'économie portuaire en France**, qui représente près de 180 000 emplois directs et indirects et 15 milliards d'euros de richesses produites annuellement, les interventions des différents acteurs de la table ronde ont permis d'évoquer les questions de **compétitivité**, de **gouvernance** et de **logistique** et de rappeler la **nécessité de préparer les ports français au retrait du Royaume-Uni de l'Union**.

À défaut de mise en œuvre de **mesures concrètes** portant sur la gestion des voies de circulation, l'adaptation des infrastructures portuaires et l'affectation des personnels nécessaires au rétablissement au contrôle douaniers, sanitaires et phytosanitaires, **c'est l'ensemble de l'économie portuaire française qui pourrait être durablement déstabilisée voire affaiblie**.

Si vos rapporteurs Hervé Maurey et Michel Vaspert saluent les **annonces récentes concernant l'attribution de 65 millions d'euros pour l'adaptation des infrastructures portuaires françaises** sur les fonds restants du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) prévus pour la période 2014-2020, ils **rappellent que l'État devra mobiliser les fonds complémentaires pour mener à bien ces projets**.

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable demeurera attentive à la **réorganisation des réseaux transeuropéens de transports (RTE-T) à horizon 2021** et à la **discussion sur le MIE pour la période 2021-2027 afin de renforcer la place des ports français dans les échanges mondiaux**.

À l'occasion du comité interministériel de la mer (CIMer) de novembre dernier, qui s'est tenu à Dunkerque, le Gouvernement a, par la voix du Premier ministre, annoncé **82 mesures** relatives à des domaines variés tels que le modèle économique des ports, le développement des filières maritimes, notamment dans les Outre-Mer, le « Brexit », la politique européenne des transports et la protection des espaces et de l'environnement marins.

À l'heure actuelle, vos rapporteurs relèvent que la **compétitivité et l'attractivité de la place portuaire française ne sont pas encore à la hauteur des attentes qui ont inspiré ces réformes**. Ils soulignent que les ports français sont confrontés à des enjeux tels qu'une **refonte de la stratégie nationale portuaire** s'impose. Dans ce contexte, ils se félicitent que le **Premier ministre ait chargé la ministre des transports de mener ce travail à l'issue du CIMer 2018**.

En outre, plusieurs mesures récentes ou en voie de définition visent à **stabiliser la fiscalité portuaire et accompagner la transition écologique du transport maritime**. C'est notamment le cas du dispositif désormais inscrit à l'article 56 de la loi de finances pour 2019 et de l'article 70 du projet de loi relatif à la croissance et à la transformation des entreprises, actuellement discuté au Parlement.

Vos rapporteurs soulignent que **le projet de loi d'orientation des mobilités**, que le Sénat devrait examiner en mars prochain et sur lequel la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a désigné notre collègue Didier Mandelli, rapporteur, **permettra au Parlement de contribuer à la modernisation des ports maritimes et à une meilleure articulation des interfaces portuaires avec les différents systèmes de transports nationaux (rail, fleuve, route)**.

Au-delà, vos rapporteurs rappellent la nécessité de favoriser le dialogue entre les opérateurs publics et privés pour que l'ensemble des acteurs de l'économie portuaire parviennent collectivement à rehausser la compétitivité des ports français.

I. BREXIT : RISQUES ET INCERTITUDES POUR LES PORTS MARITIMES

À l'heure actuelle, les exportations vers le Royaume-Uni représentent **3 % du PIB français**. Environ **30 000 entreprises** françaises y exportent des marchandises ou des services et **4 millions de Britanniques** se rendent sur notre territoire chaque année.

Aussi, le premier sujet abordé au cours de la table ronde de votre commission concerne les **conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne¹ pour les ports maritimes français**.

Vos rapporteurs relèvent que celles-ci sont principalement de deux ordres : d'une part, le « Brexit » impose une **réorganisation des liaisons maritimes entre la partie continentale de l'Union européenne et le Royaume-Uni**, notamment pour traiter le cas de l'Irlande ; d'autre part, la menace grandissante d'un « *hard Brexit* », c'est-à-dire une sortie du Royaume-Uni de l'Union sans accord préalable de coopération, fait peser un **risque opérationnel fort sur la continuité des échanges commerciaux entre l'Union européenne et l'archipel britannique**, à compter du 30 mars 2019, qu'il convient de maîtriser.

A. LES CONSÉQUENCES DU « BREXIT » SUR L'ORGANISATION DES TRANSPORTS MARITIMES EN EUROPE

Le Sénat a déjà eu l'occasion de travailler sur les **questions financières, juridiques et d'organisation que pose le « Brexit »** au cours des derniers mois² et le Premier ministre a eu l'occasion d'évoquer ces enjeux, s'agissant de l'économie maritime et portuaire, dans son discours prononcé à Dunkerque, le 15 novembre dernier, au **Comité interministériel de la Mer (CIMer)³**.

Aux termes de l'**article 170 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)**, l'Union européenne doit contribuer à « *l'établissement et au développement des réseaux transeuropéens dans les secteurs des infrastructures de transport, des télécommunications et de l'énergie* ».

¹ Après le vote des Britanniques en faveur d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (à près de 52 % des suffrages exprimés), le 24 juin 2016, le gouvernement britannique a activé la procédure de l'article 50 du traité sur l'Union européenne (TUE) relatif à la clause de retrait le 29 mars 2017 par une notification au Conseil européen. Dès lors, en l'absence d'accord, le droit primaire et dérivé de l'Union cessera de s'appliquer au Royaume-Uni, au plus tard le 29 mars 2019, faisant de cet État un pays tiers.

² Voir notamment le rapport n° 92 (2018-2019) de Ladislav Poniatowski, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 30 octobre 2018, sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de préparation du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

³https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/11/discours_de_m._edouard_philippe_premier_ministre_-_comite_interministeriel_de_la_mer_-_15.11.2018.pdf.

Or, ainsi que vos rapporteurs l'ont déjà exprimé devant votre commission, **le Brexit constitue un facteur de déstabilisation majeure pour l'organisation des liaisons maritimes au sein de l'espace européen.**

Ainsi, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, votre rapporteur pour avis sur les crédits des affaires maritimes et portuaires Michel Vaspert avait fait état de la **nécessité de réviser les instruments juridiques et financiers européens relatifs à l'organisation du transport maritime.**

Cette révision concernerait d'une part, le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union européenne pour le développement du **réseau transeuropéen de transport, dit règlement RTE-T¹** et, d'autre part, le volet financier de ce réseau, régi par le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)²**. Pour la période (2014-2020), le cadre financier pluriannuel européen prévoyait plus de 25 milliards d'euros pour le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, dont la France a bénéficié de façon importante. Pour le futur cadre financier pluriannuel (2021-2027), le scénario de la Commission européenne présenté en juin 2018³ prévoit de doter le MIE à hauteur de 30,61 milliards d'euros.

Enfin, les conséquences du Brexit devront également être tirées dans le cadre des « **autoroutes de la mer** », qui renvoient à l'établissement d'un espace européen de transport maritime relié aux autres réseaux de transports de l'Union.

En réaction à la publication, par la Commission européenne, d'une **proposition de règlement⁴ modifiant le règlement MIE au bénéfice des ports belges et hollandais**, la commission des affaires européennes du Sénat a adopté un rapport d'information en novembre dernier, intitulé *Quelles liaisons maritimes entre l'Union européenne et l'Irlande après le Brexit ?⁵*, jugeant la modification visée

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 Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe et abrogeant les règlements (UE) n° 1316/2013 et (UE) n° 283/201, du 6 juin 2018 (COM [2018] 438).

⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1316/2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union (COM(2018)0568 – C8-0385/2018 – 2018/0299(COD)). Ce texte est examiné par la commission des transports et du tourisme du Parlement européen et devrait être examiné le 13 mars prochain en séance plénière. Le comité des régions de même que de nombreux députés européens se sont mobilisés pour infléchir ce projet.

⁵ Rapport n° 171 (2018-2019) fait au nom de la commission des affaires européennes sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1316/2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union, COM (2018) 568 final, déposé le 30 novembre 2018.

par ce projet de règlement « *dépourvue de justification, concrétisée par un dispositif inadéquat* ».

Nos collègues Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin soulignaient en outre que « *relevant par nature de politiques à long terme, le fonctionnement des programmes associés aux divers corridors et aux autoroutes de la mer est donc étranger à tout ajustement décidé en urgence pour une période brève* ».

Dans ce contexte, une **proposition de résolution européenne** a été déposée par la commission des affaires européennes du Sénat, en novembre, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, pour **demander le retrait de ce texte** publié en août dernier¹. Vos rapporteurs relèvent que l'Assemblée nationale a effectué une démarche comparable en décembre dernier².

Cette proposition de résolution, unanimement saluée par les membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, est devenue résolution du Sénat le 7 janvier 2019³.

À cet égard, **vos rapporteurs relèvent que, le 30 janvier dernier, le Comité des représentants permanents du Conseil (Coreper) a adopté une position commune visant à modifier la proposition de la Commission**, en particulier concernant la **sélection des ports** qui devront assurer la liaison entre l'UE à 27 et l'Irlande dans le corridor du réseau central « mer du Nord - Méditerranée ». Ce mandat mentionne également les **investissements à des fins de sécurité et de contrôle aux frontières** parmi les investissements qui seraient susceptibles d'être soutenus dans le cadre du cycle de programmation restant du MIE.

Vos rapporteurs attirent également l'attention du Gouvernement sur une nécessaire révision des notions de réseau central et de réseau global, qui pourrait être effectuée dans le cadre de la **modification du règlement relatif au RTE-T** (avancée à 2021, selon le Gouvernement), afin de tirer toutes les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne s'agissant des ports maritimes français. Il conviendra, en particulier, de veiller à **consolider la présence des ports français au sein du réseau central** et de **préserver l'éligibilité à un financement par le MIE des**

¹ Proposition de résolution n° 172 (2018-2019) de MM. Pascal Allizard, Didier Marie et Jean-François Rapin, au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 *quater* du Règlement, sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1316/2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union, COM (2018) 568 final.

² Voir par exemple le rapport d'information n° 1484 (2018-2019) de MM. Jean-Pierre Pont et Pierre-Henri Dumont, députés, au nom de la commission des affaires européennes, déposé le 6 décembre 2018 et la résolution européenne n° 222 (2018-2019) de l'Assemblée nationale relative aux corridors maritimes, adoptée le 31 janvier 2019.

³ Résolution n° 47 (2018-2019). Voir la communication de notre collègue Michel Vaspert : <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20181217/devdur.html>.

investissements prioritaires pour le développement des ports français du réseau global.

Au-delà, les membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ont insisté sur la nécessité, pour les autorités françaises, d'être **pleinement mobilisées au sein des instances de l'Union européenne** pour faire valoir les positions françaises.

B. LA FLUIDITÉ DU PASSAGE PORTUAIRE POST-BREXIT : DES INQUIÉTUDES PERSISTANTES, DES ANNONCES RÉCENTES

À l'heure actuelle, **75 millions de tonnes de marchandises sont échangées annuellement entre le Royaume-Uni et la France**, dont 65 % transitent par Calais et 23 % par Dunkerque¹. Au titre de leur rôle d'interface, les ports jouent un rôle de premier plan en soutien du commerce extérieur.

Comme l'a indiqué le Premier ministre lors du CIMer 2018, un « *hard Brexit* » imposerait à la France de « *rétablir des formalités de contrôle sur les marchandises, sur les passagers, à destination et en provenance du Royaume-Uni et nous devrions équiper nos ports et le tunnel sous la Manche en conséquence. Pour prendre l'exemple de Dunkerque [...] c'est 3 millions de passagers et 700 000 camions à destination du Royaume-Uni qui transitent chaque année [...] Les ministres, qui ont été appelés à s'interroger sur ce qu'impliquait une sortie sans accord, ont identifié 200 mesures à prendre d'ici le 29 mars* ».

Dans ce contexte, l'ensemble des intervenants de la table ronde ont rappelé les risques opérationnels qui s'imposeront en cas de Brexit sans accord : **Michel Neugnot**, président de la commission « transports et mobilité » de Régions de France a ainsi évoqué un risque de « *détournement des flux, qu'il s'agisse du fret, du transport de produits vivants ou de personnes* » avant d'ajouter que les régions Bretagne et Normandie « *ont insisté sur le fait que l'État et les opérateurs doivent progresser dans leur estimation des installations supplémentaires à mettre en place et du nombre de fonctionnaires supplémentaires à affecter* ».

Confirmant les annonces récentes du Gouvernement sur l'octroi de fonds européens dédiés à l'aménagement des ports dans la perspective du Brexit, **Nicolas Trift**, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire, a indiqué que la France bénéficierait de **65 millions d'euros** (sur les 100 millions d'euros prévus par l'appel à projet européen sur les liaisons transfrontalières) pour l'aménagement des ports maritimes : « *cette somme couvrira les travaux à Brest, Roscoff, Saint-Malo, Cherbourg et Dieppe* ». Le port de **Lorient** devrait également être inclus dans ce dispositif.

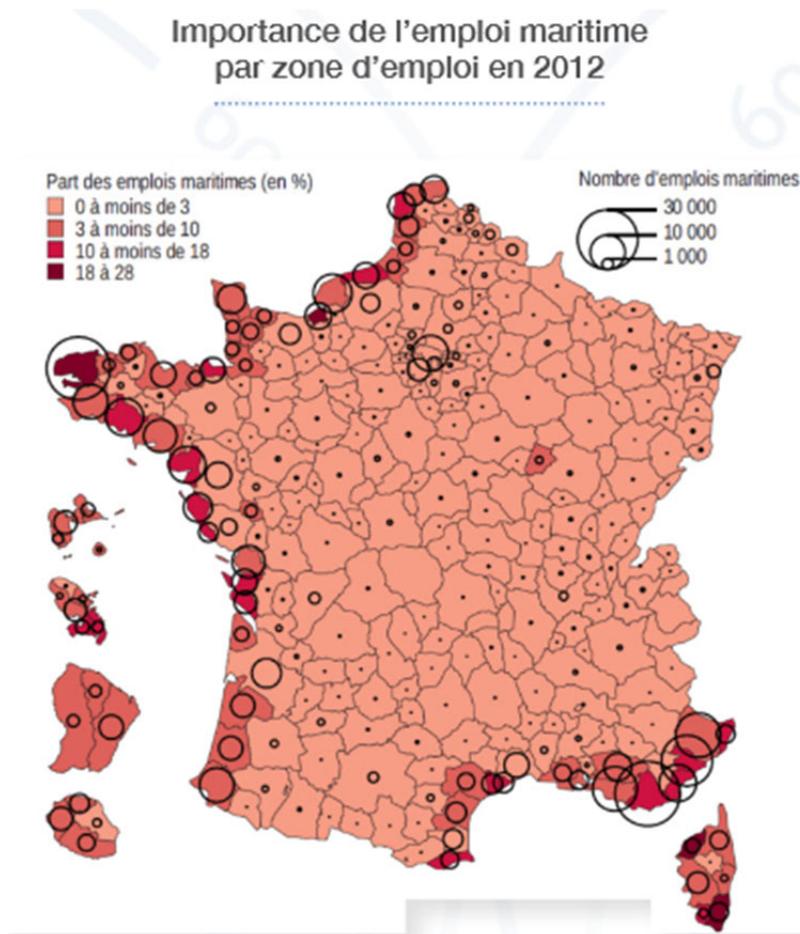
¹ Source : DGITM.

