

N° 145

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 24 novembre 2016

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2017,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

TRANSPORTS MARITIMES

Par M. Charles REVET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; MM. Alain Fouché, Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Mme Gélita Hoarau, M. Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 4061, 4125 à 4132 et T.A. 833

Sénat : 139 et 140 à 146 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. L'AUGMENTATION DU BUDGET EN TROMPE L'ŒIL MASQUE L'ABSENCE DE POLITIQUE MARITIME AMBITIEUSE	7
A. LA VISION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE MARITIME DE LA FRANCE	7
B. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »	10
1. L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »	11
2. L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »	13
a) La formation maritime	13
b) L'action sociale et médicale	14
3. L'action 03 « Flotte de commerce »	14
4. L'action 04 « Action interministérielle de la mer »	15
5. L'action 05 « Soutien au programme »	16
C. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »	16
1. L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »	17
2. L'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »	18
II. IL EST TEMPS DE METTRE LES MOYENS NÉCESSAIRES POUR RELANCER NOS PORTS	19
A. LA CHAÎNE LOGISTIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE PEINE À S'AFFIRMER.....	19
1. La France dispose de nombreux atouts pour relever le défi de la compétition entre les hubs portuaires.....	19
2. Des progrès ont été accomplis depuis la réforme de 2008 mais il reste beaucoup à faire	23
B. LES POUVOIRS PUBLICS PRENNENT PROGRESSIVEMENT CONSCIENCE DU RÔLE STRATÉGIQUE DE NOS PORTS	25
1. Une stratégie nationale portuaire méconnue des acteurs portuaires	25
2. Les missions parlementaires sur l'attractivité et la compétitivité des portes d'entrée maritimes françaises	29
3. Le Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016	32
C. LA RECONQUÊTE DE L'HINTERLAND DOIT DEVENIR NOTRE PRIORITÉ	34
D. LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES RESTE À MODERNISER	39
III. NOTRE PAVILLON DÉCLINE ALORS QUE LES GRANDES PUISSANCES PROJETTENT LEURS AMBITIONS SUR LE TRANSPORT MARITIME	40
A. LA FRÉQUENTATION DES ROUTES MARITIMES MONDIALES RÉPOND AUX ÉVOLUTIONS DU COMMERCE INTERNATIONAL.....	40

1. <i>Les principaux enjeux géopolitiques des routes maritimes</i>	41
a) Le contrôle d'espaces maritimes stratégiques en mer de Chine du Sud	41
b) Les stratégies d'influence dans l'océan Indien	42
2. <i>Le renouveau des grands travaux dans les canaux interocéaniques</i>	43
a) L'élargissement du canal de Panama	43
b) L'extension du canal de Suez.....	44
B. RIEN NE SEMBLE ARRÊTER L'INEXORABLE DÉCLIN DU PAVILLON FRANÇAIS	44
1. <i>L'érosion du transport maritime international français continue</i>	45
2. <i>Le transport de courte-distance est confronté à des incertitudes économiques</i>	49
3. <i>Même les marchés de niche sont en partie affectés</i>	50
C. LE SOUTIEN PUBLIC PEINE À COMPENSER LES DIFFÉRENTIELS DE COMPÉTITIVITÉ	50
EXAMEN EN COMMISSION	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	61

Mesdames, Messieurs,

Les crédits relatifs aux transports maritimes dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2017 relèvent des programmes 205 et 203 de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » et de deux directions centrales du ministère, la direction des affaires maritimes et la direction des services de transports. Ils connaissent une augmentation significative qui résulte directement de l'action du législateur.

Cette année est en effet marquée par la mise en place de plusieurs mesures-phares introduites par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, notamment le dispositif de « netwage » pour améliorer la compétitivité-coût de notre flotte de commerce, et l'autoliquidation de la TVA à l'importation pour améliorer l'attractivité de nos ports.

Ces mesures sont indispensables, mais elles arrivent bien tard ! À l'heure où les grandes puissances font réellement le pari de la mer, construisent de vraies infrastructures, explorent les fonds marins, affirment leurs revendications territoriales, à l'heure où nos concurrents pensent automatisation des navires et automatisation des ports, nous mettons près de dix ans à aligner notre réglementation sur celle des pays voisins.

Faute d'ambition suffisante, nous nous contentons à peine de combler nos déficits de compétitivité et d'attractivité, sans toutefois y parvenir réellement. Nous ne nous autorisons jamais à mettre en place une véritable politique maritime. Nous consacrons d'ailleurs moins d'un dixième de point de PIB à la mer, alors que nous possédons la deuxième zone économique maritime mondiale et que nos ports sont les mieux placés d'Europe ! Comment avec autant d'atouts peut-on arriver à un si mauvais résultat ?

Nous manquons tout simplement de volonté politique. Alors que 90% des échanges mondiaux transitent par la mer, nous pouvons honnêtement rougir de la faiblesse consternante de nos investissements dans ce domaine. En matière maritime, nous sommes en train d'aller à rebours de toute logique économique et historique. Toutes les grandes économies du monde disposent de ports puissants et de nombreux navires pour exporter leurs productions. Or depuis des siècles notre pays reste centré sur son territoire : nous tournons le dos à la mer et nous en payons les conséquences.

Contrairement à la position de son rapporteur pour avis, **votre commission a émis, lors de sa réunion du mercredi 23 novembre 2016, un avis favorable à l'adoption des crédits relatifs aux transports maritimes du projet de loi de finances pour 2017.**

I. L'AUGMENTATION DU BUDGET EN TROMPE L'ŒIL MASQUE L'ABSENCE DE POLITIQUE MARITIME AMBITIEUSE

Les crédits relatifs aux transports maritimes relèvent de deux programmes de la mission « *Écologie, développement et mobilité durables* » : le programme 205 « *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* » et le programme 203 « *Infrastructures et services de transports* ». Ils s'inscrivent dans le cadre plus large de l'ensemble des crédits consacrés à la politique maritime, pour lesquels on dispose d'une vision consolidée au travers du document de politique transversale consacré à la politique maritime de la France.

A. LA VISION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA POLITIQUE MARITIME DE LA FRANCE

Le **document de politique transversale** « Politique maritime de la France » avait été présenté pour la première fois au Parlement à l'occasion du PLF 2016. Une **vision consolidée** des crédits est en effet nécessaire à l'heure où notre pays s'engage dans la **croissance bleue**. Cette politique interministérielle à destination du monde maritime comporte **quatre axes stratégiques**.

Le **premier axe** « **Développer les activités économiques et l'emploi, maintenir la protection sociale** » comporte quatre objectifs : 1) Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les infrastructures portuaires ; 2) Développer la part des modes alternatifs à la route : accroître l'activité des grands ports maritimes ; 3) Promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime ; 4) Optimiser le régime de protection sociale des marins.

Le **deuxième axe** « **Préserver l'environnement maritime et la biodiversité marine** » comprend cinq objectifs : 1) Renforcer la protection de l'environnement maritime ; 2) Mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche ; 3) Améliorer l'efficacité de la gestion des contrôles douaniers et fiscaux ; 4) Préserver et restaurer la biodiversité marine ; 5) Reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne pour réduire la prolifération des algues vertes ; 6) Réduire l'exposition des populations de Martinique et Guadeloupe au chlordécone.

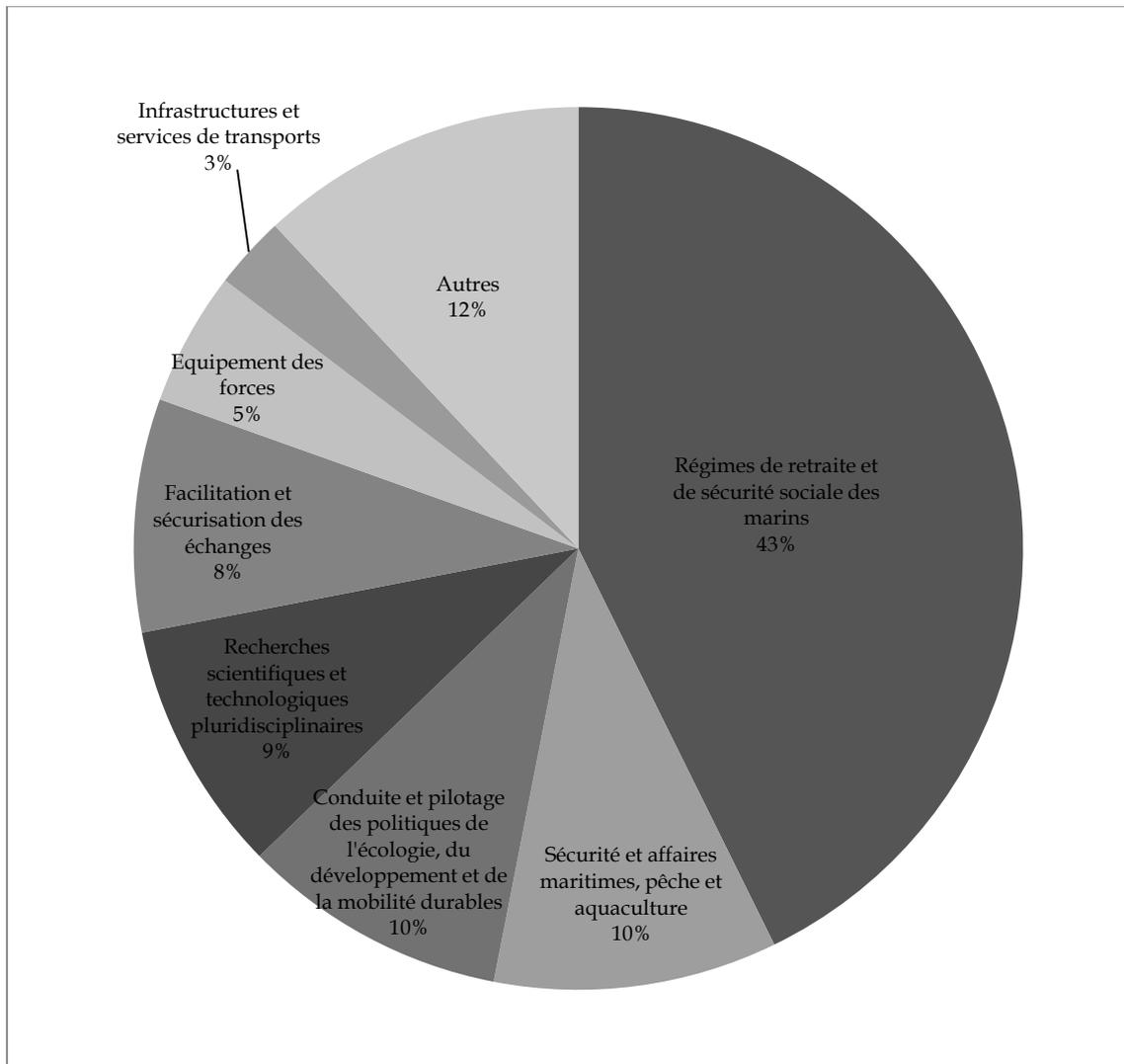
Le **troisième axe** « **Accentuer la recherche, l'innovation et la formation en lien avec les enjeux maritimes et littoraux** » fait son apparition dans ce document de politique transversale pour 2017.

Le **quatrième axe** « **Assurer la sécurité des personnes et des biens** » comporte deux objectifs : 1) Renforcer la sécurité maritime ; 2) Disposer d'un

système performant de prévision météorologique marine et de prévention des risques météorologiques en mer.

Ce document de politique transversale évalue à **près de 1,9 milliard d'euros (Md€)** le montant total de crédits de paiement à destination de la politique marmite de la France en 2017, ventilés entre 22 programmes budgétaires.

VENTILATION DES CRÉDITS DANS LE DOCUMENT DE POLITIQUE TRANSVERSALE



Ce montant **ne représente même pas 0,1 point de PIB** consacré à notre politique maritime, alors que la France possède le deuxième domaine maritime du monde, et que l'on prétend faire le pari de la croissance bleue !

