



« RÉARMER » NOS PORTS DANS LA COMPÉTITION INTERNATIONALE

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport d'information de la mission d'information sur la gouvernance et la performance des ports maritimes

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

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

I - Les ports maritimes : des atouts certains, des résultats décevants et des faiblesses persistantes

Des actifs stratégiques aux atouts incomparables

- La France possède :**
- > le 2^e plus grand domaine maritime au monde ;
 - > trois façades maritimes métropolitaines (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée) ;
 - > un accès à tous les océans grâce à l'outre-mer ;
 - > 66 ports de commerce dont 11 grands ports maritimes (7 en métropole et 4 en outre-mer) ;
 - > 35 000 hectares d'espaces fonciers (pour les seuls GPM).

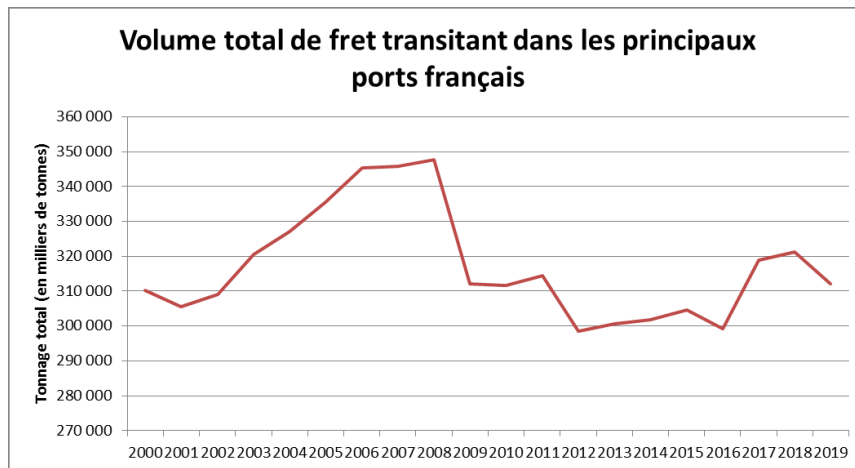
Une empreinte économique importante, bien que mal connue

- > La valeur ajoutée totale associée au fonctionnement du système portuaire français dépasserait les 15 milliards d'euros ;
- > l'activité portuaire représenterait environ 180 000 emplois directs et plus de 350 000 emplois directs et indirects.

A) Une performance bien en deçà des attentes, malgré de nombreuses réformes

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

Si l'orientation était positive, le bilan est contrasté. Les évolutions portant sur l'organisation de la manutention ont permis aux GPM de renforcer leur **compétitivité**, d'améliorer leur **situation financière** et certains indicateurs sont encourageants mais **les trafics des GPM ont reculé depuis 2008** et sont aujourd'hui à un niveau comparable à celui atteint au début des années 2000 (environ 310 millions de tonnes de fret transitent dans les 7 GPM de métropole et Calais). En comparaison, le port de Rotterdam a traité **470 millions de tonnes** en 2019 et le port d'Anvers **238 millions de tonnes**.



Source : Sénat, à partir des données du SDES.

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

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

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

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

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

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

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

B) La faible massification des acheminements portuaires et les insuffisances de notre système logistique ne permettent pas aux GPM d'étendre leur hinterland

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

Ce constat dépasse le strict cadre portuaire puisqu'à l'échelle nationale, les **parts modales du fer et du fleuve atteignent difficilement 9 %** (contre 17,3 % dans l'Union européenne) et **3 %** (contre 15 % en Allemagne et 44 % aux Pays-Bas). D'après l'Autorité de régulation des transports (ART), la part modale en tonnes.km du transport ferroviaire de marchandises est en outre passée, en France, de 46 % en 1974 à 9 % en 2018.

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

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

Un avantage capacitaire

**1 train = 45 poids lourds
1 barge = 125 poids lourds**

Un avantage écologique

Par rapport à la route, le rail génère (à la tonne/km):

**> 8 fois moins de particules nocives ;
> 9 fois moins de CO₂ ;
> 6 fois moins d'énergie.**

Le transport fluvial en Île-de-France permet d'éviter d'émettre 200 000 tonnes de CO₂

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

II - Pourquoi en sommes-nous là ?