Vos rapporteurs attirent l'attention de votre commission sur le fait que l'État devra mobiliser 50 à 70 % de financements complémentaires afin de bénéficier des fonds européens, dont l'emploi est régi par le principe de co-financement. Ces financements complémentaires pourraient, par exemple, être inscrits dans le cadre d'un éventuel projet de loi de finances rectificative pour 2019 et, à défaut, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Les intervenants de la table ronde ont également évoqué le recrutement de **personnels douaniers** et la mise en place de **procédures garantissant la fluidité des passages**. Sur ce point, Nicolas Trift a indiqué que *« sur un trafic total de 76 millions de tonnes en 2017 avec la Grande-Bretagne, 3,3 millions de tonnes proviennent de l'Irlande, ce qui représente 120 000 poids lourds sur un total de 2,8 millions. On peut imaginer que les camions partant d'Irlande soient plombés et ne soient ainsi pas soumis aux contrôles douaniers. Ce serait essentiel pour préserver la fluidité du trafic »*.

L'enjeu est de taille, car les conséquences d'une mauvaise anticipation du Brexit seront rapidement perceptibles : *« chaque jour, entre Calais, Dunkerque et Douvres, Eurotunnel compris, 5 000 camions transitent dans les deux sens. Si le 30 mars, la visite de chaque camion prend une minute, le soir nous aurons déjà trois jours et demi de retard »* selon Jean-Marc Roué.

Pour traiter l'ensemble de ces questions dans des délais rapides, le Premier ministre a, d'une part, nommé **M. Vincent Pourquery de Boisserin, délégué interministériel, pour coordonner l'action des ministères des finances, de l'agriculture et des transports** et, d'autre part, demandé au Parlement d'autoriser le **Gouvernement à prendre par ordonnance une série de mesures relevant de la loi**, notamment en matière de contrôle sur les marchandises et passagers, de contrôle vétérinaire et phytosanitaire à l'importation en provenance du Royaume-Uni et de réalisation d'opérations de transport routier de marchandises ou de personnes sur le territoire français, y compris en transit, par des personnes physiques ou morales établies au Royaume-Uni.



Source : CIMer 2018.

Les articles 1 et 2 de la loi n° 2019-30 du 19 janvier 2019 doivent ainsi permettre au Gouvernement de préparer au mieux les conséquences du Brexit sur la fluidité du passage portuaire. Selon le Premier ministre, ces ordonnances permettront « *d'accélérer les procédures pour la construction des infrastructures nécessaires aux contrôles à la frontière [et] de mettre à disposition les mesures destinées à fluidifier les contrôles sanitaires et phytosanitaires* »¹.

L'ordonnance du 23 janvier 2019 portant réalisation en urgence des travaux requis par le rétablissement des contrôles à la frontière avec le Royaume-Uni en raison du retrait de cet État de l'Union européenne² fait partie d'une série de textes qui seront pris d'ici la fin du mois de mars³. Cette

¹ Discours précité du 15 novembre 2018.

² Ordonnance n° 2019-36 du 23 janvier 2019.

³ Voir également les ordonnances n° 2019-48 du 30 janvier 2019 visant à permettre la poursuite de la fourniture à destination du Royaume-Uni de produits liés à la défense et de matériels spatiaux, n° 2019-75 du 6 février 2018 relative aux mesures de préparation au retrait du Royaume-Uni de l'Union en matière de services financiers, n° 2019-76 du 6 février 2019 portant diverses mesures relatives à l'entrée, au séjour, aux droits sociaux et à l'activité professionnelle, applicables en cas d'absence d'accord sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union et n° 2019-78 du 6 février 2019 relative au retrait du Royaume-Uni de l'Union en matière de transport routier de personnes et de marchandises et de sûreté dans le tunnel sous la Manche.

ordonnance est complétée par un **décret du 23 janvier 2019**, qui prévoit que les marchés passés dans ce cadre par les grands ports maritimes ne sont pas soumis à l'avis des commissions consultatives des marchés et des commissions d'appels d'offres prévues par le code des transports ainsi que d'autres mesures dérogatoires, applicables aux procédures engagées jusqu'à la fin du sixième mois suivant la date du retrait du Royaume-Uni de l'Union.

II. L'URGENCE D'UNE NOUVELLE STRATÉGIE PORTUAIRE

Le second thème abordé lors de la table ronde de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable concerne le **modèle économique des grands ports maritimes (GPM)**. Quel rôle doivent-ils jouer pour le développement et l'aménagement des territoires ? Plus de dix ans après la réforme portuaire, les ports maritimes français sont-ils à même de jouer un rôle de premier plan en Europe face à leurs puissants concurrents du *Northern range* ?

Alors que la Chine déploie une stratégie ambitieuse en matière portuaire avec les « **routes de la soie** »¹, qui témoigne d'ailleurs d'un profond changement de sa vision des relations internationales et de la place qu'elle entend occuper dans la géopolitique mondiale, **la France doit pouvoir se positionner et s'intégrer dans ce processus, dans le respect de sa souveraineté et de ses engagements internationaux et sous réserve de réciprocité.**

Dans une insertion au sein de son rapport public annuel de 2017 intitulée *Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante*², la Cour des comptes rappelait les principaux objectifs de la loi de réforme portuaire de 2008³, inspirée de principes issus d'un rapport de l'Inspection générale des finances de 2007⁴. Cette réforme visait en particulier à :

- **moderniser la gouvernance des grands ports maritimes** à travers de nouvelles instances (directoire⁵, conseil de surveillance⁶,

¹ Sur ce point, voir notamment le rapport d'information n° 520 (2017-2018) de nos collègues Pascal Allizard, Gisèle Jourda, Edouard Courtial et Jean-Noël Guérini, fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, sur les nouvelles routes de la soie, déposé le 30 mai 2018.

² <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/05-bilan-reforme-grands-ports-maritimes-Tome-2.pdf>.

³ Voir le rapport n° 331 (2007-2008) de notre collègue Charles Revet, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 14 mai 2008.

⁴ Rapport sur la modernisation des ports autonomes, établi par Anne Bolliet, inspecteur général des finances, Michel Laffitte, inspecteur des finances, Claude Gressier et René Genevois, inspecteurs généraux des ponts et chaussées. Juillet 2007

⁵ Articles L. 5312-9 à L. 5312-10 du code des transports.

⁶ Articles L. 5312-7 à L. 5312-8-1 du code des transports.

conseil de développement¹) 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 rendant aux opérateurs intégrés de terminaux la responsabilité des opérations de manutention² ;
- **organiser la coordination entre ports** d'une même façade ou d'un même axe fluvial (conseils de coordination portuaire³).

Plus récemment, lors du CIMer 2018, le Premier ministre a rappelé l'objectif du Gouvernement de mettre en place, « *dans les six mois qui viennent* », une **véritable stratégie nationale portuaire** associant l'ensemble des acteurs de l'économie portuaire : cette stratégie « *permettra, dans le cadre de la loi d'orientation des mobilités, en prenant en compte les choix qui auront été faits par le Parlement, d'orienter les politiques d'investissement et de faire en sorte que nous ne soyons pas laissés sans direction commune dans cette compétition avec d'autres grands ports qui sont redoutablement bien organisés et capables de jouer de l'ensemble de la gamme des instruments publics dans les pays où ils sont situés* ».

Les projets et intentions du Gouvernement actuel ne font cependant pas l'unanimité entre les différents acteurs de l'économie portuaire, particulièrement en matière de gouvernance.

A. LA PERFORMANCE DE LA CHAÎNE LOGISTIQUE : FACTEUR-CLÉ POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES

1. Un enjeu prioritaire pour le développement du système portuaire

Aux yeux de vos rapporteurs, l'amélioration de la chaîne logistique globale et de la desserte de l'hinterland français par le fer, le fleuve et la route demeurent des chantiers prioritaires car elles sont décisives pour assurer la compétitivité des ports.

En 2011, notre collègue **Charles Revet** rappelait à cet égard qu'« *un convoi fluvial peut traiter 352 conteneurs entre Le Havre et Paris, contre 80 pour*

¹ Article L. 5312-11 du code des transports.

² Article 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008.

³ Article L. 5312-12 du code des transports.

un train et 2 pour un poids lourds », dans son rapport intitulé *Les ports français : de la réforme à la relance*¹.

De même, dans son rapport intitulé *Enjeux et perspectives de la décentralisation portuaire*, établi pour le ministre délégué auprès du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche, notre ancienne collègue **Odette Herviaux** recommandait de « mener une politique ambitieuse de développement de l'activité ferroviaire »².

À cet égard, vos rapporteurs rappellent que le **III de l'article 11 de la loi du 3 août 2009** de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement³ avait fixé un **objectif de doublement de la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici 2015**.

La Cour des comptes, dans son rapport de 2017 précité, note cependant que **cet objectif n'a pas été atteint pour l'ensemble des 7 GPM métropolitains**, sauf pour le cas du trafic des conteneurs pré et post-acheminés : « plus globalement, le **développement de la multimodalité reste encore limité**, notamment via le rail » et conclut « il conviendrait également que le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer effectue des **arbitrages clairs** dans les investissements qu'il décide. [...] **le potentiel du transport fluvial est sous-exploité alors qu'il apparaît fiable, sécurisé et compétitif** »⁴.

En outre, en octobre 2018, la Cour a rendu un **référé sur la réalisation du terminal multimodal du Havre** dans lequel elle relève que cette opération a été « lancée à la hâte sans analyse préalable et dans des conditions protégeant mal les intérêts publics. Elle a abouti à un bilan financier déséquilibré entre acteurs publics et privés. Si le terminal, après l'échec d'un premier démarrage en juin 2015, fonctionne désormais, il n'a pas encore trouvé son équilibre économique »⁵.

Concernant le transport fluvial, **le port du Havre apparaît en retrait** (la part du transport fluvial dans la desserte portuaire s'élève à 8,3 %) **par comparaison avec les ports de Rotterdam et d'Anvers** (35 % de part du transport fluvial). La configuration initiale du port (Port 2000) n'aurait pas favorisé le développement du transport fluvial, nécessitant aujourd'hui la construction et la modification d'infrastructures pour relier le port

¹ Rapport d'information n° 728 (2010-2011) de notre collègue Charles Revet, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011.

² Rapport final établi par Odette Herviaux, sénatrice du Morbihan – juin 2014. Mission confiée par le Premier ministre.

³ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009.

⁴ Cour des comptes, rapport précité p. 254.

⁵ Cour des comptes, référé n° S2018-2282, « Le terminal multimodal du Havre », 9 octobre 2018. La Cour énonce cinq recommandations destinées à assurer la pérennité du terminal et à tirer les leçons de ce projet pour la gouvernance des grands ports maritimes et la politique portuaire de l'État.

directement à l'axe Seine. La réalisation d'une digue transversale (chatière) serait alors nécessaire pour un coût estimé à 125 millions d'euros. Or, ce projet visant à favoriser le développement du fluvial fait aujourd'hui débat en raison des résultats mitigés du terminal multimodal mis en place en 2015¹.

Interrogé sur le report du mode routier au mode ferroviaire, Hervé Martel a rappelé le coût inférieur du transport par camion par rapport au transport par train, qui « renvoie à la question des *aides publiques* et de la *tarification du réseau ferroviaire en France*. Si nous ne sommes pas compétitifs, il faut investir de l'argent public pour prendre en compte les externalités : les trains polluent moins ».

Le port de Dunkerque quant à lui expérimente la prise en charge du coût de manutention fluvial, en principe supporté par les opérateurs fluviaux, ce qui a eu pour effet d'augmenter fortement le trafic fluvial, certes avec un volume de conteneurs plus faible que dans d'autres GPM comme Marseille ou Le Havre.

2. Des investissements à mobiliser, des projets à concrétiser

L'État s'est engagé dans plusieurs opérations d'investissement portant sur les infrastructures des GPM, comme l'atteste le tableau ci-dessous. En outre, **dans le cadre de la rénovation du réseau capillaire** et dans une perspective d'accompagnement des collectivités territoriales et des acteurs économiques, **la participation de l'État s'élève à 30 millions d'euros** pour la période 2018-2020².

| Port | Principales opérations en cours en 2018 (part État à engager) |
|-------------------------|--|
| Dunkerque | Terminal des Flandres (20M€) |
| Le Havre | Réhabilitation du terminal croisière (12 M€) Modernisation des écluses Tancarville (15 M€) et François 1 ^{er} (13,3 M€) |
| Rouen | Amélioration des accès nautiques (23,5 M€ dans le CPER précédent + 50 M€) Reconversion du site ex-Pétroplus (20 M€) Aménagement de la plateforme logistique RVSL Amont (14,5 M€) |
| Nantes Saint-Nazaire | Hub logistique (2,9M€) Restructuration du site industriel de Saint-Nazaire (3,4 M€) |

¹ Les Échos, Claire Garnier, Le port du Havre peine toujours à développer le transport fluvial, 21 janvier 2019.

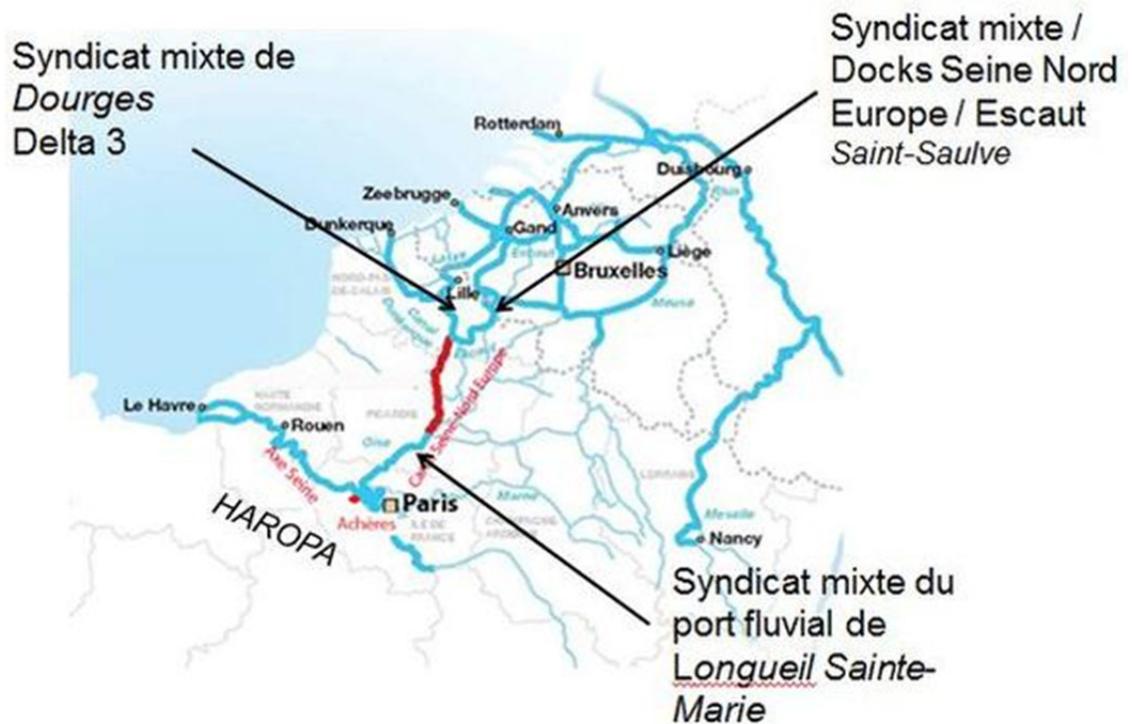
² Entre 2015 et 2017, cette même participation s'élevait également à 30 millions d'euros.

| Port | Principales opérations en cours en 2018 (part État à engager) |
|-------------|---|
| La Rochelle | Poursuite de la modernisation du réseau ferroviaire portuaire (1M€) Développement du terminal chef de baie (5 M€) |
| Bordeaux | Amélioration des accès nautiques (12M€) Développement des filières industrielles (15,6M€) |
| Marseille | Aménagement du pôle Corde-Maghreb (7M€) Comblement de la rotule sur la Darse 2 (8,58 M€) |
| Guadeloupe | Grand projet de port (6M€) |
| Martinique | Extension de la pointe des Grives (2,5M€) Modernisation des terminaux (7,3M€) Développement logistique et transition énergétiques (2M€) |
| Guyane | Modernisation des terre-pleins et de l'outillage (3,5M€) |
| La Réunion | Extension du port Est (3M€) |

Source : DGITM.