En outre, on observe une **prépondérance du régime spécial de sécurité sociale et de retraite des gens de mer**, alors que de plus en plus d'entreprises considèrent qu'il n'est plus adapté. Il s'agit certes d'un

marqueur identitaire de la profession, mais votre rapporteur souligne qu'**un rapprochement avec le régime général serait une mesure de bon sens**, d'autant plus que l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) manque d'appui et d'expertise pour assurer correctement ses missions.

Au final, votre rapporteur salue l'existence de ce document de politique transversale, qui ne fait malheureusement que confirmer le diagnostic dressé depuis de nombreuses années : **la France n'a tout simplement pas de politique maritime**. Ce constat dramatique plaide en faveur de **l'instauration d'un véritable budget dédié à la mer**, à la hauteur des ambitions affichées. Autrement, la croissance bleue risque de nous échapper, une fois n'est pas coutume, alors que **notre pays est idéalement doté** pour en profiter.

DÉTAIL DES CRÉDITS DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE

	LFI 2016	PLF 2017	Variation
105 - Action de la France en Europe et dans le monde	2 769 603	2 746 598	-1%
110 - Aide économique et financière au développement	21 878 969	23 000 000	5%
206 - Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	3 762 824	5 770 000	53%
146 - Equipement des forces	55 062 373	95 018 927	73%
212 - Soutien de la politique de la défense	49 653 093	47 586 017	-4%
129 - Coordination du travail gouvernemental	120 000		
203 - Infrastructures et services de transports	51 611 685	51 611 685	0%
205 - Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture	183 462 737	200 000 000	9%
113 - Paysages, eau et biodiversité	36 776 779	39 777 151	8%
181 - Prévention des risques	4 700 000	4 900 000	4%
271 - Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	181 720 076	187 465 597	3%
123 - Conditions de vie outre-mer	7 610 412	6 623 901	-13%
112 - Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	7 812 412	4 204 076	-46%
162 - Interventions territoriales de l'État	7 036 781	5 802 359	-18%

172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	177 334 000	178 661 000	1%
186 - Recherche culturelle et culture scientifique	519 854	1 024 297	97%
119 - Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements	52 200 000	52 200 000	0%
197 - Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	824 838 307	828 190 724	0%
159 - Expertise, information géographique et météorologie (<i>libellé modifié</i>)	7 750 000	7 750 000	0%
161 - Sécurité civile	2 000 000	2 000 000	0%
302 - Facilitation et sécurisation des échanges	169 800 000	165 500 000	-3%
152 - Gendarmerie nationale	27 757 520	28 186 726	2%
TOTAL	1 876 177 425	1 938 019 058	3%

Source : document de politique transversale – PLF 2017

B. LE PROGRAMME 205 « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE »

Depuis l'intégration en 2012 de la direction des pêches maritimes et aquaculture (DPMA) au ministère chargé de l'écologie, le programme 205 a été élargi et renommé (« *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture* »).

Ce programme couvre toute **l'action régulatrice de l'État** vis-à-vis du navire, du marin, de la mer et de ses ressources. Son domaine est très vaste, comprenant la sécurité et la sûreté maritime, les politiques en faveur de l'emploi maritime, le soutien au pavillon français, la protection de l'environnement marin et littoral, l'arbitrage entre les différents usagers de la mer (commerce, pêche, élevage, nautisme, littoral), ainsi que l'exploitation durable des ressources aquatiques.

Il se décompose en deux parties : un volet « sécurité et affaires maritimes » et un volet « pêche et aquaculture ». Ce dernier s'inscrit dans le cadre de la politique commune de la pêche et relève de la compétence de la commission des affaires économiques : il n'est donc **pas examiné dans ce rapport**. En ce qui concerne le premier volet « sécurité et affaires maritimes », il est caractérisé par un **fort taux de dépenses rigides**, s'agissant de missions régaliennes, de transferts vers des organismes sociaux ou du financement de l'enseignement professionnel maritime.

Pour ce volet, les crédits sont en nette augmentation dans le PLF 2017, avec 157,8 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement (AE) et 154,4 M€ en crédits de paiement (CP) Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, cela correspond à une **augmentation de 13%**. Cette

hausse résulte uniquement de l'extension du périmètre des exonérations de charges patronales non-ENIM de +19 M€ (en AE et en CP) en 2017, telle que prévue par l'article 43 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Elle masque en réalité une légère baisse (-1,25%) des crédits, toutes choses égales par ailleurs. Votre rapporteur signale que le budget « sécurité et affaires maritimes » a baissé régulièrement depuis dix ans, d'environ 20% au total. Il n'est désormais plus possible de réaliser des économies importantes, sans affecter directement le champ des interventions de l'État.

Quant à la différence de +3,38M€ entre AE et CP, elle vise à préserver quelques actions de modernisation et d'amélioration du capital technique. Le PLF 2017 comprend ainsi la programmation nécessaire du renouvellement d'un baliseur pour l'armement des phares et balises (en remplacement de deux navires anciens et inadaptés). Il inclut également la modernisation des équipements techniques des CROSS (matériels radio, réseaux, etc.). Les projets de modernisation visent enfin les systèmes d'information des gens de mer pour la simplification de la relation entre l'État et l'utilisateur. En contrepartie, pour parvenir à financer ces priorités, le rythme de renouvellement des moyens nautiques pour la police des pêches et de l'environnement sera réduit au strict minimum en 2017.

		LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 1	Sécurité et sûreté maritimes	29 335 940	26 730 415	29 700 000	26 720 000	1%	0%
Action 2	Gens de mer et enseignement maritime	27 751 755	27 751 755	27 960 000	27 660 000	1%	0%
Action 3	Flotte de commerce	64 451 600	64 451 600	83 500 000	83 500 000	30%	30%
Action 4	Action interministérielle de la mer	11 426 914	11 426 914	9 730 000	9 630 000	-15%	-16%
Action 5	Soutien au programme	6 665 428	6 721 480	6 890 000	6 890 000	3%	3%
TOTAL (périmètre avis)		139 631 637	137 082 164	157 780 000	154 400 000	13%	13%
Action 6	Gestion durable des pêches et aquaculture	46 382 467	46 382 467	45 600 000	45 600 000	-2%	-2%
TOTAL (programme)		186 014 104	183 464 631	203 380 000	200 000 000	9%	9%

1. L'action 01 « Sécurité et sûreté maritimes »

L'action « Sécurité et sûreté maritimes » a principalement pour objet la mise en œuvre des obligations découlant des conventions internationales de l'Organisation maritime internationale (OMI), relatives à la sauvegarde de la vie humaine en mer et la prévention des pollutions marines.

La France exerce ainsi son autorité de différentes manières :

- en tant qu'État du pavillon, elle doit garantir le respect des normes internationales par les navires français ;
- en tant qu'État du port, elle doit contrôler les navires de commerce étrangers en escale dans ses ports ;
- en tant qu'État côtier, elle doit sécuriser les routes de navigation et exercer une surveillance permanente le long de ses côtes.

La direction des affaires maritimes (DAM) s'appuie sur **différents services spécialisés** pour la mise en œuvre de ces prérogatives : les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les centres de sécurité des navires (CSN), les services maritimes des phares et balises, la société nationale de sauvetage en mer (SNSM) et enfin le Bureau enquête accidents en mer (BEA-Mer).

Au total, les crédits de cette action représentent **14,6 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à **29,7 M€ en AE et 26,7 M€ en CP** pour 2017, soit une augmentation de 1,2 % en AE et une stabilité en CP par rapport à 2016. La dotation en AE est ventilée de la manière suivante :

- 19,6 M€ en fonctionnement technique (c'est-à-dire hors personnel) principalement pour les systèmes de surveillance du trafic maritime des CROSS (6,9 M€), les CSN (1,2 M€), les services des phares et balises maritimes (11,2 M€) ainsi que le BEA-Mer (100 000 euros)¹ ;

- 6,1 M€ en investissement, pour des équipements de télécommunications, de systèmes de gestion des voies de transmission et pour des systèmes informatiques nécessaires à la surveillance du trafic maritime (2,6 M€) et pour la signalisation maritime (3,4 M€) incluant notamment la construction d'un baliseur pour La Rochelle (2,6 M€) ;

- 3,7 M€ en dépenses d'intervention pour la SNSM, association qui participe au sauvetage en mer grâce à la mise en œuvre de moyens matériels et humains déployés sur 230 stations de sauvetage le long des côtes métropolitaines françaises.

À noter, lors de l'examen du PLF 2016 à l'Assemblée nationale, un amendement du Gouvernement avait affecté une **subvention exceptionnelle de 1,4 M€** à la SNSM, qui a désormais été pérennisée.

Votre rapporteur tient ici à rappeler l'importance de l'accidentologie en mer. Il souligne depuis de nombreuses années l'intérêt d'**équiper l'ensemble des marins de balises de détresse**, pour les localiser plus facilement en cas d'accident. Il a conscience de la difficulté à faire évoluer les

¹ Ces crédits ont uniquement vocation à financer les expertises menées par le BEA-Mer (soit une vingtaine d'enquêtes par an), les frais de fonctionnement de la structure étant supportés sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de mobilité durable ».

mentalités à propos du port du gilet de sauvetage, en raison de son encombrement qui peut gêner le travail sur le navire. Une balise de détresse ne souffre pas du même inconvénient et présente un intérêt évident lorsque l'on sait que **le temps est le facteur déterminant** pour sauver une vie.

2. L'action 02 « Gens de mer et enseignement maritime »

Cette action regroupe la composante humaine du programme 205, qui concerne l'ensemble des gens de mer travaillant pour la marine marchande, les pêches maritimes, les cultures marines et la plaisance professionnelle. Elle s'adresse donc autant aux marins professionnels qu'aux autres personnels techniques et hôteliers embarqués.

Les crédits de cette action s'élèvent à **28 M€ en AE et 27,6 en CP** pour 2017 et représentent **13,7 % des crédits alloués** au programme 205. Ils sont globalement stables par rapport à 2016.

La répartition des crédits par nature fait apparaître 19 M€ de dépenses de fonctionnement, 0,9 M€ de dépenses d'investissement et 8 M€ de dépenses d'intervention. Ces moyens sont alloués à **deux composantes d'importance inégale sur le plan financier** : la formation des gens de mer et l'action sociale et médicale.

a) La formation maritime

La **formation initiale consomme l'essentiel des crédits** de cette action. L'École nationale supérieure maritime (ENSM) est le principal opérateur du programme 205, puisque **18,5 M€ de subvention pour charges de service public** lui sont octroyés pour son fonctionnement (95% de cette somme servant à financer la masse salariale qui s'élève à 17,5 M€). L'établissement dispose par ailleurs de recettes propres légèrement supérieures à 4 M€, principalement issues de partenariats et de formations dispensées à titre onéreux. Dans le contexte budgétaire actuel, **le développement des ressources propres est indispensable** pour cet établissement, qui présente en 2016 un déficit d'environ 2 M€.

La formation initiale absorbe également la majeure partie des dépenses d'intervention, puisque **5,5 M€ sont destinés au seul enseignement secondaire** dont 4,8 M€ pour les douze lycées professionnels maritimes (LPM) formant des élèves du CAP au baccalauréat professionnel et au BTS (depuis la rentrée 2014) et 0,8 M€ pour les établissements agréés hors LPM (notamment outre-mer et certains établissements privés métropolitains).

La **formation continue** dispose de 0,7 M€ de crédits d'intervention permettant en particulier de couvrir près de 1 240 mois de stage et de rémunérer 245 stagiaires.