A) Une absence de vision stratégique particulièrement dommageable, une gouvernance interne des établissements portuaires perfectible

Le nombre très important de rapports publiés ces dernières années – dont quatre rapports parlementaires en 2016, trois rapports d'axes en 2018 et un rapport réalisé par l'IGF et le CGEDD en 2018 – qui tendent tous à montrer des résultats décevants, des occasions manquées mais aussi des potentialités à exploiter, révèlent une **inertie préoccupante de l'État**. Alors que les gouvernements successifs disposaient de constats bien établis et de pistes de solutions, **la mise en œuvre d'une stratégie de reconquête ne s'est jamais véritablement produite**. Malgré des **évolutions positives** dans la période récente, les ports pâtissent d'une absence de vision à long terme de l'État.

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

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

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

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

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

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

B) Un sous-investissement chronique dans la desserte et les infrastructures portuaires

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

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

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

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

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

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

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

Au-delà des difficultés en matière d'investissement dans les infrastructures, les modes massifiés souffrent d'un **important différentiel de compétitivité avec le mode routier**, en raison notamment des **surcoûts de transbordement**, que l'« aide à la pince » ne parvient pas à compenser. Dans la mesure où il n'existe pas de dispositif de soutien à l'exploitation à l'échelle européenne, cette aide subit également la **concurrence des aides versées par des pays voisins**, au premier rang desquels la Belgique et le Luxembourg. Ainsi, **le « coup de pince » versé pour un trajet Anvers-Lyon est 4 à 5 fois supérieur à l'aide versée pour un trajet Le Havre-Lyon**.

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

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

C) Le modèle économique des ports et le transport maritime mondial connaissent de profonds bouleversements

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

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

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

III - Quatre recommandations et dix propositions pour replacer les ports au cœur de la compétitivité mondiale

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

Axe n° 1 : Améliorer le pilotage stratégique des GPM et la gouvernance des établissements portuaires

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

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

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

Axe n° 2 : Renforcer la compétitivité des ports en agissant sur un triple volet financier, juridique et social

Proposition n° 3 : accroître la desserte des places portuaires par des modes massifiés (ferroviaire et fluvial) et créer de nouvelles plateformes logistiques proches des grands centres urbains de métropole, au service de la fluidité du passage portuaire. Porter les investissements prévus par la LOM en matière de report modal dans le transport de marchandises à **5 milliards d'euros** sur 10 ans, définir un programme spécifique de rénovation des capillaires fret, notamment les lignes nécessaires à l'exportation des céréales françaises, et tripler dès 2021 le niveau de « l'aide à la pince », pour atteindre environ **80 millions d'euros**.

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

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

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

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

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

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

Axe n° 3 : Anticiper les défis à venir

Proposition n° 8 : clarifier la politique tarifaire des GPM en matière de droit de ports et diversifier leurs recettes domaniales à travers de nouvelles actions de valorisation.

Proposition n° 9 : accompagner les ports dans la transition écologique et numérique (GNL, électricité à quai, énergies renouvelables, économie circulaire, *cargo community system*).

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

Des avancées nécessaires à court terme : quatre recommandations

Recommandation n° 1 : poursuivre l'ouverture des ports sur leur environnement territorial.

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

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

Recommandation n° 4 : bâtir une stratégie nationale portuaire et logistique pour 20 ans associant les ports étatiques (de métropole et d'outre-mer) et décentralisés et créer un « conseil national portuaire et logistique » (CNPL) associant l'ensemble des acteurs pour piloter la mise en œuvre de la stratégie portuaire et logistique de façon transversale.



M. Hervé Maurey
Président
de la commission
Union Centriste
Eure



Mme Martine Filleul
Présidente
de la mission d'information
Socialiste et républicain
Nord



M. Michel Vaspert
Rapporteur
de la mission d'information
Les Républicains
Côtes d'Armor