Vos rapporteurs souhaitent attirer l'attention de votre commission sur différents projets d'infrastructures en cours dans ce domaine, en particulier sur le contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), qui permettrait de ne pas fragiliser la compétitivité des régions du Sud de la France, dont le port de Marseille. Ce projet d'intérêt général a pour objectif de traiter le cas du nœud ferroviaire lyonnais (un maillage serré de voies ferré) pour favoriser la fluidité du trafic. À l'heure actuelle, dans le cadre du projet de liaison ferroviaire du Lyon-Turin, seul le barreau Nord dispose d'un tracé définitif et d'une déclaration d'utilité publique, les délais de réalisation du barreau Sud étant dès lors incertains. Si le CFAL a été considéré comme un équipement indispensable par le conseil d'orientation des infrastructures, sa réalisation est pour l'instant prévue pour être échelonnée sur le long-terme. Vos rapporteurs resteront vigilants sur ce dossier.

Autre sujet majeur, le Canal Seine-Nord Europe, qui doit permettre de relier le bassin de la Seine aux 20 000 kilomètres du réseau fluvial européen à grand gabarit, peut représenter un outil de développement économique important pour les ports de l'axe Seine et des Hauts-de-France. Il représente une **offre de transport massifié** qui devrait permettre de réaliser des économies d'échelle sur le transport des marchandises en France et donc de **renforcer la compétitivité-prix du système logistique français**.



Source : Société du Canal Seine-Nord Europe.

Au-delà, vos rapporteurs rappellent que l'ensemble de ces sujets ont vocation à être traités dans le cadre de la **loi d'orientation des mobilités (LOM)**, qui doit notamment clarifier la stratégie d'investissement de l'État dans les systèmes de transports pour les dix prochaines années.

L'article 36 de la LOM vise à ratifier l'ordonnance du 21 avril 2016 relative à la Société du Canal Seine-Nord Europe¹ et à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance « afin de transformer cet établissement public national en établissement public local. Il s'agit notamment de modifier la gouvernance, de transférer le pilotage financier et opérationnel ainsi que la maîtrise des risques du projet aux collectivités territoriales », précise l'exposé des motifs du projet de loi.

L'objectif du Gouvernement, rappelé par Nicolas Trift lors de la table ronde, consiste à « conforter [la position des ports] dans les grands flux maritimes internationaux tout en les inscrivant dans la chaîne logistique de nos exportations ». Cette ambition est naturellement partagée par les membres de la commission.

¹ Ordonnance n° 2016-489 du 21 avril 2016, prise sur le fondement de l'article 7 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

B. LA GOUVERNANCE DES PORTS ET L'ORGANISATION DU SYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS À L'AUBE DE NOUVELLES ÉVOLUTIONS ?

1. Une mise en œuvre progressive de la réforme de 2008, récemment confortée par la loi pour l'économie bleue de 2016

Ainsi que vos rapporteurs le rappelaient en introduction, la loi de réforme portuaire de 2008 a entraîné des mutations importantes dans la gouvernance des ports. Pourtant, cette réforme n'a pas encore eu l'ensemble des effets escomptés.

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

Face à ce constat, la **loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue**, dont notre collègue Didier Mandelli était rapporteur au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, a apporté plusieurs évolutions sur ce sujet, s'inspirant du rapport susmentionné, que ce soit en matière de **coordination interportuaire** ou de fonctionnement du **conseil portuaire**¹.

Dans son rapport précité de 2017, la Cour des comptes, qui n'était pas en mesure à l'époque d'étudier les effets de la loi pour l'économie bleue, **tirait un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de ces réformes** : « *la réforme de la gouvernance et l'établissement de projets stratégiques ont fait l'objet d'une mise en œuvre assez complète. Il convient d'en conserver les acquis : instance de décision resserrée, bénéficiant d'une expertise financière indépendante, limitation des conflits d'intérêts, élaboration concertée des projets stratégiques. Cependant, les avancées auraient pu être plus importantes* ».

Elle relevait en particulier que « *la composition des directoires [n'était] pas toujours respectée. Des périodes de vacance de longue durée ont ainsi été constatées, à Rouen (quatre ans) et à Marseille (absence d'installation depuis 2014) pour les plus notables. Elles sont parfois volontaires. La voix du président du directoire étant prépondérante, de telles situations reviennent à un pilotage par le seul président du directoire et non par une direction collégiale. La situation actuelle n'est donc pas satisfaisante et l'État doit veiller à réduire les délais de nomination.*

En dernier lieu, **le renouvellement des conseils de développement a été tardif**, en 2014, à Nantes-Saint-Nazaire et à Marseille. **Leur implication est variable** et les échanges ne sont pas équivalents d'un port à l'autre. Ils sont nombreux et riches dans les ports de l'axe Seine (Le Havre et Rouen), plus variables

¹ Voir le rapport n° 430 (2015-2016) de Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 2 mars 2016 et en particulier les articles 20 à 28 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

à Dunkerque et réduits à Nantes-Saint-Nazaire et surtout à Bordeaux. Le conseil de développement du Havre est par ailleurs le seul à avoir créé des commissions spécialisées »¹.

Vos rapporteurs ont déjà eu l'occasion d'appréhender ces enjeux sur le terrain. À cet égard, ils soulignent la nécessité pour l'ensemble des acteurs de la place portuaire d'**approfondir leur dialogue**, souvent insuffisant, afin de construire un projet économique global, intégrant l'ensemble des activités portuaires et centré sur la création de valeur, le développement du trafic et la création d'emplois.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas fait part de sa volonté de modifier le fonctionnement et la composition des instances de pilotage stratégique et opérationnel des grands ports maritimes. **Les débats actuels portent davantage sur la gouvernance d'ensemble et l'organisation du système portuaire français.**

Vos rapporteurs rappellent que, dans la perspective d'associer plus étroitement les différents ports français, **trois conseils de coordination interportuaires ont été créés**. Le premier concerne l'**axe Seine** et intègre les ports du Havre, de Rouen et de Paris. Le deuxième vise la **façade atlantique** et comprend les ports de Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux. Enfin, le troisième axe, soit le conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane, se situe en **oultre-mer** et regroupe les ports de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane. Aussi, lors de la table ronde, Nicolas Trift a rappelé que ce mode de gouvernance « par façade » fut impulsé en juillet 2016 par **quatre missions parlementaires**.

Selon la Cour des comptes, **l'instauration des conseils de coordination interportuaire s'est faite d'une manière inégale**, à l'instar du dynamisme relatif de la façade Atlantique alors qu'un groupement d'intérêt économique (HAROPA) s'est constitué sur l'axe Seine². En 2018, HAROPA a obtenu un bilan positif dans les trafics de marchandises maritimes (+ 2 %) et fluviales (+ 4,5 %)³. Le groupement a connu des augmentations dans les secteurs de la céréale (+ 37 %, soit la meilleure performance depuis 15 ans qui en fait le premier port céréalier d'Europe de l'Ouest) et du BTP (+ 34 % sur le maritime pour les transports de granulats). Seul le secteur des conteneurs affiche des résultats stables.

La Cour relevait néanmoins que de « *telles coopérations autour d'ensemble portuaires avec des potentialités de trafics, de débouchés, de chaînes logistiques pourraient permettre de créer de la compétitivité. Une réflexion en ce sens se dessine et il convient de la poursuivre* ».

Dans ce contexte, Jean-Marc Roué a rappelé que « *nos ports sont très diversifiés. Aussi, l'idée d'instaurer un régulateur par façade est bonne : les*

¹ Cour des comptes, rapport précité p. 239-240.

² Ibid, rapport précité p. 248.

³ L'usine nouvelle, Les ports du GIE Haropa dopés aux céréales et au BTP, 22 janvier 2019.

armateurs ont parfois l'impression que nos ports se font concurrence entre eux, alors que nous n'avons pas besoin d'un service équivalent en tout point de chaque façade. Les annonces du Premier ministre sont donc bienvenues : il faut organiser le commerce ».

2. L'organisation du système portuaire français : un renforcement progressif de la coordination interportuaire, des débats persistants sur la décentralisation des GPM

Dans son discours précité du CIMer 2018, le Premier ministre a exprimé son intention de « *renforcer les systèmes portuaires de l'axe Nord, de l'axe Seine et de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône* ». Il a particulièrement ciblé le système portuaire des Hauts-de-France, premier point de passage européen entre l'Europe continentale et le Royaume-Uni « *où la coopération entre les ports est la plus nécessaire et la plus perfectible* ». Plusieurs préfigurateurs ont été nommés pour conduire ces travaux.

S'agissant du système portuaire Méditerranée-Rhône-Saône, le Premier ministre a fait part de sa volonté d' « *unifier le front portuaire de la façade méditerranéenne et d'y associer dans toute la mesure du possible le port de Lyon* ». Un groupement d'intérêt économique (GIE) devrait être mis en place pour mettre en œuvre ce projet.

Concernant la vallée de la Seine (Le Havre, Rouen, Paris), système le plus intégré à l'heure actuelle selon le Premier ministre, **l'objectif du Gouvernement est de passer à une « intégration plus poussée » tout en conservant trois implantations territoriales**. Ce projet suscite, à ce stade, des doutes voire une résistance de la part des organisations syndicales représentatives des ouvriers dockers. **Le Premier ministre vise une mise en service opérationnelle du nouvel établissement au 1^{er} janvier 2021 et a nommé, le 7 février dernier, Catherine Rivoallon, préfiguratrice de cette intégration.**

Au-delà, les débats ont été marqués par le sujet de la décentralisation de la gestion de certains grands ports maritimes.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a donné lieu au transfert des ports non autonomes aux collectivités territoriales ou à leurs groupements dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures¹.

En outre, **la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)** a prévu la possibilité d'un transfert de la compétence portuaire du département vers les autres collectivités territoriales ou leurs groupements au plus tard le 1^{er} janvier 2017².

¹ Voir l'article 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

² Voir l'article 22 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

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

À l'heure actuelle, 54 ports font l'objet d'une gestion décentralisée sur les 66 ports de commerce français¹.

Vos rapporteurs rappellent à cet égard que notre collègue, Charles Revet, dans son rapport d'information de 2011 précité *Les ports français : de la réforme à la relance*, avait déjà pu avancer l'idée d'une prise en compte accrue des collectivités territoriales dans la gestion portuaire². À ce titre, deux propositions étaient faites :

- modifier au cas par cas le statut des grands ports maritimes pour **donner plus de poids aux collectivités territoriales** concernées par le développement portuaire ;
- encourager les investissements portuaires grâce à la participation des collectivités territoriales concernées et **promouvoir les sociétés de développement local**, pour que les collectivités profitent financièrement de leurs investissements.

Vos rapporteurs resteront attentifs à cette question. Ils relèvent cependant que **l'idée de décentraliser la gestion des grands ports maritimes ne fait pas consensus**, que ce soit parmi les élus nationaux, locaux et chez les acteurs de l'économie portuaire. Aussi, il conviendra nécessairement d'adopter une **approche spécifique pour chaque grand port maritime et d'évaluer précisément les bénéfices attendus d'un tel transfert** en matière de développement économique durable des territoires et de compétitivité de nos places portuaires.

C. UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN VOIE DE TRANSFORMATION, UNE COMPÉTITIVITÉ À RENFORCER

1. Une compétitivité qui demeure insuffisante

Le **modèle économique des ports**, qui a occupé une partie importante des débats entre les intervenants de la table ronde, est au cœur de plusieurs annonces récentes du Gouvernement et fait l'objet de dispositions législatives adoptées ou en cours d'examen au Parlement.

¹ Les 11 grands ports maritimes ainsi que le port de Saint-Pierre et Miquelon relèvent de la compétence étatique.

² Rapport d'information « Les ports français : de la réforme à la relance » n° 728 (2010-2011) de M. Charles Revet, fait au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, déposé le 6 juillet 2011.

Les ports ne sont, en effet, qu'une étape dans le trajet des marchandises. Aussi les **coûts du passage portuaire** (durée d'immobilisation, rapidité des contrôles douaniers) et la **qualité des infrastructures** (taille et productivité des terminaux, dessertes) forment les éléments déterminants de la compétitivité-prix et hors-prix des ports.

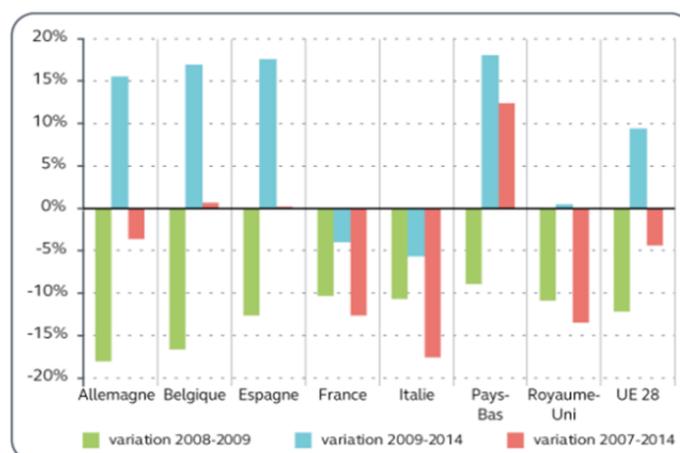
Fragilisés par la crise économique de 2008, les ports français ont bénéficié de deux plans de relance (50 millions d'euros sur la période 2007-2010 et plus de 170 millions d'euros sur la période 2009-2013). Pourtant, ainsi que le relevait la Cour des comptes dans son rapport précité de 2017, la **compétitivité de la place portuaire demeure insuffisante** : entre 2007 et 2015, le trafic dans les grands ports français a ainsi diminué de 13,6 % **alors que cette diminution se limitait à 1,4 % à l'échelle européenne**¹.