Enfin, 1,2 M€ sont consacrés à des actions centralisées pour la formation des marins et la modernisation, à savoir la réalisation de plaquettes de communication et la reproduction des titres de formation sécurisés (contrat avec l'imprimerie nationale) ; le développement de systèmes informatiques notamment la **mise en place du « portail du marin »** qui permettra aux marins de consulter les informations relatives à leur carrière (lignes de service, aptitude médicale, brevets) et celle du **« portail des armateurs »** qui doit accompagner la réforme du rôle d'équipage prévue par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

b) L'action sociale et médicale

Les crédits consacrés à l'action sociale et médicale représentent 2,2 M€ et sont ventilés de la manière suivante :

- 0,4 M€ servent au fonctionnement des **services de santé**, responsables de la délivrance des certificats d'aptitude, ainsi qu'à l'évolution du système d'information médical ; - 1,6 M€ sont prévus pour le financement des **aides aux élèves boursiers**, dont la proportion dépasse régulièrement 50% dans l'enseignement maritime, contre 36% dans l'enseignement général ; - 0,2 M€ sont destinés à l'**accueil des gens de mer** dans des conditions de bien-être conformes aux obligations internationales ou à l'abondement du fonds de solidarité destiné aux marins abandonnés.

3. L'action 03 « Flotte de commerce »

Cette action est la **plus importante du programme 205 en termes de surface financière**. Il s'agit uniquement de dépenses d'intervention destinées à soutenir la compétitivité du pavillon français en favorisant l'implantation d'activités maritimes sur le territoire français, en soutenant l'emploi maritime par des dispositifs d'allègements de charges sociales et fiscales et en orientant les efforts vers une modernisation qualitative de la flotte commerciale française.

Ces crédits **servent en effet à exonérer de charges patronales** les équipages des navires commerciaux inscrits au registre international français¹ et des armements à passagers bénéficiant des mêmes facilités² (73,3 M€), ainsi qu'à **compenser les surcharges spécifiques supportées au titre des retraites du personnel sédentaire de l'ancienne Compagnie générale maritime (CGM)** privatisée en 1996 (10,2 M€).

¹ Article 10 de la loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 relative à la création du registre international français.

² Article 137 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Au total, les crédits de cette action représentent **41,1 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à 83,5 M€ (en AE et en CP) contre 64,5 M€ (en AE et en CP) en 2016, soit une **hausse de 30 % dans le PLF 2017**.

En effet, pour renforcer l'attractivité et la compétitivité du pavillon français, l'article 43 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue étend le nombre de navires concernés par les exonérations de charges patronales. Il prévoit désormais **l'exonération des charges patronales ENIM (maladie et retraite) et non-ENIM (allocations familiales et assurance chômage)** pour l'ensemble des navires de transport et de services maritimes navires battant pavillon français soumis à la concurrence internationale, qu'ils soient immatriculés au premier registre, au registre international français (RIF) ou au registre Wallis-et-Futuna.

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, ce dispositif de « netwage » concerne actuellement **342 navires immatriculés au RIF** relevant de 18 armements différents ainsi que **35 navires immatriculés au premier registre** (24 remorqueurs, 6 sabliers et 5 transporteurs de produits chimiques) relevant de 12 armements (les navires à passagers immatriculés au premier registre bénéficiaient déjà de cette exonération).

Votre rapporteur **se félicite de cette politique volontariste** de soutien de notre flotte commerciale, qui permet de réduire le différentiel de compétitivité-coût par rapport à nos concurrents.

4. L'action 04 « Action interministérielle de la mer »

Cette action traduit l'implication de la direction des affaires maritimes (DAM) à **l'action civile de l'État en mer (AEM)**, qui est par essence une politique interministérielle (45 missions prises en charge par une dizaine de ministères). La DAM participe à plus de 40 de ces 45 missions et en coordonne une quinzaine. Ses services assurent des activités de contrôle et de surveillance des activités maritimes et des pêches maritimes, avec une compétence large au titre de l'ensemble des polices spéciales en mer.

Les crédits de cette action s'élèvent à 9,7 M€ en AE et en CP (-15 % par rapport à 2016). Ils représentent **4,8 % des crédits alloués** au programme 205 dans le PLF 2017 et se ventilent comme suit :

- 6,3 M€ en fonctionnement technique, essentiellement pour le dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) au titre de la pêche, de la plaisance et de la sécurité de la navigation (4,7 M€), pour la mise en œuvre de la réglementation « Polmar » de lutte contre les pollutions maritimes accidentelles¹ (0,9 M€) ainsi que pour la gestion courante des activités de plaisance (0,2 M€) ;

¹ Il s'agit pour l'essentiel du dispositif « Polmar-Terre », les moyens mis à disposition pour « Polmar-Mer » relevant de la marine nationale (ministère de la Défense).

- 3,2 M€ en investissement, servant notamment à financer l'évolution du dispositif de surveillance satellitaire et l'amélioration des moyens nautiques du dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) ;

- 0,1 M€ en intervention pour le fonctionnement du patrouilleur Osiris, un ancien palangrier uruguayen confisqué par la Marine nationale après avoir été pris en flagrant délit de pêche illicite de légine au large des Kerguelen et qui est actuellement basé à La Réunion.

5. L'action 05 « Soutien au programme »

Cette action regroupe les crédits nécessaires au **fonctionnement transversal** des affaires maritimes (gestion courante, immobilier, etc.).

Les crédits de cette action représentent **3,4 % des crédits alloués** au programme 205 : ils s'élèvent à 6,9 M€ en AE et CP pour 2017, et connaissent une légère hausse de 3% qui masque un effort continu de rationalisation des dépenses.

C. LE PROGRAMME 203 « INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS »

Ce programme à **dimension transversale** concerne l'ensemble des modes de transport et se donne pour objectif général l'optimisation du maillage territorial en infrastructures de transport, afin d'assurer une desserte de qualité des territoires et d'afficher un haut degré de performance énergétique et environnementale.

Conformément aux préconisations de la Commission Mobilité 21 rendues publiques en juin 2013, les investissements sont majoritairement orientés vers le maintien de la qualité et de l'efficacité du réseau de transport existant. Le **rééquilibrage des modes de transport** s'effectue quant à lui au rythme du redéploiement de ressources essentiellement routières vers le financement d'infrastructures majoritairement ferroviaires, portuaires ou fluviales, avec une attention particulière portée à la mobilité multimodale.

Dans le secteur maritime, deux volets demeurent prioritaires :

- le développement des **grands ports maritimes d'outre-mer** créés le 1^{er} janvier 2013 (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) en application de la loi du 22 février 2012 ;

- l'investissement en infrastructures multimodales et l'amélioration des dessertes ferroviaires et fluviales de l'**hinterland des grands ports maritimes métropolitains** dans le cadre de la stratégie nationale portuaire et des contrats de projet État-Région (CPER) 2015-2020.

Seules deux actions du programme 203 ont vocation à être examinées dans ce rapport dans la mesure où elles contiennent des crédits spécifiques au transport maritime : il s'agit des actions 11 et 14.

(en millions d'euros)		LFI 2016		PLF 2017		Évolution	
		AE	CP	AE	CP	AE	CP
Action 11	Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires	45,7	45,7	45,9	45,9	0,4%	0,4%
Action 14	Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens	5,1	5,1	5,1	5,1	0%	0%
TOTAL (périmètre avis)		50,8	50,8	51,0	51,0	0,4%	0,4%

1. L'action 11 « Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires »

Cette action a pour finalité explicite le développement du transport intra-européen de marchandises à partir des trois façades maritimes, en privilégiant la desserte des ports français par les modes ferroviaire et fluvial, comme alternative au transport routier.

Il s'agit par conséquent d'améliorer la compétitivité des grands ports français en prolongeant les efforts entrepris :

- la réforme portuaire engagée en 2009 est certes achevée, avec en particulier un renforcement des missions d'aménagement des ports et un transfert des outillages de manutention aux opérateurs privés effectif depuis mai 2011, mais les investissements doivent se poursuivre pour **assurer des dessertes terrestres de qualité** ;

- les grands ports maritimes (GPM) d'outre-mer ont été créés le 1^{er} janvier 2013, sur le modèle des grands ports métropolitains avec des adaptations spécifiques à l'outre-mer, et nécessitent un accompagnement financier de leur développement.

À ce titre, le PLF 2017 prévoit 45,5 M€ (en AE et en CP) de **subventions aux grands ports maritimes** de métropole et d'outre-mer pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages, en application de l'article L. 111-4 du code des ports maritimes¹. Concrètement, ces crédits sont **destinés au dragage des ports, dont les coûts ne cessent d'augmenter** au fil des années. Or l'État ne prend à sa charge qu'environ la moitié de ces coûts, alors qu'il devrait les supporter en totalité, et cette part est en

¹ Cet article précise que « l'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer », ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage.

diminution constante. La **Cour des comptes a d'ailleurs dénoncé ce désengagement** dans un rapport sur la gestion du GIE Dragages-Ports publié le 6 octobre 2014. Votre rapporteur prend acte de l'**augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports jusqu'à 26 M€ en 2017** et jusqu'à 30 M€ en 2018 (*v. infra*), annoncée au dernier Comité interministériel de la Mer, le 4 novembre 2016.

A ces crédits s'ajoutent des **fonds de concours de l'AFITF**, estimés à environ 47 M€, pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires : globalement, ils sont constitués du volet portuaire des contrats de plan État-région et d'un résidu du plan de relance portuaire.

Le reste des crédits portuaires de l'action 11 est ventilé de la manière suivante :

- **0,25 M€ en AE et en CP** sont destinés à couvrir les moyens nécessaires à l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des ports maritimes de Saint-Pierre et de Miquelon, seuls ports relevant de l'Etat et non gérés par un établissement public ;
- **0,15 M€ en AE et en CP** sont prévus au titre de l'informatique portuaire.

Au final, comme chaque année, **votre rapporteur déplore le niveau insuffisant des investissements** alors que les efforts doivent être poursuivis. Certes, les crédits engagés depuis 2008 ont été salutaires pour accompagner la réforme portuaire et rattraper une partie du retard accumulé. Des opérations de gros entretien ont amélioré les conditions d'accueil des navires, concourant à la sécurité, à la sûreté et à la fiabilité de nos ports.

Mais la tâche est loin d'être achevée, en particulier pour les **accès et les dessertes des quais**. Les grands ports cherchent à maintenir le rythme et vont trouver malheureusement porte close du côté de l'État, qui ne remplit même pas ses obligations.

2. L'action 14 « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens »

En matière de transport maritime, cette action a notamment pour objectif de soutenir le cabotage (transport à courte distance) et les autoroutes de la mer, qui contribuent au report modal. Dans cette perspective, le PLF 2017 prévoit **5,1 M€ en AE et en CP pour le soutien du transport combiné** maritime et fluvial.

Plus spécifiquement pour le seul domaine maritime, **5 M€ (en AE et en CP) de versement solidaire sont destinés à la prise en compte de la pénibilité** spécifique aux métiers portuaires et pour les cessations anticipées d'activité.

Une enveloppe de subventions de 0,1 M€ (en AE et en CP) est également prévue pour contribuer à **l'animation ou à la réflexion sur les évolutions portuaires**, ainsi qu'à la promotion du transport maritime courte distance et des ports.

Enfin, des fonds de concours de l'AFITF, estimés à 3,3 M€ en CP, sont également mobilisés pour la mise en œuvre de **l'autoroute de la mer Nantes-Vigo**.

II. IL EST TEMPS DE METTRE LES MOYENS NÉCESSAIRES POUR RELANCER NOS PORTS

A. LA CHAÎNE LOGISTIQUE PORTUAIRE FRANÇAISE PEINE À S’AFFIRMER

1. La France dispose de nombreux atouts pour relever le défi de la compétition entre les hubs portuaires

La France compte aujourd'hui environ **66 ports maritimes de commerce** : 54 sont décentralisés (avec un trafic supérieur à 100 000 tonnes pour 26 d'entre eux) et les 12 plus importants continuent à relever de l'État. Parmi ces derniers on dénombre : sept grands ports maritimes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, La Rochelle, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille), quatre grands ports maritimes ultra-marins (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane) et un port d'intérêt national (Saint-Pierre et Miquelon). Le trafic de marchandises passant par les grands ports maritimes (GPM) représente **80 % du trafic total des ports français**.

L'évolution du paysage portuaire français

Avant les lois de décentralisation de 1983, tous les ports maritimes étaient placés sous la tutelle de l'État. Les principaux bénéficiaient du statut particulier de port autonome, et la plupart des autres étaient exploités par la CCI locale.

Dans le cadre de la loi de décentralisation de 1983, 304 ports maritimes de commerce et de pêche ont été décentralisés vers les départements. Dans le même temps, 228 ports de plaisance ont été confiés aux communes. Il s'agissait de ports de taille réduite, représentant au total moins de 5 % de l'ensemble portuaire en tonnage. L'État a conservé dans son giron, en métropole, 17 ports dits d'intérêt national et 6 ports autonomes.

En 2002, les ports d'Ajaccio et de Bastia ont été transférés à la Collectivité territoriale de Corse.

La loi de décentralisation de 2004 a entraîné la décentralisation des 17 ports d'intérêt national métropolitains, confiés principalement aux régions. À l'issue de cette deuxième vague de décentralisation, seuls sont restés de la compétence de l'État les sept ports autonomes métropolitains, le port autonome de Guadeloupe et les ports d'intérêt national ultra-marins.

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État, ont créé le statut de grand port maritime (GPM) dans lequel ont basculé l'ensemble des ports maritimes relevant de l'État, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a conservé son statut de port d'intérêt national.

La **situation géographique de la France** métropolitaine présente deux atouts majeurs. Elle est d'abord située au cœur de l'Union européenne, et bénéficie ainsi d'une **position de carrefour** valorisée par ses réseaux de communication. Sa position centrale en Europe en fait un territoire de transit. Elle dispose en outre d'une **double ouverture maritime**, avec des façades maritimes sur la mer du Nord, la Manche, l'océan Atlantique et la mer Méditerranée, qui figurent parmi les mers les plus fréquentées du globe.

VUE D'ENSEMBLE DU MAILLAGE PORTUAIRE FRANÇAIS

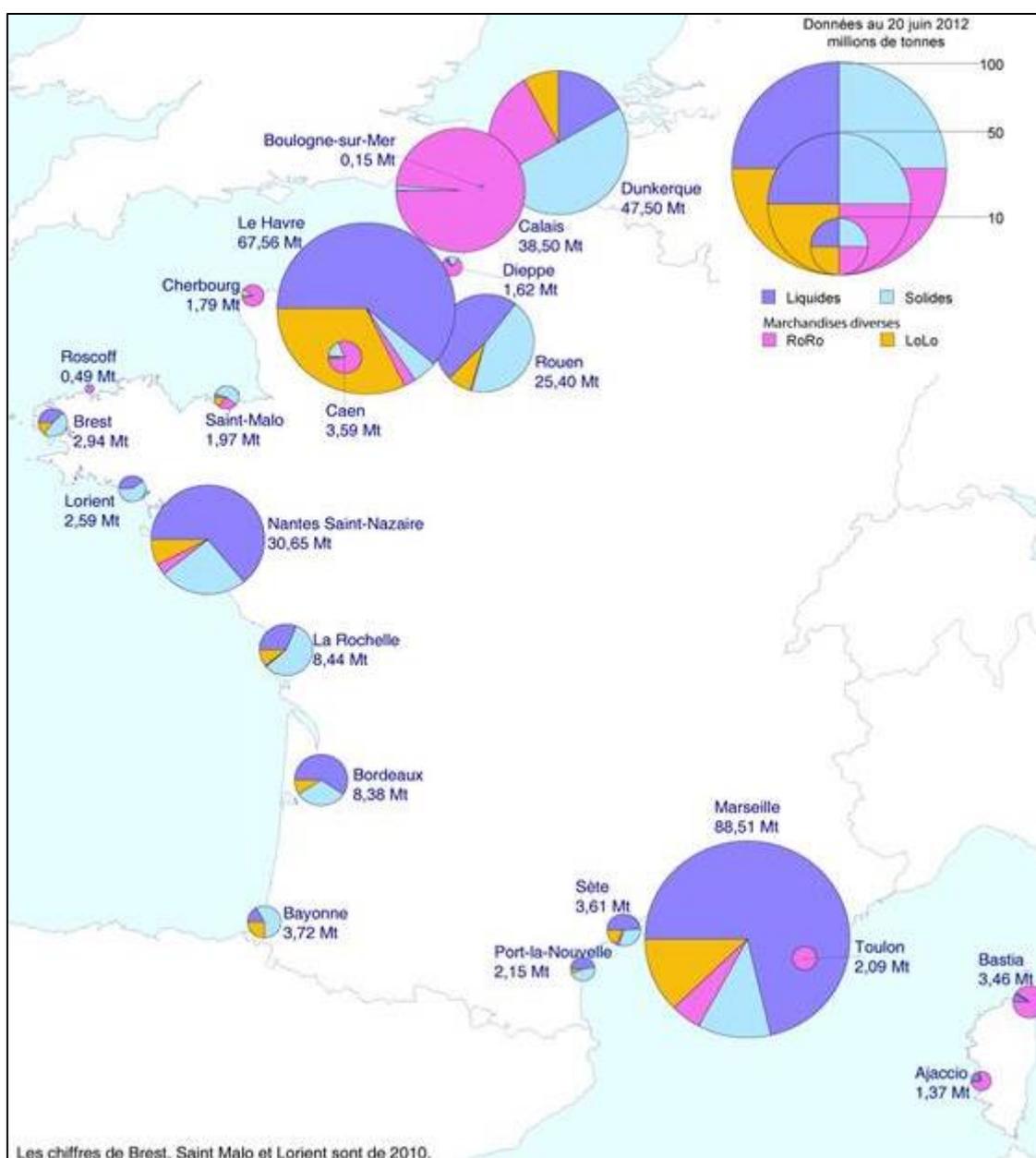


Source : DGITM

Avec près de **360 millions de tonnes de fret** dont environ 50 % de vrac liquides et 13 % de marchandises conteneurisées traitées chaque année, **le secteur portuaire français représente 5 % du trafic mondial et 10 % du trafic européen.**

La France compte **deux ports parmi les 50 plus grands ports mondiaux**, Marseille et Le Havre, qui sont respectivement placés aux 5^{ème} et 6^{ème} rangs européens en volume total de marchandises traitées. Marseille est le 3^{ème} port pétrolier au monde, Le Havre est le 10^{ème} port de conteneurs en Europe et Rouen le 1^{er} port céréalier d'Europe.

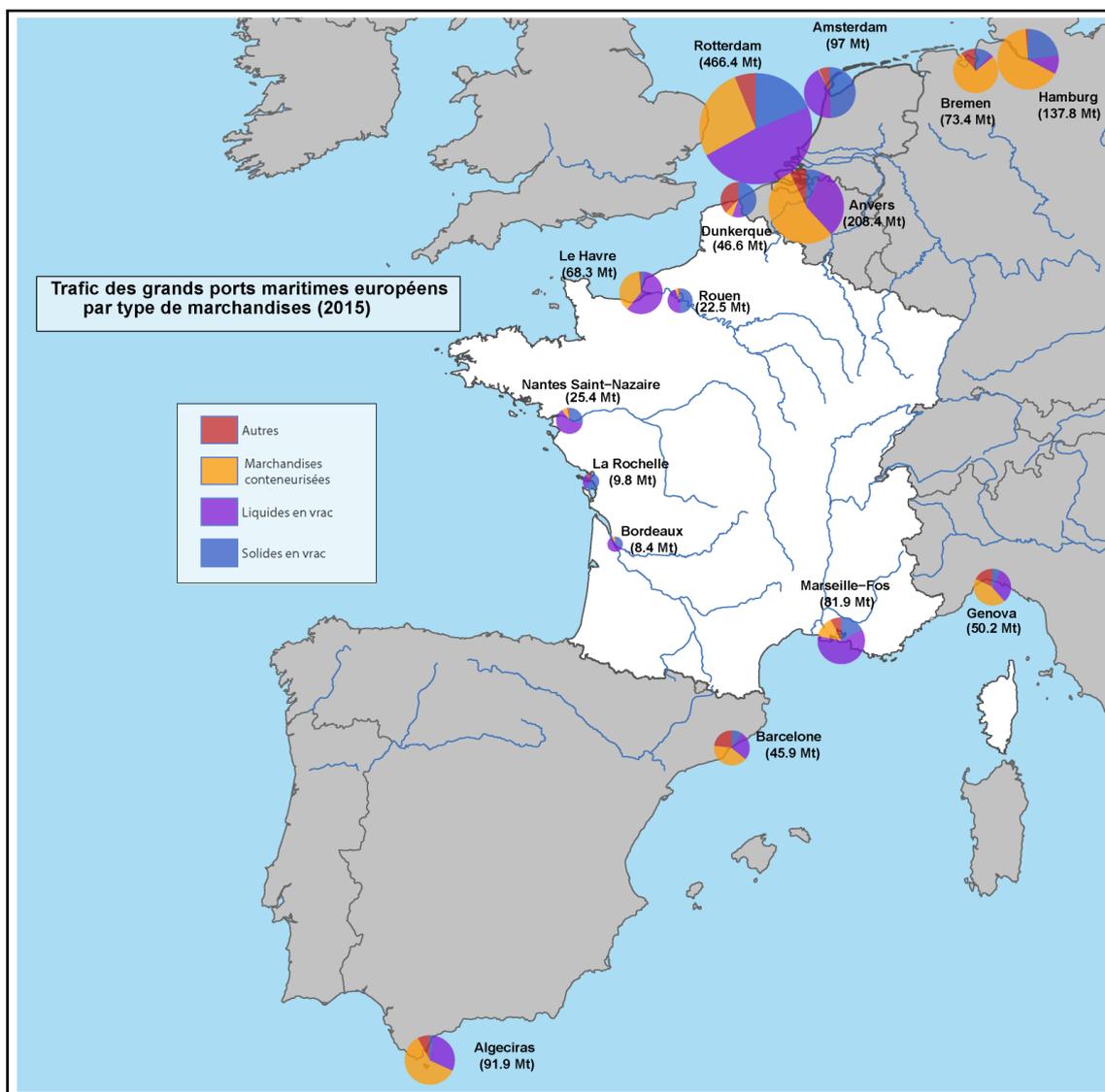
TRAFIC DE MARCHANDISES PAR CATEGORIE EN 2011 (TONNAGE BRUT)



Source : DGITM

Cependant, depuis les années 2000, l'accélération des échanges mondiaux et le gigantisme des navires jettent nos ports maritimes dans une nouvelle compétition : les quelques ports où les plus grands navires font étape deviennent des « hubs » sur des chaînes logistiques qui dépendent de grandes compagnies transnationales, toujours plus puissantes et mobiles ; les grands ports européens se livrent à une compétition aiguë pour devenir « la porte principale de l'Europe », compétition où les critères de fiabilité et de qualité de service viennent au premier plan, avec l'accès à l'*hinterland*. D'autant que, **vus d'Asie, les grands ports européens sont peu ou prou interchangeables.**

LES GRANDS PORTS MÉTROPOLITAINS ET LEURS CONCURRENTS EUROPÉENS EN 2015



Source : DGITM

Cette concurrence met en évidence les faiblesses de nos ports. En 1995, le Havre traitait environ 1 million de conteneurs (équivalent vingt pieds ou EVP) et Anvers 2 millions ; en 2015, **Le Havre est à 2,5 millions et Anvers à 9,6 millions** : la différence est presque passée du double au quadruple. **Rotterdam dépasse désormais les 12,2 millions** de conteneurs et **Hambourg est à 8,8 millions** ; Tanger Med, créé de toutes pièces en 2007, a déjà dépassé notre champion national et atteint près de 3 millions de conteneurs en 2015 ! **Votre rapporteur déplore depuis de longues années ce manque cruel d'ambition, alors que nos ports sont les mieux placés géographiquement.**

2. Des progrès ont été accomplis depuis la réforme de 2008 mais il reste beaucoup à faire

Face à cette situation, **les années 2008 à 2013 ont été un temps de réforme** pour les grands ports français de métropole et d'outre-mer : il s'agissait de leur donner davantage d'autonomie en les transformant en établissements publics, d'adapter leur gouvernance et de les rendre aptes à répondre aux défis du transport maritime international.