Graphique n° 2 : évolution des trafics des GPM par rapport aux grands ports européens (en base 100)



Source : Cour des comptes d'après des données DGITM (sept GPM) et Eurostat (les grands ports européens sont les 40 plus gros en trafic, y compris les cinq plus gros GPM, hors Bordeaux et La Rochelle) (les dernières données disponibles sont celles de 2015)

Graphique n° 3 : évolution du trafic par pays avant et après la crise économique de 2009



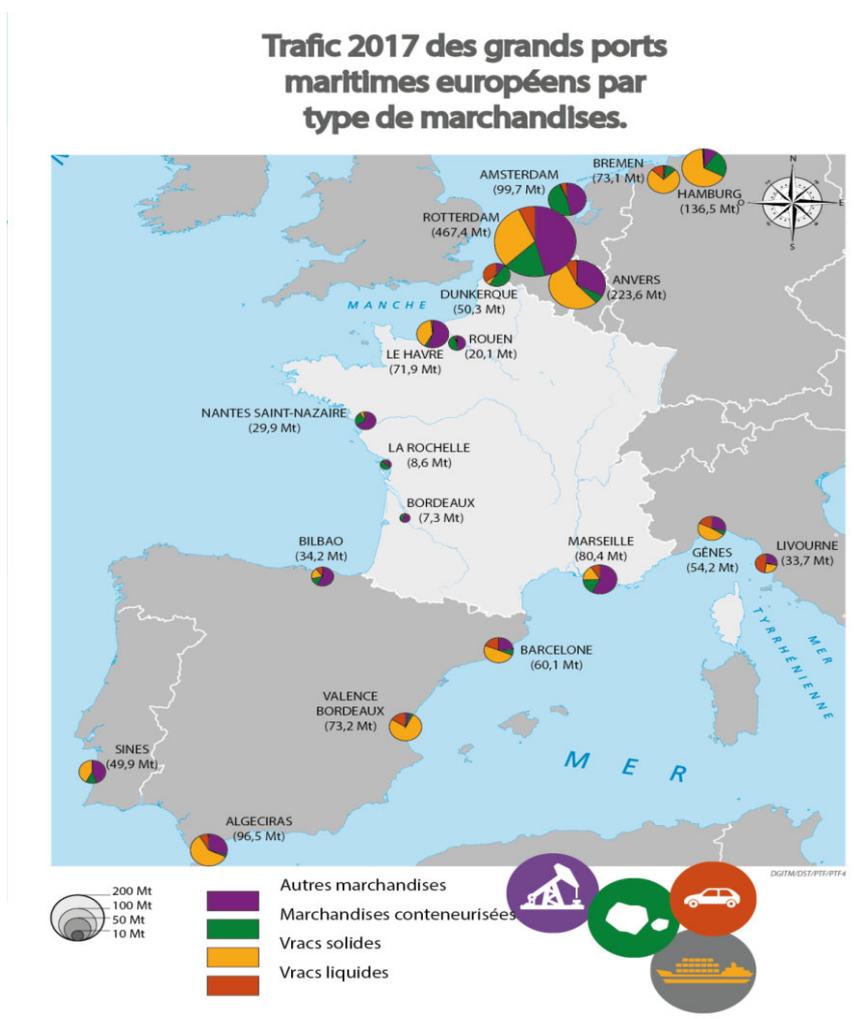
Source : Cour des comptes d'après des données Eurostat (les dernières données disponibles pour l'ensemble des pays cités sont celles de 2014)

¹ Cour des comptes, rapport précité p. 249.

Cette insuffisance pourrait s'expliquer, pour une partie, par le **coût élevé de la réforme de 2008** pour les GPM. Sans y parvenir globalement, à défaut d'indicateurs mis en place par le ministère des transports, la Cour avait essayé de dresser le bilan financier de la réforme. À cet égard, elle soulignait **l'incomplétude des bilans fournis** par les GPM et **l'absence de prise en compte de certains surcoûts**, notamment liés au volet social.

En outre, **l'enjeu de compétitivité diffère selon les ports**. Les ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque disposent d'atouts pour concurrencer les ports du *range Nord*, avec un *hinterland* étendu et des volumes importants, tandis que les GPM de la façade atlantique sont plus isolés les uns des autres, avec des volumes plus faibles et des dessertes moins performantes.

Les écarts avec les ports européens demeurent néanmoins très conséquents. À titre d'exemple, en 2017, **le tonnage total du port de Marseille représentait 80,4 millions de tonnes** – tonnage le plus important des grands ports maritimes français – alors que **celui du port de Rotterdam se chiffrait à 467,4 millions de tonnes**.



Source : DIGITM.

Pour nuancer ce constat Nicolas Trift et Hervé Martel rappellent que **la part de marché des ports français s'est récemment améliorée**. Selon ce dernier, le port du Havre a connu une augmentation de 5 % du nombre de ses conteneurs depuis ces dernières années.

Le trafic de fret des GPM métropolitains a progressé de 2 % au premier semestre 2018 par rapport au premier semestre 2017 et représente 134,67 millions de tonnes, un record depuis 7 ans. Les ports situés sur les façades Manche-Mer du Nord et Atlantique ont eu une croissance plus importante de leurs trafics par rapport aux ports européens de leur façade en 2017. **Une reprise de la croissance semble donc émerger même si elle reste fragile, rendant nécessaire le renforcement de la stratégie nationale portuaire.**

De même, la situation financière des GPM semble assez favorable au début de l'année 2019, comme l'illustre le tableau ci-dessous, du fait d'une hausse de l'excédent brut d'exploitation et d'une bonne progression du chiffre d'affaires. **Ces chiffres voilent cependant de fortes disparités entre les ports** : en dehors de La Rochelle, les GPM de la façade atlantique demeurent en difficulté ; Rouen et Dunkerque apparaissent dans une situation financière plutôt favorable tandis que Le Havre et Marseille sont endettés¹.

Situation financière des GPM

GPM de métropole :

| Indicateurs financiers (en M€) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Chiffre d'affaires | 586,5 | 604,3 | 605,2 | 627,5 |
| Charges de personnel | 312,9 | 316,4 | 314,7 | 323,7 |
| Excédent brut d'exploitation | 146,4 | 161,6 | 168,5 | 186,8 |
| Capacité d'autofinancement | 98,4 | 131,2 | 135,8 | 164,1 |
| Investissements | 194,2 | 192,9 | 231,7 | 229,8 |
| Endettement | 640 | 647,7 | 647,1 | 625,9 |

GPM d'outre-mer :

| Indicateurs financiers (en M€) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------|-------|-------|-------|-------|
| Chiffre d'affaires | 106,6 | 117,8 | 126,3 | 129,6 |
| Charges de personnel | 49,2 | 48,9 | 50,7 | 52,6 |
| Excédent brut d'exploitation | 39,7 | 37,1 | 37,6 | 40,2 |
| Capacité d'autofinancement | 29,7 | 32,0 | 36,3 | 37,6 |
| Investissements | 72,3 | 116,7 | 37,8 | 20,2 |
| Endettement | 65,4 | 118,1 | 109,7 | 103,8 |

Source : DGITM.

¹ Cour des comptes, rapport précité p. 258.

Au-delà, vos rapporteurs rappellent que la Cour dénonçait une « politique de saupoudrage »¹ de la part de l'État.

2. Une stabilisation attendue du modèle économique des ports

Dans son discours précité du CIMer 2018, le Premier ministre a explicité sa vision du modèle économique des ports : « *l'objectif, qui est assez largement partagé, est que nous puissions faire passer les grands ports maritimes d'un modèle de ports aménageurs à un modèle de ports entrepreneurs, qui sont plus tournés vers la préoccupation de conquérir toujours plus de trafic, que vers celle de toujours mieux gérer leur domaine* ».

Il a également précisé les trois sujets sur lesquels le Gouvernement entend agir à court et moyen terme : en premier lieu, la **stabilisation du régime fiscal s'appliquant aux ports** ; en second lieu, le **soutien au fonctionnement des ports** ; enfin, l'**élaboration d'une nouvelle stratégie économique pour le secteur maritime**.

S'agissant du régime fiscal des grands ports maritimes, plusieurs événements sont intervenus au cours des derniers mois. L'**article 170 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019**² vise à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties les biens appartenant aux grands ports maritimes – et non plus uniquement ceux qui ont été transférés par l'État – et tient compte d'une décision du Conseil constitutionnel du 21 septembre 2018³. Ainsi que le relevait notre collègue Albéric de Montgolfier dans son rapport général sur le budget pour 2019, « *contrairement aux ports autonomes, qui bénéficiaient jusqu'alors d'exonérations de taxes foncières les grands ports maritimes ont été considérés comme redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties (TFPNB) à compter du transfert de propriétés* »⁴.

En outre, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises⁵, une dérogation à la proscription de la réévaluation libre des actifs corporels des établissements publics a été introduite. Ce dispositif, inscrit à l'article 70 du projet de loi⁶, permettra aux GPM d'une part, d'être en conformité avec le droit de l'Union européenne s'agissant de leurs règles comptables et, d'autre part de **bénéficier de dispositifs attachés à la fiscalité des entreprises, en tirant**

¹ Ibid, rapport précité p. 259.

² Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

³ Sur ce point, voir le rapport n° 152 (2018-2019) consacré aux crédits des transports maritimes, fait par Michel Vaspert au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 22 novembre 2018.

⁴ Voir le rapport général n° 147 (2018-2019) fait par Albéric de Montgolfier, au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018.

⁵ Texte n° 60 (2018-2019) modifié par le Sénat le 12 février 2019.

⁶ Voir le rapport n° 254 (2018-2019) de Michel Canevet, Jean-François Husson et Élisabeth Lamure, fait au nom de la commission spéciale sur la transformation des entreprises, déposé le 17 janvier 2019.

parti des procédures d'amortissement comme ont pu le faire, avant eux, leurs homologues européens, notamment le port de Rotterdam.

S'agissant du soutien au fonctionnement des ports, **le Gouvernement s'est tenu, à ce stade, à son engagement de compenser l'intégralité des dépenses de dragage des grands ports maritimes**, comme le rappelait votre rapporteur Michel Vaspert dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019¹. Dans son discours au CIMer, le Premier ministre expliquait qu'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. »*

Vos rapporteurs rappellent également que **l'article 56 de la loi de finances précitée pour 2019** prévoit un mécanisme de suramortissement fiscal pour les investissements réalisés par les armateurs, afin d'inciter les compagnies maritimes à s'engager dans la transition énergétique de leurs navires, en optant par exemple pour la propulsion au gaz naturel liquéfié (GNL) ou à l'hydrogène, lors de l'achat de navires neufs. Ce mécanisme s'appliquerait également aux biens installés à bord des navires existants pour leur permettre une alimentation électrique à quai, aux moteurs auxiliaires utilisant le GNL ou une énergie décarbonnée, ainsi qu'à certains dispositifs traitant les fumées, afin de diminuer les effets sur la qualité de l'air.

La question de la compétitivité des ports fait également l'objet de dispositions inscrites à **l'article 35 du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM)**. Aussi, notre collègue Didier Mandelli, rapporteur de la LOM au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a interrogé l'Union des ports de France et le Gouvernement sur la nécessité de clarifier le régime des conventions de terminal, sécurisé en 2008 dans le cadre de la loi portant réforme portuaire mais **récemment fragilisé par une décision du Conseil d'État du 14 février 2017 concernant le grand port maritime de Bordeaux**². L'article 35 de la LOM vise ainsi à permettre aux grands ports maritimes de recourir soit à une convention de terminal, soit à une concession de services, pour la mise en œuvre de leurs missions définies à l'article L. 5312-2 du code des transports³.

Sur ce point, le président de l'Union des ports de France, Hervé Martel, a relevé la **rigidité du cadre juridique de la gestion du domaine public** en droit français et précise qu'un **consensus a été trouvé sur cet article entre l'Union des ports de France et l'Union des industries de la manutention** en prévoyant cette double solution juridique. Selon lui *« il existe une sorte de continuité entre les conventions d'occupation renforcées et les*

¹ Rapport n° 152 (2018-2019) précité.

² Conseil d'État, 7^{ème} et 2^{ème} chambres réunies, 14 février 2017, 405157, Publié au recueil Lebon.

³ Voir également le décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014 et l'article R. 5312-84 du code des transports.

concessions allégées. Chaque cas précis pourra donc trouver la meilleure solution possible ». Dans la même logique, **Nicolas Trift a particulièrement insisté sur le risque d'une requalification d'autres conventions de terminal portuaire** en concessions de services par le juge administratif.

Les débats qui se dérouleront prochainement au Sénat puis à l'Assemblée nationale sur ces questions permettront de travailler ce dispositif et de mieux cerner la philosophie qui le sous-tend.

Vos rapporteurs rappellent à cet égard que la Cour des comptes a pu relever le **caractère particulièrement coûteux du transfert des outillages des établissements publics portuaires**, avec des prix de cession inférieurs aux prévisions et leur inadaptation dans certains cas (dimensionnement, obsolescence).

La Cour soulignait par ailleurs que « *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. Le point est particulièrement important dans la mesure où la bonne exécution de ces conventions participe de la compétitivité des ports. À titre de comparaison, le port d'Anvers devait, selon son rapport annuel, collecter 4,6 millions d'euros en 2014 auprès des entreprises n'ayant pas atteint leur objectif de trafic* »¹. Il conviendrait cependant de **tenir compte de l'attractivité propre à chaque port** français si un tel dispositif venait à être proposé en France.

En outre, à travers leur projet stratégique² 2014-2019, chaque GPM s'est engagé à une **diversification des activités** exercées visant notamment à utiliser les **énergies renouvelables**.

Vos rapporteurs rappellent à cet égard qu'à l'échelle européenne, la **performance environnementale** du transport maritime constitue un enjeu prioritaire se traduisant par des programmes tendant à soutenir des investissements verts. Ils soulignent d'ailleurs la **nécessité de prendre ces mesures à une échelle supra-nationale pour ne pas pénaliser la compétitivité des places françaises**.

Lors de la table ronde, Hervé Martel a ainsi évoqué le *smart et green port* et précisé que « *depuis la COP21, nous avons une démarche qui porte sur le report modal, sur le service aux navires – ravitaillement en GNL, électricité à quai – sur la transition énergétique, sur l'économie circulaire et sur l'entreprise éco-responsable* ».

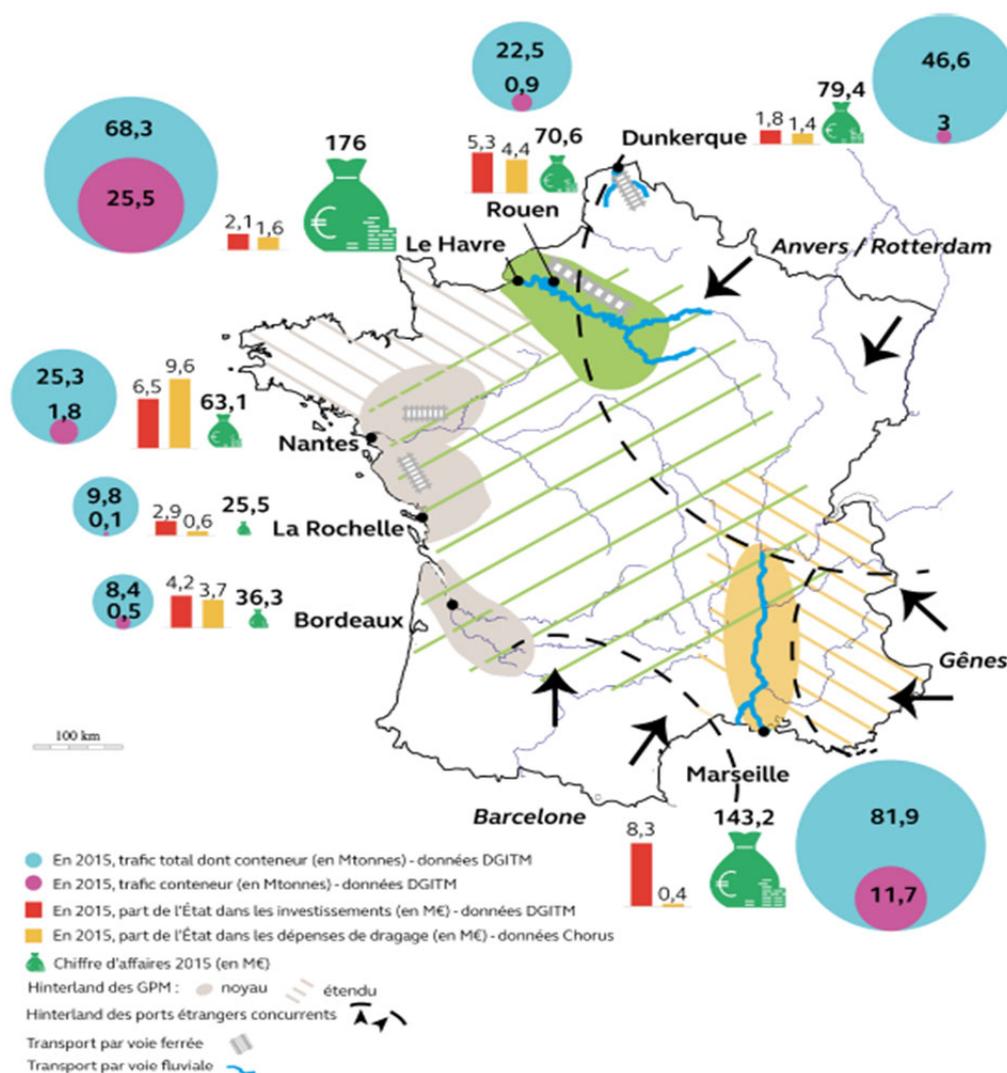
Sur ce volet, **le Gouvernement a annoncé plusieurs mesures** relatives à la préservation de l'environnement marin, la mise en place de solutions performantes pour l'avitaillement en carburant alternatif et l'accompagnement

¹ Cour des comptes, rapport précité p. 244.

² L'article L. 5312-13 du code des transports précise que, pour l'exercice de leurs missions, le projet stratégique de chaque grand port maritime détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires.

de la conversion des flottes à l'occasion du CIMer 2018¹. À cet égard, vos rapporteurs soulignent que l'instauration d'une zone de contrôle des émissions de SOx en mer Méditerranée doit demeurer un objectif.

Carte n° 1 : des enjeux de niveaux différents pour les sept grands ports maritimes français



Source : Cour des comptes d'après des données fournies par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Chorus (Système d'information financier de l'État), des rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) de 2010, du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2014 et de la Cour des comptes sur les GPM (les données 2015 sont les dernières disponibles).

Enfin, vos rapporteurs considèrent que la stratégie nationale portuaire devra également traiter le volet social de l'économie portuaire et maritime, condition *sine qua non* pour assurer le bon fonctionnement des ports et par conséquent leur compétitivité.

¹ Voir en particulier les mesures 36 à 59 annoncées par le Premier ministre.

La loi du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail¹ dans les ports maritimes avait pour objectif d'établir un statut de salarié pour les dockers intermittents employés par des sociétés de manutention en les dotant de contrats de travail relevant du droit commun. Ils étaient auparavant employés à la journée ou à la demi-journée.

L'article 41 du projet de loi d'orientation des mobilités prévoit la dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre et prévoit le transfert de leurs compétences à la commission paritaire nationale pour l'emploi (CPNE) de branche et aux caisses de compensation des congés payés. Lors de la Table ronde, Nicolas Trift a précisé que cet article avait « *été examiné avec les organisations syndicales et il est rendu nécessaire par la forte diminution du nombre d'ouvriers dockers intermittents qui résulte de la réforme de 1992. Pour garantir le paiement de leurs indemnités de compensation, cette dissolution et ce transfert sont indispensables* ».

Le climat social reste cependant incertain dans les ports français. Notre collègue, Didier Mandelli, a rappelé **les mouvements de grèves actuels dans les ports** face à l'orientation stratégique impulsée par le Premier ministre. En 2016, il y eut 158 mouvements de grève dans les ports contre 44 en 2015. L'année 2017 a connu une importante diminution avec seulement 49 mouvements de grève. Toutefois, le climat social reste détérioré, à l'image du nombre important de préavis déposés dans certains ports. **Ainsi, le projet de fusion des ports relevant de l'axe Seine suscite des tensions sociales.** Trois journées de grèves ont eu lieu au Havre depuis l'annonce du projet².

Dès lors, il est impératif que le Gouvernement favorise le dialogue entre les opérateurs publics et privés pour que l'ensemble des acteurs de l'économie portuaire parviennent collectivement à rehausser la compétitivité des ports français.

Aussi, vos rapporteurs partagent le constat dressé par la Cour des comptes en matière d'organisation du système portuaire : « *l'État doit clarifier ses choix stratégiques* »³, porter une **vision de long terme et mobiliser des ressources financières cohérentes** au regard de l'ambition maritime française et des potentialités de notre territoire. Enfin, il est impératif d'**alléger les contraintes administratives et normes** qui pèsent sur les ports, lorsqu'elles ne sont pas justifiées par des motifs d'intérêt général suffisants et notamment quand il s'agit de **sur-transposition de dispositions du droit de l'Union.**

¹ Loi n° 92-496 du 9 juin 2012.

² Les Échos, Claire Garnier, *Le projet de fusion des ports de l'axe Seine s'installe dans les esprits*, 21 janvier 2019.

³ Cour des comptes, rapport précité p. 259.

ANNEXE

Cour des comptes – rapport public annuel, février 2017.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme de 2008 n'a pas encore permis de renforcer la compétitivité des GPM, ce qui était pourtant son objectif premier.

Les GPM disposent cependant de nombreux atouts.

Deux sujets sont prioritaires pour améliorer leur compétitivité : la mise en place d'une desserte des ports (ferroviaire et fluviale) à la hauteur des enjeux attendus en termes de trafics d'une part et la mise en place d'une gestion des domaines portuaires dynamique et productrice de ressources financières, susceptibles de constituer un chiffre d'affaires moins volatil que les trafics, d'autre part.

Il en ressort clairement que les sept GPM ne constituent pas un ensemble homogène : il y a d'une part les grands ports dont l'hinterland est régional et qui ne s'inscrivent pas dans une coordination (façade atlantique) et d'autre part les grands ports confrontés à la concurrence des pays voisins, desservant un hinterland étendu, engagés dans des actions de coopération voire de coordination. L'amélioration de leur desserte constitue un des principaux leviers de compétitivité qui doit s'inscrire dans le cadre d'une politique portuaire adaptée assurant la cohérence des investissements sur l'ensemble de la chaîne logistique.

La Cour recommande ainsi de :

- 1. réviser la stratégie nationale portuaire dans le but de définir les voies d'une coopération plus poussée entre les ports et des priorités d'investissement ;*
 - 2. améliorer prioritairement la desserte ferroviaire des principaux grands ports maritimes (Le Havre et Dunkerque) ;*
 - 3. améliorer la gestion domaniale en optimisant les recettes et en fiabilisant la gestion des grands ports maritimes ;*
 - 4. recueillir les déclarations d'intérêts et leurs actualisations selon les délais et critères réglementaires et sous un format permettant l'analyse d'ici mi-2017.*
-

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 décembre 2018, la commission a entendu la communication de Michel Vaspert sur la proposition de résolution européenne relative à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1316/2013 en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, avant de débattre au cours d'une table ronde sur la compétitivité des ports maritimes, à laquelle participaient : MM. Michel Neugnot, président de la commission Transports et mobilité de Régions de France, Hervé Martel, président de l'Union des ports de France (UPF), Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France et Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire.

I. PROPOSITION DE RÉOLUTION EUROPÉENNE N° 172 PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES, EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 QUATER DU RÈGLEMENT, SUR LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL MODIFIANT LE RÈGLEMENT (CE) N° 1316/2013 EN CE QUI CONCERNE LE RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE

M. Hervé Maurey, président. – Nous avons été saisis d'une proposition de résolution européenne, adoptée par la commission des affaires européennes, portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant l'annexe du règlement régissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe.

Cette proposition de règlement, publiée pendant l'été, a été présentée comme une préparation des conséquences, pour les ports européens, d'un retrait du Royaume-Uni de l'Union sans accord, autrement appelé « hard Brexit ». Il s'agit en réalité d'un texte mal conçu sur le plan technique pour traiter la question des corridors maritimes et qui traduit surtout l'influence des pays du Benelux.

La proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes demande le retrait de ce texte. Le Gouvernement est également sur cette ligne.

En l'absence de modification de notre part, cette proposition de résolution européenne sera considérée comme adoptée le 30 décembre prochain et deviendra résolution du Sénat.

Je remercie Michel Vaspert d'avoir bien voulu travailler sur cette question dans des délais très courts ; il est vrai que sa maîtrise du sujet a dû lui simplifier la tâche.

M. Michel Vaspert. – La commission des affaires européennes a adopté, le 29 novembre dernier, un rapport d'information sur l'adaptation des corridors maritimes de transport dans l'Union européenne, ainsi qu'une proposition de résolution européenne portant sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement n° 1316/2013 du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, le MIE, en ce qui concerne le retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

J'ai déjà eu l'occasion d'évoquer ce sujet devant notre commission, lors de l'audition de la ministre Élisabeth Borne le 21 novembre dernier et lors de la présentation de mon rapport pour avis sur les crédits des affaires maritimes et portuaires.

Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, nous prie de l'excuser de ne pouvoir être parmi nous ; il est aujourd'hui en réunion avec des ambassadeurs.

Je commencerai par présenter le contexte dans lequel s'inscrit cette proposition de résolution européenne, puis j'en détaillerai le dispositif et vous ferai part des dernières informations que j'ai obtenues auprès du cabinet de la ministre.

Les questions des transports et de l'interconnexion des réseaux nationaux s'inscrivent dans un double cadre juridique adopté le 11 décembre 2013.

D'une part, le règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union européenne pour le développement du réseau transeuropéen de transport, dit règlement RTE-T, distingue deux réseaux : le réseau central, qui constitue la colonne vertébrale du réseau de transport multimodal européen et concentre les infrastructures et liaisons les plus stratégiques, et le réseau global, visant à garantir l'accessibilité et la connectivité de toutes les régions de l'Union européenne, y compris les régions périphériques, insulaires et ultrapériphériques.

Le règlement RTE-T mentionne également un outil technique et financier complémentaire : les corridors, destinés à permettre la coordination des projets de transport et à faciliter l'interopérabilité, l'intégration modale et la coopération internationale. Parmi les neuf corridors existants, deux nous intéressent particulièrement ce matin : le corridor Mer du Nord – Méditerranée et le corridor Atlantique.

En outre, le RTE-T et les corridors sont complétés dans leur dimension maritime par les autoroutes de la mer, des tracés maritimes à courte distance reliant des ports, des infrastructures et les équipements maritimes associés.

D'autre part, le volet financier des réseaux transeuropéens de transport est régi par un autre règlement du Parlement européen et du Conseil, établissant le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. L'annexe de ce règlement énumère les corridors du réseau central conformément aux tracés du RTE-T et fixe une série de tronçons dits présélectionnés, formés autour de projets identifiés comme prioritaires pour l'interconnexion des réseaux de transport européens et pouvant bénéficier du soutien financier de l'Union européenne.

Pour la période 2014-2020, l'enveloppe du MIE est fixée à 33 milliards d'euros, dont 26 milliards de dotation pour les transports ; le reste concerne les secteurs des télécommunications et de l'énergie. Pour la période 2021-2027, les discussions sont actuellement en cours autour du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne.

Le MIE est ainsi mobilisé pour financer des projets essentiels au développement des transports européens. Il doit susciter un important effet de levier, chaque million investi par l'Union européenne devant être complété par 5 millions d'investissements des États membres et 20 millions provenant du secteur privé.

Le 29 mars 2017, le Royaume-Uni a notifié son intention de se retirer de l'Union européenne. En l'absence d'accord de retrait ratifié, le droit primaire et dérivé de l'Union européenne cessera, le 30 mars prochain, de s'appliquer dans ce pays désormais tiers.

Or, à l'heure actuelle, le Royaume-Uni constitue un point de passage essentiel pour l'Irlande, du fait de la situation géographique périphérique de ce pays. Les marchandises irlandaises traversent la mer d'Irlande jusqu'à Liverpool, puis suivent le *long bridge*, le réseau ferroviaire et routier anglais, jusqu'à Douvres, avant de rejoindre le continent européen *via* Calais ou Dunkerque. En outre, l'Irlande s'appuie largement sur les transports maritimes pour ses échanges commerciaux avec l'Europe continentale.

Dans la mesure où le Brexit rendra cet itinéraire caduc, une révision du tracé du corridor maritime Mer du Nord - Méditerranée s'impose.

Dans ce contexte, la Commission européenne a publié le 1^{er} août dernier, à la stupéfaction générale, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil visant à modifier le règlement MIE pour identifier un nouveau tronçon entre les ports irlandais du réseau central - Dublin et Cork - et les ports du Benelux du réseau central - Zeebrugge, Anvers et Rotterdam -, ignorant les ports français de ce réseau - Calais et Dunkerque -, de même que ceux de Nantes-Saint-Nazaire, Le Havre et Rouen, situés sur le corridor Atlantique. Point de salut pour les ports français !

Outre que cette proposition démontre la puissance des ports hollandais et belges et des gouvernements de ces pays, qui se sont fortement

mobilisés, elle témoigne d'une vision très partielle, voire partielle, des conséquences du Brexit dans le domaine des transports.

En effet, il aurait fallu intégrer ces évolutions dans le cadre plus global d'une révision du RTE-T et de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le MIE pour la période 2021-2027, actuellement discutée au Parlement européen.

En outre, l'utilisation des fonds du MIE restants pour la période 2014-2020 serait possible sans la modification proposée par la Commission européenne. À cet égard, la ministre des transports m'a indiqué qu'un appel à projets sera ouvert jusqu'à la fin du mois de mars pour les ports du réseau global, afin d'attribuer 65 millions d'euros pour l'adaptation des infrastructures portuaires en lien avec le Brexit. L'État doit rassurer l'Union européenne sur sa volonté et sa capacité à apporter le complément de ce financement.

Dans cette affaire, les bonnes questions n'ont pas encore été posées. Point n'est besoin d'être expert en géographie pour constater la proximité entre les ports irlandais du réseau central et les ports français du réseau global – Brest, Roscoff, Saint-Malo, Lorient, Caen et Dieppe. Ceux-ci devraient être les destinations privilégiées des navires irlandais pour leurs échanges avec l'Europe continentale.

Avec cela, la Commission européenne présente sa proposition comme une évidence, et la consultation des parties intéressées a duré à peine deux semaines, du 28 juin au 12 juillet...

La France, à travers son gouvernement, n'est pas suffisamment présente à Bruxelles. Ce n'est pas nouveau, mais nous en voyons aujourd'hui une conséquence concrète.

J'en viens maintenant au dispositif de la proposition de résolution européenne.

Après avoir reconnu la nécessité d'anticiper les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, ce texte regrette le manque de consultation des parties prenantes, notamment des États directement concernés, avant l'élaboration de la proposition de règlement par la Commission européenne.

Il insiste sur l'absence d'urgence justifiant le dépôt de la proposition de règlement sans étude d'impact comme sur l'absence d'isolement de la République d'Irlande en Europe même en cas de Brexit, les opérateurs demeurant libres de choisir leur itinéraire pour les liaisons commerciales maritimes.

Il constate l'impréparation de la Commission européenne en ce qui concerne la révision des corridors et des critères permettant de décider qu'une infrastructure relève tantôt du réseau central, tantôt du global.

Enfin, la proposition de résolution européenne demande le retrait pur et simple de la proposition de règlement.

Le Gouvernement m'a assuré partager cette position, mais, à défaut d'un retrait, il soutiendra la mention des ports de Calais et Dunkerque dans la liaison entre l'Irlande et la partie continentale de l'Union européenne, à défaut de pouvoir juridiquement soutenir l'inclusion des ports français du réseau global.

Je salue au passage le travail de la rapporteure de la commission des transports du Parlement européen, Karima Delli, qui s'est mobilisée fortement sur le sujet. Je l'ai rencontrée à Brest à l'occasion des Assises de la mer, auxquelles, je tiens à le souligner, aucun sénateur n'a été invité, pas même ceux du Finistère. Invité par Armateurs de France, je me suis refusé à débattre avec les parlementaires présents – uniquement des députés de la majorité –, parce que le Sénat n'avait pas été invité.

M. Pierre Médevielle. – Vous avez bien fait.

M. Michel Vaspert. – J'ai demandé aux organisateurs – le *cluster* et *Ouest France*, notamment – que cette situation ne se reproduise pas l'année prochaine.

En conclusion, plusieurs orientations générales ont été arrêtées lors du conseil des ministres européens des transports du 3 décembre.