Malheureusement, **cette dynamique ne s'est pas traduite dans les chiffres** : à ce jour, l'impact positif de la réforme sur la productivité à quai n'est pas flagrant et le tonnage des marchandises a connu une évolution défavorable jusqu'en 2011. **L'effet conjugué de la crise économique et de la réforme portuaire** (grèves, baisses de trafic) a constitué un choc négatif de grande ampleur pour nos ports.

Depuis, la reprise des trafics est lente à se manifester et les parts de marché ne se sont guère améliorées. Sur les cinq dernières années, de 2011 à 2015, le **trafic global recule de 1,2 % par an en moyenne**, contre une progression de 1,2 % pour l'ensemble des ports européens étrangers.

Cette contre-performance est globalement due à la **baisse structurelle du trafic des produits pétroliers** (-4,4 % par an). Nos grands ports sont encore trop dépendants des trafics de vrac liquides, ce qui fragilise leur position dans un contexte de transition énergétique au niveau européen. On observe en revanche des **signes positifs du côté des marchandises conteneurisées** (+4,2 % par an).

Cette tendance s'observe sur l'ensemble de nos façades maritimes, où la performance française est **systématiquement inférieure à celle de nos concurrents étrangers** :

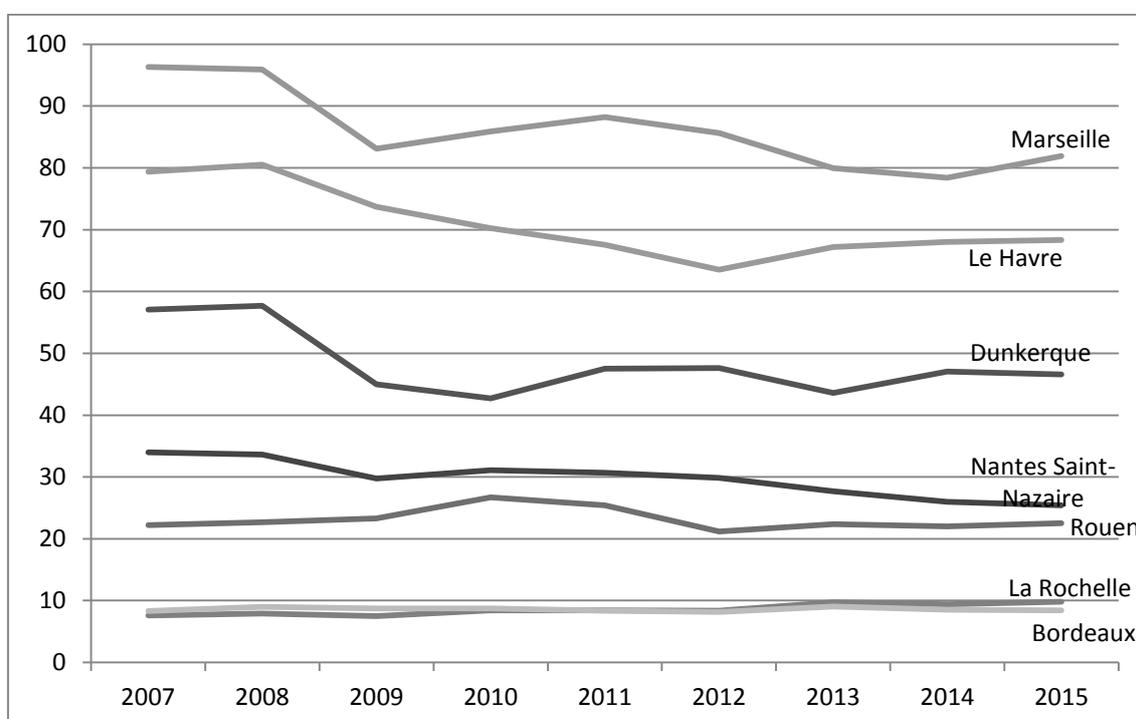
- en Manche et mer du Nord, l'ensemble formé des ports de Dunkerque, du Havre et de Rouen, affiche un taux de croissance annuel

moyen stable (-0,5 %) sur les cinq dernières années, alors que l'ensemble des dix-huit ports étrangers¹ progresse de 0,8 % ;

- sur la façade Atlantique, le trafic français régresse de 2,1 % entre 2011 et 2015, alors qu'il augmente de 3,4 % par an pour les onze ports étrangers² ;

- enfin en Méditerranée, le trafic de marchandises du port de Marseille se contracte annuellement de 1,9 % par an entre 2011 et 2015, alors qu'il progresse de 1,2 % par an pour les quinze autres ports³.

ÉVOLUTION DU TRAFIC DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES MÉTROPOLITAINS (EN MILLIONS DE TONNES)



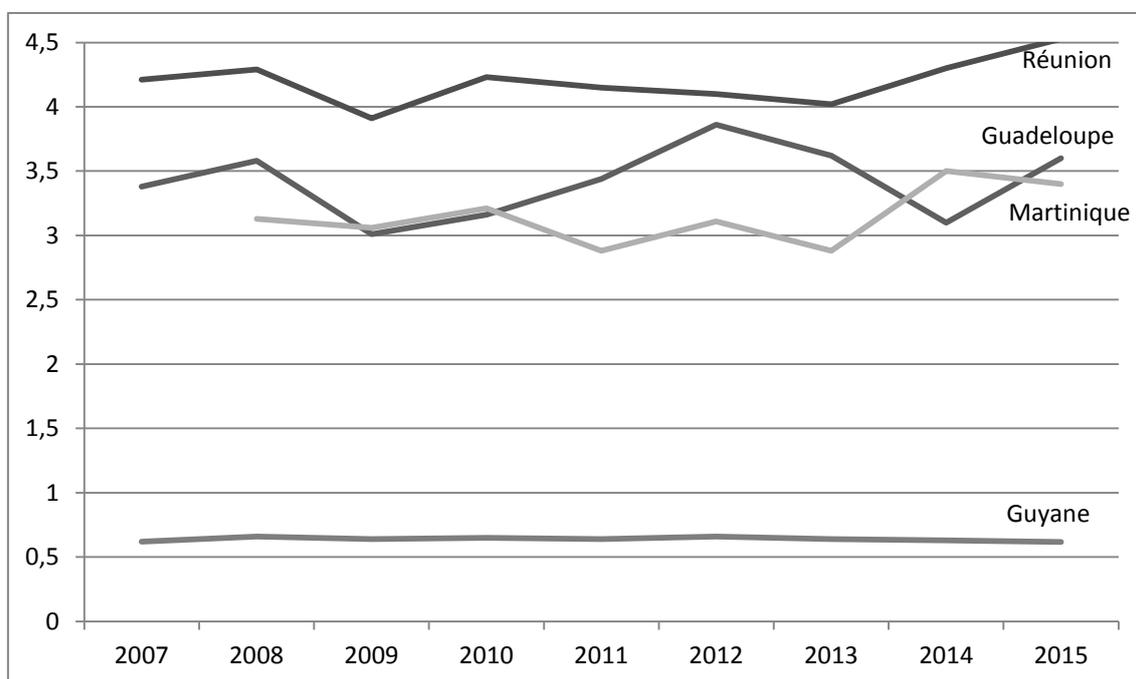
Données : DGITM

¹ Aarhus, Amsterdam, Antwerp, Brake, Bremen Bremerhaven, Fredericia (Og Shell-Havnen), Gdansk, Ghent, Göteborg, Hamburg, Helsinki, London, Oslo, Riga, Rostock, Rotterdam, Stockholm, Zeebrugge.

² Bilbao, Ferrol San Cibrao, Dublin, Gijón, La Coruña, Las Palmas, Leixões, Lisboa, Santa Cruz de Tenerife, Setúbal, Sines.

³ Algeciras, Barcelona, Cartagena, Constantza, Genova, La Spezia, Lemosos, Livorno, Napoli, Piraeus, Ravenna, Tarragona, Thessaloniki, Valencia, Venezia.

ÉVOLUTION DU TRAFIC DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES D'OUTRE-MER (EN MILLIONS DE TONNES)



Données : DGITM

B. LES POUVOIRS PUBLICS PRENNENT PROGRESSIVEMENT CONSCIENCE DU RÔLE STRATÉGIQUE DE NOS PORTS

1. Une stratégie nationale portuaire méconnue des acteurs portuaires

Depuis 2013, les ports français sont engagés dans une nouvelle étape, celle de la reconquête de parts de marché. À ce titre, le Gouvernement a présenté une feuille de route visant à transformer les ports français en véritables « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un *hinterland* de portée européenne. Votre rapporteur ne peut que souscrire aux ambitions portées par cette stratégie nationale de relance portuaire. Encore faut-il qu'elle soit effectivement suivie d'effets.

Ainsi, la stratégie nationale portuaire, annoncée en 2013, repose sur trois principaux piliers : le renforcement des ports dans leur dimension logistique avec un accent sur l'intermodalité, la valorisation de la situation des ports et la promotion de l'installation d'activités industrielles, enfin l'essor du rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces. Cette stratégie est également déclinée dans une stratégie nationale portuaire en outre-mer, publiée en juin 2016.

À la suite des travaux de la conférence nationale sur la logistique de juillet 2015, un **plan d'action pour la stratégie nationale « France Logistique 2025 »** a également été élaboré : il décline, dans son volet portuaire, les ambitions de la France en matière d'optimisation des infrastructures, de renforcement des portes du territoire avec en particulier la fluidification du passage portuaire, et la massification des flux et la complémentarité des modes de transport.

D'une façon générale, **vos** rapporteur **salue les efforts récents** visant à simplifier la gestion administrative des ports, à renforcer le dialogue et la concertation, ou à clarifier la répartition des compétences. Il n'en reste pas moins qu'il **ne s'agit là que de palliatifs nécessaires** car, sans investissements massifs dans nos infrastructures portuaires, la France ne pourra espérer rattraper ses concurrents européens.

Les grandes orientations de la stratégie nationale portuaire

L'État entend franchir un nouveau cap et affirmer son ambition pour ses ports dans une feuille de route portant sur l'ensemble du système portuaire français et reposant sur trois principaux piliers : logistique et intermodalité, développement industriel et aménagement des espaces. Cette stratégie vise avant tout les grands ports maritimes (GPM) dont l'État a la responsabilité mais elle se fera en liaison étroite avec les ports décentralisés.

Premier pilier - La logistique et l'intermodalité

Le premier objectif de la stratégie nationale portuaire est de **mettre en place des offres de transport de bout en bout fiables et compétitives**. Les ports français doivent devenir des « architectes » de solutions logistiques maritimes et terrestres sur un hinterland de portée européenne forts de chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les moyens massifiés, afin d'attirer et fidéliser les opérateurs et les clients.

Le deuxième objectif est de **rendre les modes massifiés plus compétitifs pour développer le report modal**, ce qui nécessite de meilleures connexions entre les ports et les réseaux fluviaux et ferroviaires.

Le troisième objectif est de **fluidifier le passage portuaire des marchandises** pour le rendre compétitif par rapport aux ports européens. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux, d'impulser des évolutions au sein de la place, afin de simplifier et partager les flux d'information et documentaires, notamment administratifs et douaniers.

- dans cet esprit, l'État a mis en place un **guichet unique portuaire**, afin qui permettra aux armateurs et aux entreprises de ne procéder qu'à une seule formalité déclarative à l'entrée ou à la sortie des ports, conformément à la directive 2010/65/UE applicable depuis le 1^{er} juin 2015 ;

- les services de l'État travaillent également à **simplifier le régime de TVA applicable aux importateurs** : l'article 27 de la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016 a permis d'en élargir le bénéfice à tous les opérateurs nationaux ou communautaires réalisant une opération d'importation, sans condition d'accès ;

- enfin, il a été proposé d'**ouvrir aux chargeurs opérateurs économiques agréés, le Cargo Community System AP+**, système informatique communautaire permettant de suivre l'ensemble des flux physiques, administratifs et douaniers de marchandises en temps réel : des expérimentations sont en cours dans les Grands Ports Maritimes de Marseille et Le Havre.