D'abord, les ports maritimes du réseau global devraient explicitement être éligibles à un financement par le MIE, ce qui n'était pas le cas auparavant. Ce financement devrait concerner notamment la numérisation des procédures de sûreté, de contrôle des navires et, plus généralement, de contrôle des marchandises aux frontières, conformément aux besoins des ports liés au Brexit. Les 65 millions d'euros dont j'ai parlé il y a quelques instants permettront de financer ces projets.

Je rappelle au passage qu'il y a un gros trafic de voyageurs et de marchandises au sein du réseau global, par exemple entre les ports bretons et les ports bas-normands.

Second point, les études seront cofinancées à hauteur de 50 % par l'Union européenne et les travaux d'infrastructures à hauteur de 30 %, sauf pour les infrastructures liées à la sûreté, à la sécurité et aux contrôles, qui devraient bénéficier d'un cofinancement à hauteur de 50 %. S'agissant des ports normands, en plus de Cherbourg et Caen-Ouistreham, le port de Dieppe pourra bénéficier de ces avancées. S'agissant des ports bretons, en plus de Brest, Roscoff et Saint-Malo, le port de Lorient y sera éligible.

Enfin, la Commission européenne s'est engagée à proposer un texte global de révision du règlement RTE-T, qui définit les corridors du réseau central, à la fin de 2021, et non plus en 2023. Ce texte permettra notamment de réexaminer le découpage entre réseau central et réseau global d'infrastructures.

La présidence autrichienne de l'Union européenne n'a témoigné aucune volonté de réinscrire le texte de la Commission européenne à l'ordre du jour des groupes de travail. La piste de son abandon pur et simple, qui prendrait sans doute la forme d'un retrait de la proposition de règlement par la Commission européenne, se confirme donc. Si l'examen du texte devait malgré tout être relancé, ce qui est très peu probable, le Gouvernement défendrait la réintégration des ports français du réseau central – Dunkerque, Calais et sans doute Le Havre, même si ce dernier est situé sur le corridor Atlantique – dans le corridor Mer du Nord – Méditerranée.

En tout état de cause, cet examen aurait lieu sous présidence roumaine et à la condition qu'un « Brexit dur » soit confirmé. Sur ce dernier point, le vote qui s'est tenu voilà quelques jours au Parlement britannique montre que l'accord négocié par le gouvernement de Theresa May pourrait *in fine* être entériné, mais rien n'est sûr aujourd'hui...

Dans ce contexte, mes chers collègues, je vous propose d'apporter le soutien de notre commission à la proposition de résolution européenne adoptée par la commission des affaires européennes.

M. Hervé Maurey, président. – La proposition de résolution européenne serait tacitement acceptée si nous ne nous en saisissons pas, mais il me paraît important que nous prenions officiellement position sur ce sujet qui relève de notre champ de compétences.

M. Benoît Huré. – Les ports sont un enjeu de taille pour notre pays, et la démarche de notre commission donnera plus de poids à la proposition de résolution européenne.

Il y a quelques semaines, devant la commission des affaires européennes, Mme la ministre des affaires européennes a avoué que les administrations françaises étaient trop peu présentes à Bruxelles, là où les choses se décident. Quand on se réveille, on surtranspose imbécilement les normes, pour montrer qu'on joue un rôle...

Les autorités néerlandaises, reçues par la commission des affaires européennes l'hiver dernier, nous avaient exposé les inquiétudes des responsables du port de Rotterdam liées au Brexit. Eux travaillent depuis longtemps sur ces questions. D'où vient que nous n'ayons pas su nous en saisir et que nous ayons été, une fois de plus, absents des débats au niveau européen ?

Dans un contexte d'*euro-bashing*, les pouvoirs publics ont une responsabilité collective : avant de critiquer l'Europe, critiquons-nous nous-mêmes. L'Europe est ce que nous voulons bien en faire !

M. Michel Vaspert. – Mon cher collègue, je partage tout à fait votre avis.

Lors des Assises de la mer, la députée européenne Isabelle Thomas comme la rapporteure du texte à l'Assemblée nationale l'ont dit très

clairement : la France n'est pas suffisamment présente à Bruxelles. Les Allemands, eux, y sont excessivement présents, ce qui accroît leur influence. Si l'on brille par son absence, d'autres prennent votre place...

Alors qu'il y a des enjeux d'intérêt national, non seulement en matière maritime et portuaire, mais dans tous les domaines d'activité, il est inacceptable que le Gouvernement français ne prévoie pas les moyens nécessaires pour faire les pressions suffisantes sur les fonctionnaires de Bruxelles.

M. Benoît Huré. – Il s'agit d'enjeux d'intérêt national, mais aussi européen. Nous sommes donc doublement fautifs.

M. Pierre Médevielle. – Je ne puis, hélas, que confirmer le diagnostic de nos collègues : pour des missions de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ou de la commission des affaires européennes, j'ai rencontré plusieurs commissaires, qui se sont plaints devant moi de l'absence des Français, parlementaires et fonctionnaires, à Bruxelles. Cette situation est assez désolante.

Les prochaines élections européennes seront le scrutin de tous les dangers. Dans le contexte consécutif à la crise des Gilets jaunes, on ne sait pas quelle sera l'attitude des Français, mais, au vu des sondages actuels, j'ai peur qu'on envoie encore à Bruxelles des antieuropéens. Il faut une prise de conscience de nos formations politiques : envoyons à Bruxelles non plus des bêtes de réforme, mais des Européens convaincus, et nous intéresserons à nouveau les Français au débat européen !

M. Jean-Michel Houllegatte. – Je me félicite que notre commission se saisisse de la question des ports, importante pour l'aménagement du territoire national.

Il est bon de remettre les pendules à l'heure avec cette proposition de résolution européenne, mais il faut aussi préparer le coup d'après, c'est-à-dire la réintégration de nos ports dans le dispositif, s'agissant notamment du financement.

Dans le domaine portuaire, deux grandes enceintes se font souvent concurrence : le comité interministériel à la mer (CIMer), et les Assises de l'économie de la mer. L'année dernière, toutes les annonces ont été réservées aux secondes, parce qu'elles avaient lieu au Havre, dont le Premier ministre est un ancien maire... Cette année, c'est le contraire qui s'est produit : les Assises de l'économie de la mer ont été un peu vidées de leur substance, et le Premier ministre n'y est pas même venu, alors que le CIMer a pris plus de quatre-vingt résolutions.

Il conviendrait que notre commission, et plus largement le Sénat, soient mieux associés à la préparation du CIMer, où les grandes décisions se prennent. Nous pourrions ainsi être les acteurs d'une codécision. Peut-être faut-il en parler au secrétaire général de la mer.

Bien évidemment, nous soutenons la proposition de résolution européenne.

M. Michel Vaspert. - En effet, nous devons saisir le secrétaire général de la mer. Nous avons tenté d'obtenir au moins le programme du CIMer, mais aucune information ne nous a été communiquée. Le secrétaire général de la mer a très bien reçu le groupe d'études Mer et littoral, mais nous devons obtenir, concrètement, plus d'écoute et des échanges.

M. Hervé Maurey, président. - Nous pourrions envisager de l'auditionner, pour lui montrer l'engagement du Sénat sur ces questions.

Mes chers collègues, je constate que nous sommes unanimes à soutenir la proposition de résolution européenne.

Mme Françoise Cartron. - Monsieur le président, je remercie l'ensemble des membres de notre commission, notamment **Michel Vaspert** et **Nelly Tocqueville**, car, cette nuit, l'Assemblée nationale a confirmé la disposition prévoyant l'indemnisation des propriétaires du Signal. Ce résultat est le fruit de notre ténacité et de notre solidarité !

M. Hervé Maurey, président. - Voilà une très bonne nouvelle !

II. TABLE RONDE SUR LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS MARITIMES

M. Hervé Maurey, président. – Nous accueillons maintenant, pour une table ronde sur la compétitivité des ports maritimes, MM. Michel Neugnot, président de la commission Transports et mobilité de Régions de France, Hervé Martel, président de l'Union des ports de France, Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France, et Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire.

La question portuaire est au cœur des compétences de notre commission, et un certain nombre de nos collègues s'y intéressent de près, en particulier Charles Revet, qui fut président du groupe de travail sur le suivi de la réforme portuaire de 2011 et qui nous prie d'excuser son absence ce matin. Je pense aussi à Michel Vaspart, rapporteur pour avis de notre commission sur les crédits des affaires maritimes et portuaires et président du groupe d'études Mer et littoral.

Les sujets à aborder ce matin sont d'autant plus nombreux que l'actualité est forte autour des ports, avec la perspective du Brexit, et le projet de loi d'orientation des mobilités, que le Sénat devrait examiner en mars, et sur lequel notre commission a désigné Didier Mandelli rapporteur.

En matière portuaire, nous disposons d'atouts importants : un vaste espace maritime avec quatre façades, des dizaines de ports de commerce et douze grands ports maritimes concentrant 80 % du tonnage total, 15 milliards d'euros de richesse annuelle et près de 180 000 emplois. Néanmoins, ces atouts ne sont sans doute pas pleinement valorisés, notamment par rapport à l'Allemagne et aux Pays-Bas.

Les ports français ont été recentrés sur les activités régaliennes, et les activités économiques transférées au secteur privé ; nous devons donc être excellents en ce qui concerne les infrastructures offertes à nos entreprises.

La Cour des comptes, dans un rapport de 2017, a souligné que le bilan de la réforme portuaire n'était pas aussi positif qu'espéré. En particulier, la compétitivité des ports ne répond pas encore aux attentes qui ont inspiré la réforme, l'érosion de la part de marché de nos grands ports maritimes se poursuit, la politique domaniale manque de dynamisme et les dessertes ferroviaires et fluviales ne sont pas encore à la hauteur.

Alors qu'un certain nombre de régions demandent un élargissement de leurs compétences en la matière, il importe que les différents acteurs arrivent à construire ensemble une dynamique plus forte.

La Cour des comptes recommande de revoir la stratégie portuaire, et le Premier ministre a récemment chargé la ministre des transports d'y travailler.

Dans ce contexte, nous aimerions savoir quelle stratégie nos invités envisagent pour l'avenir des ports français et avec quels moyens elle pourrait être conduite.

Messieurs, après vos interventions liminaires, vous serez interrogés par nos collègues membres de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou du groupe d'études Mer et littoral, que son président, Michel Vaspert, a opportunément suggéré d'associer à cette table ronde.

M. Michel Neugnot, président de la commission « transports et mobilité » de Régions de France. - Comme la région Hauts-de-France n'appartient pas à Régions de France, seules les régions Bretagne et Normandie sont concernées, et elles sont surtout attentives aux conséquences du Brexit, qui risque de modifier totalement l'économie de chaque port. En l'absence d'accord, les contrôles douaniers, vétérinaires et phytosanitaires seraient rétablis, ainsi que des droits de douane, sans parler de la TVA. Nous craignons qu'en accroissant les temps d'attente, cela ne conduise à un détournement des flux, qu'il s'agisse du fret, du transport de produits vivants ou de personnes. Ces deux régions ont insisté sur le fait que l'État et les opérateurs doivent progresser dans leur estimation des installations supplémentaires à mettre en place et du nombre de fonctionnaires supplémentaires à affecter. L'allongement des files d'attente et des chaînes de traitement des poids lourds provoquera un déport sur d'autres moyens de transport. Chaque région a délibéré sur ces questions et en a aussi discuté avec les acteurs portuaires et le Gouvernement. Le mois de mars va venir vite ! Et les régions veulent reprendre la main, car les ports sont un atout pour leur compétence économique.

M. Hervé Martel, président de l'Union des ports de France. - Il est bon que les parlementaires s'intéressent à ce sujet, car on a souvent l'impression que la France n'aime pas ses ports. Pourtant, ceux-ci représentent 200 000 emplois et 15 milliards d'euros d'activité, soit 1 % du PIB. Ils constituent un enjeu fondamental pour nos industries et notre secteur de l'énergie, notamment pour la transition énergétique et l'éolien en mer. Leur rôle est capital pour notre commerce extérieur, puisqu'ils voient passer la grande majorité de ce que nous exportons : produits agricoles du Grand Ouest, produits chimiques des vallées du Rhône et de la Seine, vins et spiritueux du Bordelais, du Rhône et de Bourgogne, pièces détachées et produits manufacturés des Hauts-de-France transitent par nos ports.

D'ailleurs, ils ne vont pas si mal. Depuis deux ou trois ans, ils connaissent un regain de compétitivité et regagnent des parts de marché, de Marseille au Havre. Au Havre, que je connais bien, le nombre de conteneurs pleins a crû de 5 % par an depuis quelques années. C'est que nous avons des atouts réels.

Mais aussi des handicaps. Celui que l'actualité met en avant est le Brexit : personne ne sait ce qui se passera dans trois mois, et il n'est pas

impossible que le Royaume-Uni devienne subitement un pays tiers. La remise en place de tous les contrôles aurait un impact très important, notamment entre Dunkerque et Brest, pour les ports d'État comme pour ceux dépendant de collectivités territoriales.

L'actualité, c'est aussi le récent CIMer, qui s'est tenu en novembre, et au cours duquel le Premier ministre a fait des annonces fortes sur le modèle économique de nos ports. En tant qu'entreprises, ils seront désormais fiscalisés, conformément à une directive européenne validée par le Conseil d'État, et leurs relations financières avec l'État seront transformées. Jusqu'à présent, ils exerçaient pour le compte de celui-ci des missions régaliennes de police, de dragage ou de protection de l'environnement, qui dans d'autres pays sont prises en charge partiellement ou totalement par les pouvoirs publics. Cela ne pouvait plus durer, vu la concurrence internationale et dès lors que leur fiscalité doit s'alourdir, entre l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière, de plusieurs dizaines de millions d'euros. Le Gouvernement semble avoir entendu l'inquiétude des ports français sur leur entrée en fiscalité. Reste à inscrire les annonces dans des textes.

En matière de décentralisation, le Gouvernement a tendu la main aux collectivités territoriales, notamment sur la façade Atlantique, et des discussions sont en cours.

Sur la gouvernance, le Gouvernement procède, à juste titre, par axes, avec trois systèmes. Pour l'intégration de l'axe Seine, il fusionnera les ports de Paris, Rouen et Le Havre ; un conseil de coordination doit intégrer les ports des Hauts-de-France ; et un GIE doit être créé pour l'axe Rhône-Méditerranée. L'examen de la loi d'orientation des mobilités (LOM) est repoussé, tant mieux !

M. Hervé Maurey, président. – Est-ce si satisfaisant ?

M. Hervé Martel. – Elle aura un impact sur la gestion domaniale des ports. Or l'investissement dans les infrastructures est lié au modèle économique. Les ports doivent remonter dans la chaîne de valeur et mieux tirer parti de leurs implantations.

Enfin, le développement de solutions multimodales est indispensable. Or, malgré les efforts de l'État, des ports et de la SNCF, le fret ferroviaire ne décolle pas en France. C'est un vrai handicap stratégique. Et les nouvelles technologies doivent être mieux exploitées : il y a là tout un champ de développement stratégique, fondamental pour la compétitivité.

M. Jean-Marc Roué, président d'Armateurs de France. – Merci de nous recevoir en un moment important, avant le Brexit. Une chose est sûre, il y aura un après Brexit – mais lequel ? Un port, au fond, est un organisateur d'interface entre deux ports. Le lien entre ces deux ports est le bateau, qui appartient à un armateur. Armateurs de France regroupe presque toutes les 50 sociétés qui organisent du transport maritime en France, des grands navires transcontinentaux, porte-conteneurs, vraquiers ou transporteurs de

matières énergétiques aux navires de service de toutes tailles. Tous les métiers y sont représentés, même si 50 % du tonnage mondial est constitué de charbon et de minerai de fer – et 60 % si l'on ajoute les céréales.

Pour un armateur, le choix du port est important. Sauf sur les lignes régulières, il n'a pas toujours le choix : c'est le chargeur qui décide du port de chargement et de celui de destination. Bien sûr, les ports ont intérêt à capter les flux. Pour les produits énergétiques, par exemple, c'est l'outil de réception qui donne de l'intérêt au port. Les lignes régulières planifient longtemps à l'avance leur route. C'est le cas des porte-conteneurs, qui marquent plusieurs arrêts, et des rouliers, qui transportent des véhicules de l'usine de fabrication au point de vente. Quant aux lignes de ferries, elles sont à mon sens assimilables à des ponts, mais coupés en morceaux. En tous cas, les armateurs sont de plusieurs types. Le plus gros est CMA CGM qui, avec plus de 550 navires, est le troisième ou le quatrième acteur mondial. Bourbon vient ensuite, qui s'est spécialisé dans le service aux forages pétroliers et gaziers offshore. Puis Louis Dreyfus Armateurs, qui fait du vrac sec.

En tous cas, le commerce ne se décrète pas, il s'organise. Le maillon que représente le port dans cette chaîne a intérêt à être le plus compétitif possible, car ses coûts sont pris en compte dans le choix fait par l'armateur. Les équipements dont il dispose le sont aussi. Et tous les navires ne peuvent pas utiliser tous les ports. La façade maritime de la France est une chance inouïe : nous sommes le seul pays d'Europe à donner sur trois mers – sans parler de notre quatrième façade, outre-mer. Pourtant, nous ne sommes pas le pays traitant les plus gros volumes.

Nos ports sont très diversifiés. Aussi, l'idée d'instaurer un régulateur par façade est bonne : les armateurs ont parfois l'impression que nos ports se font concurrence entre eux, alors que nous n'avons pas besoin d'un service équivalent en tout point de chaque façade. Les annonces du Premier ministre sont donc bienvenues : il faut organiser le commerce. Et le suréquipement des ports ne peut que peser sur les coûts. Bref, la concentration est nécessaire.

À propos du Brexit, vous avez dit que nous risquions de connaître un changement. Pour ma part, le 23 juin 2016, j'ai compris non pas qu'il y avait un risque, mais une certitude – sauf volte-face des Britanniques et nouveau referendum. D'ailleurs, M. Barnier m'a dit de ne pas s'attendre à ce qu'il n'y ait pas de Brexit. La question est de savoir si le Brexit sera organisé, ou non. S'il ne l'est pas, cela posera un énorme problème, car notre façade sur la Manche est le premier organisateur du commerce entre le Royaume-Uni et l'Union européenne. Par exemple, ma compagnie Brittany Ferries, qui transportait 600 000 camions entre Ouistreham et Portsmouth en 1986, en convoyait 4,8 millions l'an dernier ! Cette multiplication par huit a pour cause la fluidité du système.

M. Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial au ministère de la transition écologique et solidaire. – Quel rôle la France veut-elle faire jouer à ses ports ? Sont-ils de simples établissements publics ? Les annonces du Premier ministre au CIMER ont confirmé que le Gouvernement les considérait comme des actifs stratégiques, dont la mission est de développer des solutions logistiques pour les exportateurs français. Nos ports représentent 15 milliards d'euros et 130 000 emplois directs. L'enjeu est de conforter leur position dans les grands flux maritimes internationaux tout en les inscrivant dans la chaîne logistique de nos exportations.

En 2017, nos ports ont regagné des parts de marché sur leurs concurrents internationaux. Nous devons rendre plus robuste encore leur modèle économique. C'est le sens des annonces du Premier ministre. Pour cela, il faut repenser les relations financières entre l'État, les collectivités territoriales, et les ports, qu'il s'agisse de fiscalité ou du financement des missions régaliennes exercées par ceux-ci, dont la compensation est désormais inscrite dans le PLF, ce qui leur permettra de dégager des moyens pour investir.

L'amélioration de la gouvernance des ports passe par la création d'axes logistiques. En juillet 2016, quatre missions associant députés et sénateurs, qui portaient à la fois sur l'organisation par façades et par axes, ont lancé ce mouvement. On passe du port aménageur prévu par la loi de 2008 au port entrepreneur, qui pourra investir et remonter dans la chaîne de valeur, d'autant que la LOM lui donnera la capacité à tirer parti de la valeur de son domaine pour rétablir un équilibre entre les droits de ports et les redevances domaniales.

Dans le cas d'un Brexit sans accord, il faudra rétablir les contrôles douaniers, vétérinaires et de sécurité. Les 75 millions de tonnes échangées entre le Royaume-Uni et la France transitent, pour 65 %, par Calais et pour 23 % par Dunkerque, le reste passant par la Bretagne. La France se prépare à l'éventualité d'une absence d'accord, et s'efforcera alors d'éviter que le trafic se détourne des ports, en prévoyant des voies de circulation séparées pour le trafic intracommunautaire et pour les pays tiers, des zones de stationnement le long des autoroutes pour les camions en cas de ralentissement occasionné par le renforcement des contrôles, et des hangars pour effectuer ces contrôles. Nous avons obtenu, pour financer ces aménagements, 65 millions d'euros sur les 100 millions d'euros prévus par l'appel à projet européen sur les liaisons transfrontalières. Cette somme couvrira les travaux à Brest, Roscoff, Saint-Malo, Cherbourg et Dieppe.

Le Gouvernement demandera aussi une habilitation à légiférer par ordonnance pour réduire les délais de permis de construire, de délivrance d'autorisation par les architectes des bâtiments de France ou d'édition des instructions environnementales, car il faudra aller vite. Notre stratégie, en tous cas, est de conforter nos ports. La transition énergétique, à cet égard, est

fondamentale, comme la digitalisation et la fluidification de la chaîne logistique.

M. Hervé Maurey, président. – M. Vaspart préside le groupe d'études « Mer et littoral » au Sénat.

M. Michel Vaspart. – Vous dégagez 65 millions d'euros pour l'équipement des ports, mais il n'en reste pas moins que la France doit financer entre 30 % et 50 % de ce qui sera investi par l'Europe. Or, le PLF pour 2019 ne comporte aucune ligne à cet effet. Pourtant, le 30 mars, la situation changera, et il faudra aller vite pour financer les adaptations, modifier les infrastructures, procéder aux recrutements nécessaires. Tout ce que nous savons est que M. Darmanin a annoncé 350 douaniers supplémentaires.

Je comprends que l'assujettissement à la taxe foncière et à l'impôt sur les sociétés soit problématique pour les ports. Il y a toutefois une différence de taille : la taxe foncière sera une charge fixe, dont il s'agira de minimiser l'impact, alors que l'impôt sur les sociétés est proportionnel au bénéfice, et laisse la possibilité de jouer sur l'amortissement.

S'il est vrai qu'en 2017 nous avons constaté une amélioration sensible du trafic de conteneurs, nous n'en avons pas moins pris du retard, en termes de compétitivité, sur d'autres ports comme Rotterdam ou Anvers. Il faut donc une stratégie de reconquête, ce qui passe aussi par une évolution de la gouvernance des ports, qui doit associer les entreprises et les opérateurs. Au Havre, j'avais été frappé de voir la distance qui régnait entre la direction du port et les opérateurs, alors que, face à la concurrence internationale, tous devraient être rassemblés par un but commun : gagner des parts de marché en améliorant la compétitivité. D'ailleurs, le rapport de la Cour des comptes est très critique sur la position de l'espace multimodal du Havre, sur laquelle les opérateurs s'étaient montrés très réservés.

Il faut davantage d'interopérabilité avec le ferroviaire, car le fluvial ne suffit pas, et souffre aussi de problèmes d'entretien : un rapport sur l'état des écluses montrait que, si celles-ci devaient être mises à l'arrêt, cela désorganiserait le trafic pendant des mois. Certains nœuds ferroviaires ne sont toujours pas réglés non plus, notamment à Lyon.

Bref, nous avons le deuxième territoire maritime au monde, mais nous ne sommes pas pour autant la deuxième puissance maritime, et c'est dommage ! Il faut nous retrousser les manches, État comme collectivités territoriales, car il y a de fortes valeurs ajoutées à aller chercher et, pour l'instant, nous ne nous en donnons pas les moyens.

M. Hervé Maurey, président. – M. Mandelli est le rapporteur de la commission sur le projet d'orientation des mobilités.

M. Didier Mandelli. – La loi sur l'économie bleue avait réglé quelques questions, notamment celle de la gouvernance. Plusieurs

dispositions du projet de loi d'orientation des mobilités concernent les ports. C'est en particulier le cas de l'article 35, de l'article 37 et de l'article 41.

L'intention du législateur européen - et Philippe Juvin, député européen, a adressé une lettre au Président du Sénat à ce sujet - était d'exclure les grands ports maritimes du champ d'application de la directive « Concessions 2014/23 ». En outre, le cas traité dans la décision du Conseil d'État du 14 février 2017 semble relever de l'évidence : le besoin exprimé par le grand port maritime de Bordeaux allait bien au-delà du cadre traditionnel des conventions de terminal. L'article 35 est-il bien nécessaire ? La clarification qu'il opère se fait-elle au profit des ports français ou à leur détriment ? Ceux-ci seront-ils plus attractifs et compétitifs avec cette clarification juridique ? Comment procèdent les autres grands ports européens ? Ont-ils recours à des conventions de terminal ou au cadre plus rigide des concessions de service ?

Sur l'article 37, que pensez-vous de la transposition d'un règlement européen et d'une directive européenne concernant la sûreté des navires et des installations portuaires ? Quel est votre avis sur le travail de nuit des jeunes gens de mer ?

Il y a actuellement de nombreux mouvements de grève dans les ports, liés aux annonces du Premier ministre. Quel est l'état actuel du climat social dans les ports ? Les dispositions de l'article 41 ne font que tirer les conséquences de choix passés, en particulier la réforme du régime d'emploi des dockers par la loi du 8 décembre 2015, dont notre collègue M. Vaspard était rapporteur. Que pensez-vous de la dissolution de la caisse et des bureaux centraux de la main-d'œuvre ?

Certains sujets ont été régulièrement évoqués dans l'actualité mais ne font pas l'objet de dispositions dédiées dans la LOM. Qu'en est-il de la fusion annoncée des ports de l'axe Seine que sont Le Havre, Rouen et Paris ? Ces ports sont regroupés depuis 2012 au sein du groupe d'intérêt économique Haropa, mais le Premier ministre a annoncé son intention de pousser plus loin leur intégration et de demander au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance.

Plus largement, comment mieux associer le transport fluvial aux infrastructures des ports maritimes ? Il y a un enjeu fort sur l'hinterland français. Vous pouvez nous faire part de propositions d'ajouts et de compléments pour la LOM.

M. Hervé Martel. - Vous avez parfaitement raison de distinguer entre la taxe foncière et l'impôt sur les sociétés. D'abord, ce ne sont pas les mêmes bénéficiaires : l'un va dans les caisses de l'État, l'autre dans celles des collectivités territoriales. Autre différence : dans la plupart des cas, la taxe foncière peut être refacturée aux entreprises privées qui occupent le domaine - ce qui peut avoir un impact direct sur leur compétitivité, voire leur viabilité. L'impôt sur les sociétés dépend en effet du résultat, et donc de la

stratégie d'investissement. D'ailleurs, la principale disposition envisagée pour faciliter l'adaptation est d'autoriser l'adoption d'un nouveau bilan d'ouverture qui permet de réévaluer certains actifs et donc d'augmenter les amortissements, ce qui réduit la base de calcul de l'impôt sur les sociétés.

En matière de ferroviaire, l'infrastructure est une chose, mais elle ne résume pas à elle seule nos difficultés. Il y a aussi le problème de l'accès au réseau et de l'attribution des sillons pour les activités de fret ferroviaire, pour lesquelles le besoin s'exprime plus tardivement que pour les transports de passagers – les marchandises ne votent pas ! Et, tant que le train est plus cher que le camion, c'est le camion qui sera utilisé. Cela renvoie à la question des aides publiques et de la tarification du réseau ferroviaire en France. Si nous ne sommes pas compétitifs, il faut investir de l'argent public pour prendre en compte les externalités : les trains polluent moins.

Oui, la compétitivité d'une place portuaire dépend de la bonne entente entre l'ensemble des acteurs privés et publics. Il y faut une alchimie, dans ce partenariat à la fois horizontal et vertical. L'autorité portuaire publique fournit des infrastructures. Le navire a besoin de quais bien construits, il a besoin d'un pilote et d'un remorqueur, de manutentionnaires... C'est le partenariat horizontal entre autorités portuaires et acteurs privés. Évidemment, chacun de ces acteurs cherche à capter un maximum de la valeur créée par le passage portuaire. Il y a aussi un partenariat de nature verticale : une autorité portuaire, dépense de l'argent public, est chargée de défendre l'intérêt général, qui n'est pas la somme des intérêts particuliers. Une application très concrète de ces réflexions se trouve à l'article 35, avec la question du pouvoir de régulation de l'autorité portuaire sur les activités qui se tiennent sur le port : trop de régulation, c'est moins de compétitivité ; pas assez de régulation, c'est un défaut de portage des politiques publiques et un manque d'efficacité.

La Cour des comptes comme l'Inspection des finances ont clairement dit que la loi était allée trop loin. Les ports n'étaient plus impliqués dans les opérations. Il fallait revenir vers plus de régulation, au bénéfice de l'intérêt général, tout en veillant à ne pas casser la compétitivité. C'est un peu la quadrature du cercle ! Nos règles de gestion du domaine public ne sont pas très souples. Il y a deux cas possibles : une simple occupation temporaire du domaine, avec un bail semblable au secteur privé, et un occupant qui fait ce qu'il veut ; ou un régime de concession, qui répond à la nécessité de réguler une activité qui s'exerce dans un espace contraint.

Avant que la directive « Concessions » ne soit transposée en droit français, le code des transports prévoyait des conventions d'exploitation de terminal. Depuis 2008, elles s'intitulent : conventions de terminal. Ces conventions traitent de l'occupation du domaine mais aussi du contrôle sur la façon de faire. La France a transposé la directive dans la seule dimension concession de service public, alors que le droit européen estimait que la concession pouvait viser le service public, mais aussi les travaux. C'est ce

que nous avons voulu faire avec les conventions d'exploitation de terminal, à savoir de la régulation modérée.

L'article 35 fait consensus entre l'Union des ports de France et l'Union des industries de la manutention et il a été rédigé - avec difficulté - par le ministère des transports. Il en est résulté que la convention de terminal pourra être une simple occupation du domaine ou une concession de services. Si la première solution est retenue, il sera possible d'inclure des réductions de redevance domaniale en fonction du trafic et d'envisager la répartition des biens en fin de convention, comme cela se passe pour les concessions. Si la voie de la concession de services est retenue, les contraintes pourront être allégées, notamment en ce qui concerne le contrôle des tarifs et la transparence des données financières des entreprises.

Il existe une sorte de continuité entre les conventions d'occupation renforcées et les concessions allégées. Chaque cas précis pourra donc trouver la meilleure solution possible.

M. Jean-Marc Roué. - Nous sommes assez inquiets de constater que la Commission européenne va allouer 65 millions au bénéfice des ports, mais le règlement d'utilisation des fonds prévoit un financement français, avec une répartition 40-60. Or, pour l'instant, la partie française n'a pas prévu de budget pour accompagner les 65 millions européens.

Je suis également inquiet concernant le raccourcissement des délais : nous ne disposons pas en France d'un système rapide pour accorder des autorisations afin d'aménager tout ou partie du territoire. Or, les ports sont situés sur des espaces sensibles.