Ces trois objectifs de compétitivité, de report modal, et de fluidification du passage portuaire des marchandises doivent contribuer à conforter le statut de la France en tant que puissance maritime ouverte sur le monde : il s'agit de **gagner en attractivité pour capter de nouveaux flux** au-delà de l'*hinterland* actuel des ports français.

Deuxième pilier - Le développement industriel

Le quatrième objectif consiste à **disposer d'un plan d'actions pour l'accueil et le développement des activités industrielles génératrices de trafic maritime**. Les espaces portuaires constituent en effet une emprise idéale pour le développement d'industries lourdes, qui profitent de leur savoir-faire industriel.

Le système portuaire doit ainsi être **partie intégrante des réflexions sur les filières d'avenir**. Les ports ont vocation à renforcer leur association à travers des projets avec les milieux universitaires, la recherche, et les pôles de compétitivité, pour faire bénéficier les industriels d'un tissu local innovant. En particulier, le développement d'énergies nouvelles comme le biocarburant marin, la biomasse ou l'éolien offshore montre le lien étroit que les zones portuaires doivent jouer à l'avenir dans la production d'énergie et non pas uniquement dans l'approvisionnement énergétique.

Les ports doivent également **participer à la réduction des gaz à effet de serre** dans les transports, en l'occurrence dans le transport maritime, grâce à l'utilisation de carburants alternatifs propres comme le gaz naturel liquéfié (GNL). L'utilisation du GNL comme carburant marin offre de nouvelles opportunités pour développer une filière industrielle, qui passe par une bonne coordination entre les ports, pour offrir aux armateurs un réseau de soutage en France et en Europe.

Enfin, **le CGEDD-CGEIET a rendu un rapport fin 2013¹ sur les implantations logistiques et industrielles dans les GPM**. Il fait apparaître clairement que des efforts doivent être entrepris afin de simplifier l'installation des entreprises sur le domaine portuaire.

Le cinquième objectif de la stratégie portuaire consiste corrélativement à mettre en place des processus compétitifs pour l'implantation d'industries. Les zones portuaires étant appelées à être de véritables pierres angulaires du développement industriel, les ports ont un besoin impérieux de maîtriser la gestion de leurs espaces et de leurs capacités d'accueil. L'État entend par conséquent **simplifier les procédures d'installations d'activités économiques sur les ports**.

Troisième pilier - L'aménagement des espaces

Le sixième objectif de la stratégie nationale portuaire vise à **consacrer le rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces**, dans toutes leurs composantes (industrielle, logistique, naturelle), sans négliger l'interface ville-port et en liaison avec les territoires.

¹ La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles - Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET), octobre 2013.

À l'échelle de leur circonscription, les ports disposent en effet d'une compétence précieuse : la gestion de leur patrimoine foncier, qui constitue un réel atout stratégique. Il leur revient de **jouer leur rôle d'aménageur durable**, en déterminant la vocation des différents espaces du port, et en organisant leur gestion. Cette gestion équilibrée s'accompagne de la nécessité pour l'État de veiller à ne pas imposer aux ports de contraintes plus fortes que celles en vigueur dans les autres pays européens.

Au-delà de ces trois grands axes, l'État souhaite accorder la plus grande importance à la promotion sur le terrain d'un **dialogue social de qualité**, entre partenaires responsables contribuant collectivement au développement des ports, comme prôné par la convention collective nationale unifiée (CCNU) « ports et manutention » de 2011, qui a permis de refonder le dialogue social.

Par ailleurs, le **développement d'une politique de formation professionnelle dynamique** doit permettre aux salariés de bénéficier de compétences adaptées à l'évolution de leurs métiers, mais aussi aux places portuaires d'accroître leur compétitivité.

Ce volet social constitue un aspect essentiel de la stratégie nationale portuaire. La stabilité du climat social est décisive pour attirer le trafic dans les ports français, ce qu'illustre la confiance de plus en plus affichée par les grands armateurs depuis la relative accalmie consécutive à la réforme.

Enfin, au plan européen et plus généralement à l'international, en Asie mais aussi en Amérique, le Gouvernement entend **promouvoir le savoir-faire des ports français** et assurer à nos partenaires étrangers qu'ils recevront le meilleur accueil possible, fiable et à l'écoute de leurs besoins.

En pratique, l'administration précise que la stratégie nationale portuaire est **prise en compte dans les projets stratégiques des grands ports maritimes (GPM)**, qui ont désormais tous été validés en conseil de surveillance. Ces projets seront accompagnés par un nouveau contrat entre l'État et chacun des GPM, qui identifiera les engagements réciproques en matière de résultats et de soutien financier de l'État.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS STRATÉGIQUES DES GPM

Grand port maritime	Avis de l'Autorité environnementale	Consultation publique	Approbation par le conseil de surveillance
Marseille	25-févr-15	26 février - 26 mars 2015	27 mars 2015
Dunkerque	25-févr-15	2 avril - 3 mai 2015	22 mai 2015
Le Havre	08-oct-14	8 décembre 2014 - 8 janvier 2015	27 mars 2015
Rouen	25-févr-15	8 décembre 2014 - 8 janvier 2015	2 octobre 2015
Nantes Saint-Nazaire	26-août-15	7 septembre - 6 octobre 2015	23 octobre 2015
La Rochelle	08-oct-14	21 novembre - 21 décembre 2014	17 avril 2015
Bordeaux	10-juin-15	3 juillet 2015 - 19 novembre 2015	19 novembre 2015
La Réunion	10-sept-14	10 octobre - 10 novembre 2014	25 novembre 2014
Guadeloupe	23-oct-13	30 septembre - 30 octobre 2015	24 novembre 2015
Martinique	2-déc-2015	-	1 ^{er} mars 2016
Guyane	14-janv-15	2 février - 2 mars 2015	25 mars 2015

En matière de desserte ferroviaire, le Gouvernement assure que les ports travaillent en étroite collaboration avec les directions régionales de SNCF Réseau et Voies navigables de France (VNF) pour identifier les infrastructures nécessitant d'être modernisées ou mieux exploitées. Par ailleurs, le **projet d'amélioration de la desserte du port du Havre par l'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors**, figure au nombre des priorités retenues par la commission Mobilité 21¹ et des 32 projets présentés par la France pour le plan Juncker. Il bénéficiera par ailleurs d'une subvention à hauteur de 31% dans le cadre du réseau transeuropéen de transport (RTE-T). Le projet vient d'être **déclaré d'utilité publique**, le 18 novembre 2016, moyennant quelques travaux de protection acoustique des riverains. Il est désormais **impératif d'engager les travaux dans les meilleurs délais**, mais combien d'années précieuses auront été perdues pour mettre en place ce projet ?

Votre rapporteur se félicite également des avancées en matière de facilitation du passage portuaire, notamment sur l'**autoliquidation de la TVA à l'importation** qui permet de simplifier le régime applicable aux importateurs. L'article 27 de la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016 a permis d'en **élargir le bénéfice à tous les opérateurs nationaux ou communautaires réalisant une opération d'importation, sans condition d'accès**. Un amendement a été déposé par le Gouvernement et adopté dans le cadre du projet de loi relatif à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, afin de compléter le dispositif : outre l'ouverture aux opérateurs tiers, exclus du premier texte, celui-ci a pour objectif de ne **retenir que les opérateurs fiables**. Votre rapporteur **espère que cette restriction du champ d'application n'occasionnera pas des pertes de trafic**.

2. Les missions parlementaires sur l'attractivité et la compétitivité des portes d'entrée maritimes françaises

En janvier 2016, le Premier Ministre a confié à **quatre binômes de parlementaires** des missions portant sur le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des principales portes d'entrée maritimes françaises, qui se sont achevées en juillet. Ces quatre missions concernaient **l'axe Seine, l'axe Nord, l'axe Rhône-Méditerranée et la façade Atlantique**.

Au-delà des recommandations particulières formulées sur chacun des axes, elles ont dressé un **bilan commun autour de trois enjeux structurants** pour les ports français : la **simplification des procédures administratives** pour fluidifier le passage portuaire, une nécessité de **dresser des perspectives d'avenir** en pérennisant les infrastructures existantes, en

¹ « Pour un schéma national de mobilité durable » - Rapport de la commission Mobilité 21 présidée par Philippe Duron, remis au ministre chargé des transports, de la mer et de la pêche, le 27 juin 2013.

encourageant le report modal, en assurant la stabilité sociale, et un **besoin de convergence et de coopération** à la fois entre les différentes places portuaires, mais aussi entre les ports et les territoires. Parmi les pistes d'actions évoquées, certaines sont nouvelles, d'autres confirment la pertinence des démarches déjà lancées.

Au niveau institutionnel, on distingue **deux approches** : les rapports sur l'axe Seine et l'axe Rhône-Méditerranée **interpellent principalement l'État**, considéré comme l'interlocuteur de référence pour soutenir une plus grande intégration interportuaire et élargir l'hinterland des places portuaires ; les rapports sur l'axe Nord et la façade Atlantique **invitent surtout les collectivités territoriales, et notamment les régions**, à se saisir de leurs nouvelles compétences en matière d'économie et d'aménagement du territoire, en jouant un rôle accru dans le développement des ports (gouvernance, choix d'investissement, élargissement des hinterlands et promotion des ports).

LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES MISSIONS PARLEMENTAIRES SUR L'ATTRACTIVITÉ DES PORTES D'ENTRÉE MARITIMES FRANÇAISES

Axe Nord (René Vandierendonck et Jérôme Bignon)

La mission a mis en avant un besoin de structuration des acteurs et de l'offre portuaire et logistique des Hauts-de-France. Un des enjeux majeurs est de **repenser la gouvernance** en créant une **entité dédiée regroupant les trois ports de Boulogne, Calais, Dunkerque ainsi qu'Eurotunnel**. Cette entité aurait vocation à renforcer la coopération portuaire, comme c'est le cas sur les ports flamands, mais aussi à renforcer la coopération entre les différents acteurs publics des Hauts-de-France afin de structurer l'offre logistique en cohérence avec les différents schémas territoriaux. La mission propose également que cette « conférence régionale portuaire » soit associée à l'instauration d'une conférence portuaire de dimension nationale.

En parallèle, la mission recommande de **s'appuyer sur la mise en œuvre du Canal Seine-Nord Europe**, en raison de son caractère stratégique et des retombées économiques importantes attendues pour la région des Hauts-de-France. Sur ce point la mission met en exergue la nécessité de **réaliser les investissements connexes au canal**, la mise en œuvre de la société de projet, prévue à l'ordonnance n° 2016-489 mais également la mise en place d'une **stratégie d'anticipation foncière** sur le territoire du projet.

Au-delà la mission recommande la mise en place de mesures fiscales et économiques adaptées aux spécificités portuaires, notamment par le **rétablissement du financement réglementaire par l'État des dragages d'accès des ports**, l'établissement d'un **niveau de prélèvement global de l'État inférieur** à celui observé en moyenne sur la dernière décennie (impôt sur les sociétés et prélèvement d'actionnaire), la **création de zones franches**.

Axe Seine (Valérie Fourneyron et Charles Revet)

La mission propose une trentaine de recommandations, en positionnant les ports français vis-à-vis de leurs concurrents européens. Les recommandations concernent aussi bien les ports de l'axe Seine que la politique nationale de transport, prônant un engagement de l'État, notamment financier, dans le développement de la compétitivité portuaire, la mise en œuvre d'une offre de service fluide et la desserte de l'hinterland.

Plusieurs **investissements** sont recommandés **en faveur des modes massifiés**. Il s'agit notamment de la **ligne ferroviaire Serqueux-Gisors**, de **l'entretien des écluses de la Seine** et notamment celle de Méricourt, de la **mise au gabarit européen de l'Oise (MAGEO)** et de **l'accès fluvial direct à Port 2000**. La mission recommande aussi la montée en charge du terminal multimodal.