Certes, le Gouvernement pourra légiférer par ordonnance, mais des citoyens n'accepteront certainement pas de ne pas pouvoir faire des recours. Or, un seul recours bloquera l'investissement et donc le projet.

Le projet de loi de finances 2019 ne comporte aucun volet Brexit : certes, 350 douaniers seront recrutés, mais le président du port de Dunkerque a annoncé récemment que les Hauts-de-France bénéficieraient de 300 douaniers de plus. Qu'est-il prévu pour les deux autres régions concernées ? Le compte n'y sera pas s'il ne reste que 50 douaniers.

Mes adhérents doivent pouvoir continuer à faire le même métier et traiter les mêmes volumes aux mêmes endroits. Or, l'État seul organise les passages douaniers. Ces réflexions s'appliquent également aux contrôles sanitaires et vétérinaires.

Notre adhérent CMA CGM veut pouvoir travailler sur les Antilles, comme il l'a fait à La Réunion. Pour asseoir ses investissements, il a besoin d'une concession de terminal sur une durée de 15 ans. Sinon, il y renoncera.

M. Nicolas Trift. - L'article 35 sur les conventions de terminal est essentiel. S'il n'est pas adopté, toutes les conventions de terminal risquent d'être requalifiées en concession de services : dans ce cas, la compétitivité

portuaire française serait dégradée. Cet article permettra de poursuivre les concessions de services qui pourraient prévoir des clauses d'objectif de trafic mais aussi des AOT simples, par exemple sur des bords à quai. L'exemple des terminaux d'Arcelor-Mittal est parlant.

Cet article permet de déverrouiller certaines contraintes liées au CG3P, en permettant aux investisseurs en fin de titre de continuer à investir et aux autorités portuaires de racheter les biens ou de les céder à l'occupant suivant. L'actif portuaire serait ainsi maintenu au plus haut niveau.

Cet article permet également de moduler des redevances à la baisse, ce qui est antinomique avec les règles du CG3P, mais cela permettrait d'augmenter le trafic portuaire et donc les droits de port.

M. Didier Mandelli. – Vous n'avez pas répondu sur l'article 41.

M. Nicolas Trift. – L'article 41 prévoit le transfert de la compétence pension au régime général. Cet article a été examiné avec les organisations syndicales et il est rendu nécessaire par la forte diminution du nombre d'ouvriers dockers intermittents qui résulte de la réforme de 1992. Pour garantir le paiement de leurs indemnités de compensation, cette dissolution et ce transfert sont indispensables.

Mme Nelly Tocqueville. – Comme élue de Seine-Maritime, je suis particulièrement intéressée par la future fusion des trois ports dans le cadre de la réorganisation de l'axe Seine. La nomination d'un régulateur par façade a été évoquée pour une meilleure efficacité. Les ports de l'axe Seine n'ont effectivement pas réussi à conquérir les parts de marché que l'on pouvait espérer.

Comme l'a dit M. Vaspert, il importe de bien distinguer entre puissance économique et atouts géographiques.

Les acteurs locaux peinent à être convaincus de la réelle efficacité du dispositif proposé. Le statut et les conditions de travail du personnel devront être clarifiés. On nous assure que la fusion sera au service des acteurs, mais ces derniers n'en sont pas convaincus.

Élue de la métropole Rouen Normandie, seul aménageur foncier avec le Grand port maritime de Rouen (GPMR), je m'interroge sur les flux financiers importants entre les deux acteurs. Un interlocuteur local devra être désigné et, comme l'a dit M. Martel, la réussite est liée à la bonne entente entre les acteurs. Cette nouvelle organisation ne risque-t-elle pas de gripper la coopération actuelle ?

M. Jean-Michel Houllégatte. – La douane va recruter 700 agents dans les trois prochaines années, dont 350 dès 2019.

Le CIMer a été cette année très productif puisqu'il a annoncé 82 mesures. Il est dommage que le Sénat n'ait pas été consulté. Diverses mesures démontrent la volonté de bâtir une économie maritime et portuaire

à la hauteur des défis du XXI^{ème} siècle. Il est question de passer du port aménageur au port entrepreneur.

Je n'ai en revanche rien vu concernant les défis environnementaux et numériques. Les armateurs seront-ils accompagnés pour proposer de nouveaux modes de propulsion ? Je rappelle que la réduction des émissions en soufre devra être effective en 2020.

Comment réduire le temps consacré aux procédures post-Brexit ? Faut-il viser la domanialité ou le maître d'ouvrage ? Ce dernier pourra-t-il s'exonérer de certaines procédures ?

M. Michel Canevet. – L'article 70 de la loi Pacte permet aux grands ports maritimes de réévaluer leurs immobilisations incorporelles. Est-ce satisfaisant ? Faudrait-il étendre ce dispositif aux ports régionaux ?

À l'instar de la privatisation des autoroutes qui a eu lieu en 2006 et de celle des aéroports de Toulouse, de Nice et de Lyon depuis 2015, ne faudrait-il pas faire évoluer le statut des grands ports vers des sociétés capitalistiques plutôt que de conserver celui d'établissement public ?

Enfin, disposera-t-on de suffisamment de contrôleurs pour assurer un bon acheminement des produits circulants entre l'Union européenne et le Royaume-Uni après le Brexit ?

M. Guillaume Chevrollier. – Compte tenu du décrochage des ports français, la révision de la stratégie nationale portuaire s'impose.

Quelle est la place de l'intelligence artificielle dans les ports ?

Suite à la COP24, comment les ports français vont-ils prendre en compte le changement climatique ?

Mme Angèle Prévile. – Le fret ne décolle pas, avez-vous dit. Les infrastructures d'intermodalité ne sont-elles pas obsolètes ? Ne serait-il pas préférable de faire davantage appel au fret ferroviaire ? Comment accroître les investissements ?

Quelle est la part du transit dans le trafic avec le Royaume-Uni ? Le Brexit ne risque-t-il pas de modifier ce transit ? Les autres ports européens ne rencontrent-ils pas les mêmes difficultés que nous ?

Mme Martine Filleul. – La population et les acteurs économiques des Hauts-de-France s'inquiètent du Brexit et estiment que l'État ne l'a pas suffisamment anticipé. La fluidité du trafic à Dunkerque attire les poids-lourds. Si nous ne sommes pas prêts lors du Brexit, le trafic se reportera vers Rotterdam.

Depuis des décennies, les ports français souffrent d'un manque de compétitivité, notamment parce qu'ils n'arrivent pas à définir une stratégie commune. Nous devons être à la hauteur de la crise actuelle : qu'allez-vous faire pour avancer en ce domaine ? Enfin, je m'étonne que nous n'ayons pas

parlé des ports de pêche : il faudra être au rendez-vous des échéances de 2020 et de 2022 pour la répartition des eaux territoriales.

M. Michel Neugnot. – Le Brexit pourrait modifier la répartition des eaux territoriales, ce qui aurait des conséquences certaines sur les ports de pêche.

Le fret a besoin d'une chaîne continue de mobilité. Les nouvelles technologies ont modifié en profondeur l'économie : nous devons maîtriser les flux du fret terrestre.

Je siège au conseil d'administration de SNCF-Réseau : le coût de sillon pour le fret est bien inférieur à celui pour les voyageurs. En matière d'autoroute ferroviaire, le Calais-Le Boulou et le Calais-Turin vont encore se développer. Mais, en France, nous avons l'habitude de travailler en silo. Nous devons mieux prendre en compte la transversalité et les régions devraient pouvoir nous y aider.

M. Nicolas Trift. L'intégration au sein d'un même établissement public des trois ports sur l'axe Seine ne remet nullement en cause leur caractère public. La concertation réunira toutes les parties prenantes, y compris les collectivités territoriales. Un préfigurateur sera prochainement nommé pour piloter les questions pratiques dont le volume est considérable. Selon le Premier ministre, l'établissement devrait être complètement opérationnel le 1^{er} janvier 2021.

Les plateformes multimodales sont essentielles au développement du fret. Il faudra régler la question de la fiscalité, notamment foncière, pour favoriser leur développement. L'aide à la pince de 2017, c'est-à-dire l'aide au transport combiné, est reconduite : c'est une bonne nouvelle et cela permettra de conforter les reports modaux.

Sur un trafic total de 76 millions de tonnes en 2017 avec la Grande-Bretagne, 3,3 millions de tonnes proviennent de l'Irlande, ce qui représente 120 000 poids lourds sur un total de 2,8 millions. On peut imaginer que les camions partant d'Irlande soient plombés et ne soient ainsi pas soumis aux contrôles douaniers. Ce serait essentiel pour préserver la fluidité du trafic.

Contrairement à ce qui a été dit, l'État se prépare au Brexit, avec l'ordonnance qui réduira les délais. Depuis plusieurs mois, le Premier ministre a nommé M. Vincent Pourquery de Boisserin, délégué interministériel, pour coordonner l'action des ministères des finances, de l'agriculture et des transports.

M. Hervé Martel. – Pour ce qui concerne l'axe Seine et ses trois ports, il s'agit d'intégration et non pas de fusion. Les trois ports vont continuer à exister, mais ils seront intégrés dans un même établissement public. Seules la stratégie et la gouvernance fusionneront.

Toute la difficulté de cette réforme tient à l'articulation entre le global et le local. Les grands acteurs des filières industrielles et logistiques

estiment qu'il faut travailler sur l'échelle de l'axe Seine pour agir sur les phénomènes économiques. Mais il faut fédérer les acteurs au niveau local pour produire les services attendus. Depuis sept ans, nous essayons de relever ce défi puisque nous avons constitué le GIE afin de garder l'identité de chacun des ports tout en travaillant ensemble.

Enfin, nous entendons les attentes des salariés et de leurs syndicats.

Le recours à des sociétés anonymes est une fausse bonne idée. Les ports doivent fonctionner comme des entreprises, mais rien n'empêche un établissement public de le faire. Les grands ports maritimes ne comptent que très peu de fonctionnaires. Au-delà des capitaineries, ce sont des salariés de droit privé qui sont recrutés. Nous disposons d'un comité d'audit et d'un comité des risques. Nous sommes certifiés dans les domaines de l'environnement, de la qualité, de la sécurité, de la sûreté. Bref, nous fonctionnons comme une société privée. En revanche, nous disposons de prérogatives purement régaliennes : nous sommes ainsi propriétaires du domaine public de l'État. Comme pour les aéroports, il faut traiter de la question de la régulation. Les sociétés aéroportuaires ont un contrat de concession et un contrat de régulation économique.

Enfin, la transformation des grands ports en sociétés anonymes, antichambre d'une privatisation, reviendrait à agiter un chiffon rouge devant les représentants du personnel.

J'aurais beaucoup à vous dire sur le *smart* et le *green port*. Depuis la COP21, nous avons une démarche qui porte sur le report modal, sur le service aux navires - ravitaillement en GNL, électricité à quai - sur la transition énergétique, sur l'économie circulaire et sur l'entreprise éco-responsable.

Avec l'agglomération du Havre, nous sommes candidats dans le cadre du PIA3 comme territoire d'innovation de grande ambition (TIGA). Le port et la ville souhaitent être *smart*.

Le port a créé un groupement d'intérêt scientifique avec les douanes, l'université du Havre et d'autres acteurs : nous travaillons avec les acteurs privés pour traduire ce que peuvent être les nouvelles technologies dans nos métiers. Ce groupement a conduit à la création d'un hall technologique où l'on teste en grandeur réelle les solutions à mettre en place.

Enfin, pour améliorer le report modal, il faudrait travailler sur la fiscalité foncière.

M. Jean-Marc Roué. - Le ministre des comptes publics annonce le recrutement de 700 douaniers, dont 350 pour 2019. Mais ce n'est pas la peine que ces douaniers soient recrutés après le 29 mars. Même réflexion pour ceux qui seront recrutés en 2020 : ce sera douze mois trop tard. En cas de Brexit sans accord, tous les ports devront être équipés le 30 mars, pas en 2020.

Aujourd'hui, sur la façade Manche, il n'y a de contrôleurs vétérinaires et sanitaires que dans les ports qui ont un trafic avec des pays tiers. Je pense que seul Le Havre est dans ce cas.

Le transit transmanche passe majoritairement par la France, lorsqu'on intègre Eurotunnel, qui fait exactement le même métier que les ports. Il conviendra de maintenir la fluidité du dispositif pour éviter un transfert de flux. La très grande majorité des volumes qui passent par la France vient de l'est de l'Europe ou de l'Allemagne. Géographiquement, nous ne sommes donc pas les mieux placés, sauf que le plus court passage entre le continent et le Royaume-Uni se trouve à Calais.

L'accélération des procédures voulue par le Gouvernement est une bonne chose, mais la fluidité après le Brexit devra être quasi équivalente à ce qu'elle est aujourd'hui. Chaque jour, entre Calais, Dunkerque et Douvres, Eurotunnel compris, 5 000 camions transitent dans les deux sens. Si le 30 mars, la visite de chaque camion prend une minute, le soir nous aurons déjà trois jours et demi de retard ! Nul besoin de penser à construire des parkings pour stocker les camions : c'est une vue de l'esprit. Le danger d'un report de trafic est donc bien réel. Les ports périphériques pourraient répondre à cet engorgement : nous avons les équipements, mais pas les hommes.

Les habitants des Hauts-de-France ont donc raison d'être inquiets, d'autant que la France n'a pas toutes les cartes en main.

En outre, les ports du nord de l'Europe ne seront pas nos alliés. Les États du nord de l'Europe n'ont pas intérêt à ce que la France dispose de toutes les autorisations pour mettre en place un dispositif de contrôle efficace. Quand nous présenterons notre plan à Bruxelles, nous pourrons compter sur les Hollandais, les Belges et les Allemands pour nous mettre des bâtons dans les roues. Nous avons déjà connu cela lors des fameux corridors.

Enfin, il est évident que la question de la pêche est préoccupante. Or, quand les pêcheurs sont mécontents, les bateaux marchands ne peuvent travailler...

M. Nicolas Trift. - La transition écologique doit s'accélérer. Un quart des mesures du CIMer de novembre concerne la préservation de l'environnement marin. Les ports y participent bien sûr en offrant des solutions d'avitaillement en carburant alternatif, comme l'électricité ou le GNL. Il est essentiel d'accompagner la conversion des flottes : Brittany Ferries est d'ailleurs à la pointe de cette évolution.

Le Gouvernement renforce la protection marine en Méditerranée : le port de Marseille est le premier à permettre l'avitaillement en électricité à quai pour les dessertes corses. Demain, les liaisons avec la Tunisie en bénéficieront également.

M. Jean-Marc Roué. – Concernant la transition énergétique, le report modal par le ferroviaire est important. Le modèle économique des autoroutes ferroviaires est assez fragile, notamment parce que la performance du transport routier est excellente puisqu'il offre du porte-à-porte.

Quatre bureaux de promotion se sont réunis pour obtenir un budget européen afin de mener à bien une étude sur la mise en place d'un éco-bonus sur la façade ouest de l'Europe. Nous la présenterons prochainement à l'Union européenne. Cela permettra peut-être d'améliorer le report modal sur le ferroviaire : l'éco-bonus serait accordé au chargeur qui décide du report modal.

M. Michel Neugnot. – Les eaux britanniques risquant d'être renationalisées, les pêcheurs français auront-ils le droit d'y aller ? En outre, si le Gouvernement britannique soutient ses pêcheurs, nous subiront un dumping commercial.

Enfin, la gestion des stocks sera difficile à mettre en œuvre : comment partager les quotas ? Nous devons rester vigilants, surtout en cas de Brexit sans accord.

M. Hervé Maurey, président. – Merci à tous pour ces échanges très intéressants.