La mission propose également des pistes pour **limiter le niveau de pression fiscale** sur les ports : **maintien de l'exonération de la taxe foncière, réduction du champ d'application de l'impôt sur les sociétés, adaptation du montant de prélèvement des dividendes** réclamés au grand port maritime et confirmation de la **responsabilité de l'État sur le dragage des chenaux d'accès**.

Façade Atlantique (Yannick Vaugrenard et Gérard César)

La mission constate le **poids marginal des ports de la façade Atlantique** dans les échanges européens et internationaux : les ports de Rotterdam et Amsterdam représentent 15 fois le trafic des trois grands ports maritimes de la façade Atlantique. La mission constate un « *manque cruel d'ambition* » en matière de coordination, notamment du fait des **positionnements stratégiques différents** des trois ports, mais aussi de **configurations différentes en matière d'accès nautiques** notamment.

En termes de **gouvernance**, la mission propose : le **pilotage par les régions de l'Ouest et du Centre** d'une stratégie et d'un plan d'actions relatif au **développement des réseaux de transport ferroviaire, routier et fluvial, et des zones logistiques en arrière des trois ports** qui pourrait notamment s'appuyer sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques (dit « Fonds Junker ») ; le **renforcement du rôle de l'instance de coordination interportuaire existante (CCIA)**, avec une réflexion sur les possibilités d'une intégration renforcée, voire d'un changement de statut (GIE), associant les ports décentralisés.

En ce qui concerne la compétitivité de l'offre de service portuaires, la mission propose : de permettre une vision pérenne et dépassionnée en matière de dragage en **renforçant l'adhésion autour des décisions prises dans le cadre du GIE Dragages-Ports** ; de lancer une **étude de parangonnage sur les structures portuaires et leurs coûts par rapport aux autres ports européens**.

Enfin, pour une meilleure adaptation aux enjeux locaux, la mission propose de **créer deux pôles distincts** : le **pôle de Nantes Saint-Nazaire** constitué du grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire ; le **pôle de La Rochelle et Bordeaux** constitué des deux autres ports, dont la gouvernance pourrait faire l'objet d'un projet de décentralisation. La mission propose qu'une **structure de holding puisse être pilotée par la région**, en précisant qu'Alain Rousset, président de la région Nouvelle-Aquitaine, a confirmé sa volonté de renforcer son positionnement dans la gestion de ces deux ports.

Axe Rhône-Méditerranée (Elisabeth Lamure et Francois-Michel Lambert)

Le rapport souligne l'importance d'articuler les enjeux portuaires, le développement économique et les performances logistiques. Des nombreuses mesures de simplification sont préconisées, pour **faciliter l'installation des investisseurs sur le territoire** en réduisant notamment la complexité bureaucratique des escales portuaires et en mettant en place un *cargo community system* unique.

La mission recommande également l'**organisation de deux territoires** pour multiplier les implantations de plateformes logistiques et d'industries en lien avec les ports de la façade méditerranéenne : d'un côté, l'axe Rhône-Saône, de l'autre, **les ports méditerranéens coordonnés sous une gouvernance à construire, le Range France Med** (de Port La Nouvelle jusqu'à Nice, en passant par Sète, Marseille-Fos et Toulon), sur le modèle des *multi-port gateways*.

La mission propose également des mesures de compétitivité en matière fiscale, de revoir la politique tarifaire du grand port maritime de Marseille, et d'améliorer la desserte de son *hinterland*.

3. Le Comité interministériel de la mer du 4 novembre 2016

Le Comité interministériel de la mer (CIMER) du 4 novembre 2016 a tracé **plusieurs orientations de la politique portuaire pour l'année à venir**, parmi lesquelles figurent notamment : l'augmentation de la participation financière de l'État aux dépenses de dragage ; l'harmonisation des systèmes d'informations de la chaîne logistique, douanière et sanitaire pour plus de simplicité et de rapidité ; la pérennisation du modèle fiscal des ports.

LES MESURES PORTUAIRES DU CIMER DU 4 NOVEMBRE 2016

1. L'État pourra augmenter sa **participation financière au dragage des ports jusqu'à 26 M€ en 2017 et jusqu'à 30 M€ en 2018** avec la mise en place de contrats de progrès dans les Grands ports maritimes. Le système national de dragage sera réformé, afin de permettre à l'ensemble des places portuaires de gagner en attractivité et en compétitivité face à leurs concurrents européens.

2. L'État renforce l'**attractivité des ports ultramarins**, notamment s'agissant de la croisière : aboutissement de la stratégie nationale portuaire outre-mer, développement du système de détaxe pour les croisiéristes, amélioration des installations portuaires destinées à la croisière et à l'activité de transbordement, soutien financier au développement d'un terminal de croisières au port de Saint-Pierre-et-Miquelon.

3. Le Gouvernement **défend l'exonération d'impôt sur les sociétés** pour les ports devant la Commission européenne.

4. Le Gouvernement **facilite l'instruction des autorisations d'exploitation des espaces industrialo-portuaires** dans le respect des enjeux environnementaux.

5. La **gouvernance des axes portuaires va être structurée** pour renforcer l'attractivité des grands ports et la dynamique logistique.

6. La **convergence des modes de fonctionnement des *Cargo community system* (CCS)** vers un système universel compatible avec le système douanier est engagée en rendant interopérables les systèmes existants.

7. Le projet de modernisation de la ligne ferroviaire **Serqueux-Gisors sera déclaré d'utilité publique** avant la fin de l'année 2016.

8. L'État **investit 40 M€ à travers l'appel à projets « Ports à énergie positive »** afin de renforcer la maîtrise des pollutions et des gaz à effet de serre.

9. Un cadre national est défini pour le **déploiement d'une offre logistique pour carburants alternatifs** en concertation avec les parties prenantes.

Votre rapporteur se félicite de ces mesures supplémentaires, qui **ne sont pas prises en compte dans le PLF 2017**, et viendront augmenter la compétitivité des ports français. Ces mesures font en partie **écho à certaines préconisations qu'il avait formulées dans le rapport sur l'axe Seine**.

En particulier, **l'interopérabilité** des *Cargo Community System* (CCS), les systèmes informatiques de suivi de la marchandise, est aujourd'hui indispensable pour assurer la sûreté/sécurité, faciliter les contrôles douaniers, simplifier les échanges entre les intervenants et fluidifier les opérations grâce à une traçabilité de l'ensemble des marchandises et des documents dématérialisés. Actuellement, **deux CCS concurrents et non-interfaçables sont développés** : S)One par la société SOGET basée au Havre, et Ci5 par la société MGI basée à Marseille. Ils viennent directement concurrencer le déploiement du CCS unique AP+ développé à partir de 2001 sous l'impulsion de l'État. Or la multiplication de CCS différenciés **nuît à l'efficacité d'ensemble de notre système portuaire**, dans la mesure où ils peuvent être utilisés pour réserver l'accès à l'information à un nombre limité d'acteurs ou à faire payer un tarif excessif aux nouveaux entrants.

S'agissant de **l'augmentation de la contribution de l'État au dragage des ports**, votre rapporteur rappelle qu'il s'agit d'une **mesure de bon sens**. Les opérations de dragage en milieu marin et estuarien représentent chaque année en France près de **35 millions de mètres cubes de sédiments**, issus des chenaux d'accès aux ports et de leurs bassins. Le dragage de ces matériaux est indispensable pour des raisons de sécurité liées à **l'accueil des navires dont les gabarits sont croissants**, mais également dans un souci de **prévention des risques naturels** tels que les inondations. La nécessité de garantir la sécurité des accès aux infrastructures portuaires mais également de maîtriser les flux hydrauliques, fait du dragage une **activité de service public**.

Ainsi, la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 portant création des ports maritimes autonomes désigne **l'État comme responsable de l'accès aux ports français**. Or celui-ci assume aujourd'hui **seulement 41% du financement de ces accès** et cette part décroît un peu plus chaque année. Entre 2006 et 2014,

les dotations de l'État sur les dragages d'accès aux ports maritimes d'Haropa se sont élevées à 162 M€ pour une charge totale de 342,5 M€, pendant qu'en Belgique le gouvernement les finançait en totalité pour un montant de 2,12 milliards d'euros (754 M€ pour Anvers, 217 M€ pour Gand et 317 M€ pour Zeebrugge). L'État doit **prendre intégralement en charge cette mission**, afin de **permettre à nos ports de réduire leurs droits de ports à due proportion**, et d'améliorer leur compétitivité-prix.

C. LA RECONQUÊTE DE L'HINTERLAND DOIT DEVENIR NOTRE PRIORITÉ

- Dans la compétition entre les *hubs* portuaires, une évidence s'impose désormais : **la bataille se joue à terre**, à l'échelle des hinterlands. Notre pays doit trouver les moyens de consolider l'hinterland de ses ports, et d'assurer la coordination entre les stratégies de développement des grands ports maritimes et les différentes politiques publiques. **Il ne suffit pas de proclamer que ce désenclavement est une préoccupation forte de l'État** : il faut que cela soit suivi d'effets, avec une programmation ambitieuse d'investissements qui ne fasse pas les frais de l'assainissement des finances publiques.

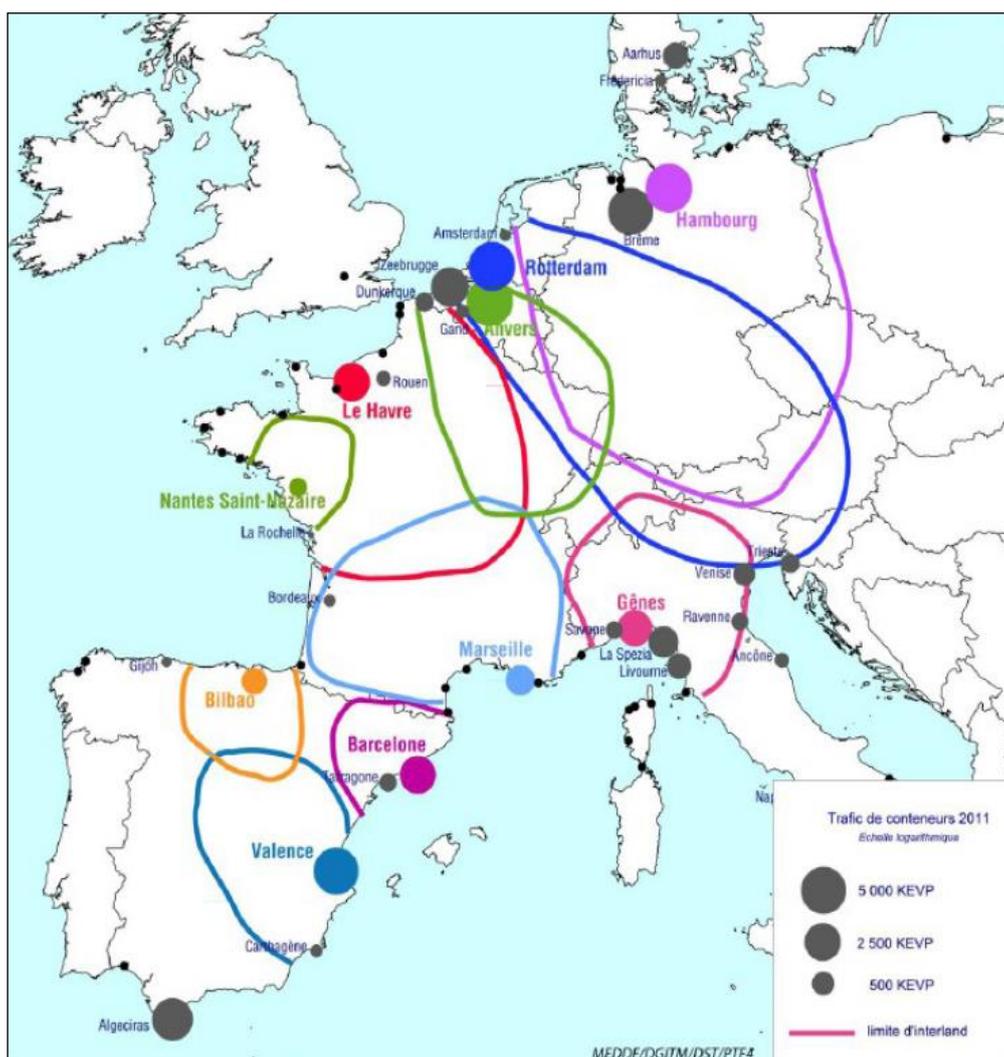
À l'étranger, les autorités portuaires investissent dans des **plateformes logistiques à l'intérieur des terres** et recherchent des **alliances avec des « intégrateurs de fret »**, grandes entreprises de transports qui maîtrisent les différents segments de la chaîne logistique terrestre (et aérienne), qui passent par des services, aussi bien que par des investissements. **Hambourg est la première gare fret d'Europe** et le port de cette ville est sans conteste le plus performant d'Europe pour la desserte ferroviaire. Sur 9,7 millions de conteneurs opérés par le port hanséatique, plus d'un quart sont acheminés par voie ferrée : le fret ferroviaire est prépondérant pour des trajets de plus de 150 kilomètres car ce mode de transport est **considéré comme le plus fiable et le moins cher** par nos voisins allemands. Cette préférence pour le rail a de quoi surprendre puisque ce mode de transport est régulièrement décrié en France pour son manque de fiabilité et de compétitivité par rapport à la route.

- Sur ces aspects, votre rapporteur déplore depuis longtemps l'attitude de l'administration, qui se contente de poursuivre les projets déjà amorcés, en prétendant que ce ne sont pas les infrastructures portuaires qui sont déficientes. Une dynamique d'innovation est nécessaire dans nos ports. Le chantier multimodal du Havre ne permettra pas à lui seul de rattraper les ports d'Anvers ou de Rotterdam. L'hinterland naturel du Havre est l'Île-de-France, soit environ 1,5 million de conteneurs, et ceux d'Anvers ou de Rotterdam ne sont guère plus grands si l'on se limite à des considérations géographiques. Mais ces ports ont eu l'ambition d'élargir leur horizon à l'Europe centrale et aux pays nordiques. De façon encore plus surprenante,

la moitié des conteneurs d'Île-de-France est traitée à Anvers : contrairement au Havre, ce port dispose d'une plateforme logistique lui permettant de retraiter les conteneurs qui ne sont pas pleins, pour en faire des conteneurs pleins. Le fait que des ports étrangers (notamment ceux de la mer du Nord : Anvers, Zeebrugge, Rotterdam) soient en capacité de concurrencer nos ports sur leur propre hinterland en dit long sur le chemin qui reste à parcourir.

La stratégie portuaire française doit ainsi avoir pour ambition de concurrencer Rotterdam ou Anvers sur leur propre hinterland, en élargissant notre horizon à la Suisse, l'Allemagne, l'Europe du Sud ou l'Europe centrale. Cette vision nécessite une dynamique d'investissement, en infrastructures portuaires et ferroviaires, qui n'est toujours pas à la hauteur. Le jour où un conteneur déchargé au Havre et acheminé par voie ferroviaire vers l'Europe Centrale arrivera à destination en moins de temps qu'il n'en faut au bateau duquel il a été déchargé pour rejoindre Hambourg, nous aurons gagné !

HINTERLANDS DES PRINCIPAUX PORTS FRANÇAIS ET EUROPÉENS



Source : DGITM

- À ce sujet, votre rapporteur souligne, depuis de trop nombreuses années, l'intérêt d'une **liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre**, mais les pouvoirs publics semblent peu empressés de faire avancer ce dossier. Seuls des crédits d'étude seront effectivement versés pour ce projet dans le cadre des CPER 2015-2020. **L'administration estime que le trafic actuel n'est pas suffisant** pour rentabiliser à la fois la chatière et le terminal multimodal qui vient d'être construit. Or **c'est précisément la logique inverse qu'il faudrait adopter**, en faveur d'une politique de l'offre : l'amélioration de la qualité du service proposé aux clients grâce à ces deux systèmes permettrait précisément de détourner du trafic, puisque Le Havre est mieux placé géographiquement que ses concurrents de mer du Nord. Sans compter que le **modèle économique du terminal multimodal n'est pas équilibré** : il se révèle surdimensionné puisqu'il est **calibré pour un trafic deux fois plus élevé** que les niveaux actuels, et nécessite de surcroît de trouver un accord raisonnable avec les dockers. Par conséquent, la SNCF n'a pas véritablement intérêt à utiliser le terminal à ce stade, mais comme cette installation existe, l'administration **refuse d'étudier toute solution complémentaire** qui serait susceptible de lui faire concurrence.

Plus largement, dans la **perspective de l'ouverture du Canal Seine-Nord**, il devient urgent d'engager simultanément les travaux dans le port, notamment la **création de la chatière**, les travaux ferroviaires en liaison avec le port notamment la **ligne Serqueux-Gisors**, les travaux fluviaux à commencer par la **mise au gabarit européen de l'Oise** (Mageo) afin que les ponts et écluses soient adaptés pour permettre la navigation à trois niveaux de conteneurs et un fonctionnement sans interruption. Il y a urgence d'en faire un projet global et spécifique ! L'État **dispose des moyens juridiques pour raccourcir les procédures et accélérer les travaux**, en utilisant par exemple un appel d'offres conception-réalisation ou dialogue compétitif. Ce ne sont bien sûr que des suggestions et il appartient aux techniciens de **proposer le montage le mieux adapté**, mais il y a urgence ! Sur le plan financier, il est indispensable que l'État mobilise les acteurs intéressés, à commencer par l'Union Européenne, qui s'est fixée pour priorité de développer le fluvial et le ferroviaire, et les collectivités locales, notamment la région.

- À l'heure actuelle, au-delà de quelques gesticulations administratives, l'État ne s'implique toujours pas suffisamment, d'un point de vue financier et opérationnel, dans nos grands ports maritimes, qui **ne jouent pas dans la même catégorie que leurs voisins européens**. Dans la compétition pour devenir les « *hubs* » des plus grandes compagnies d'armateurs, les grands ports concurrents sont aidés par des **politiques publiques volontaristes au service d'une économie maritime puissante**. Ils investissent bien **au-delà de leur circonscription portuaire**, dans l'ensemble de la chaîne logistique. Ces ports offrent des services complets et intégrés, du transbordement massifié par de puissantes plateformes logistiques et multimodales à une desserte « en profondeur » vers l'hinterland. A tel point

que, pour un opérateur transcontinental, il est **moins cher de faire un seul arrêt à Rotterdam pour toute l'Europe** et d'y transborder ses marchandises, plutôt que de faire plusieurs arrêts.

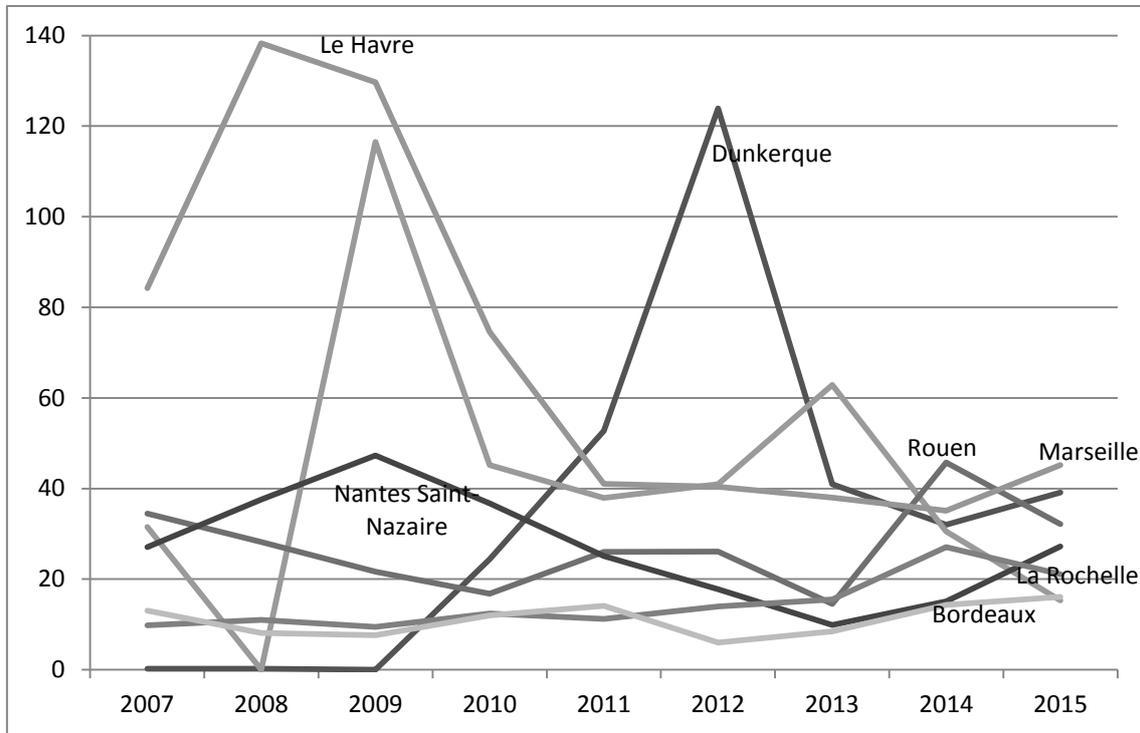
Force est de constater que les participations de l'État au fonctionnement et aux investissements portuaires **s'amenuisent année après année**. On observe néanmoins **une certaine prise de conscience** puisqu'une légère **reprise de l'investissement est observée en 2015**, à la fois pour les GPM métropolitains et d'outre-mer. Il est cependant **difficile de mesurer précisément l'effort global de l'État**, qui est ventilé entre plusieurs instruments budgétaires et entre plusieurs modes de transport (en particulier le ferroviaire), même si, comme cela a été signalé précédemment, le soutien financier aux seules infrastructures portuaires est, quant à lui, en constante diminution.

INVENTAIRE DES PRINCIPALES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES (GPM)

GPM	Opérations CPER 2007-2013	Opérations CPER 2015-2020
Le Havre	Chantier multimodal (18,7M€) 2 ^e phase de Port 2000 (62M€)	Création de parcs logistiques (6M€) Ecluses Tancarville et François 1 ^{er} (9,5M€)
Rouen	Amélioration des accès nautiques (23,5M€)	Reconversion du site Pétroplus (20M€) Plateformes multimodales (4M€) Accès nautiques (7M€)
Nantes Saint-Nazaire	Terminal à conteneurs de Montoir (12,6M€)	Restructuration du site de Saint-Nazaire (20M€) Hub logistique (2,9M€)
La Rochelle	Aménagement de l'Anse Saint-Marc (4,44M€)	Réalisation du deuxième quai de l'Anse Saint Marc (3,17M€) Terminal chef de baie (5M€)
Bordeaux	Grattequina (2,96M€) Aménagement de la passe de l'Ouest (3,07M€)	Amélioration des accès nautiques (12M€) Développement des filières industrielles (15,6M€)
Marseille	Forme 10 (6,47M€)	Modernisation de la darse 2 (12M€) Réorganisation des terminaux passagers (14M€)
Dunkerque	Terminal méthanier (25M€)	Cercle d'évitage (4M€) Poste à quai (20M€)
La Réunion	Extension du port Est Phase II (3M€)	Extension du port Est (13M€)
Guyane	Réhabilitation des quais de Dégrad des Cannes (6M€)	Extension de quai (3,5M€) et outillages (3,5M€)
Guadeloupe	Aménagement du port de Basse-Terre (2M€)	Extension du terminal conteneurs (9M€)
Martinique	Extension de la pointe des Grives (2,5M€)	Modernisation des terminaux (7,3M€)

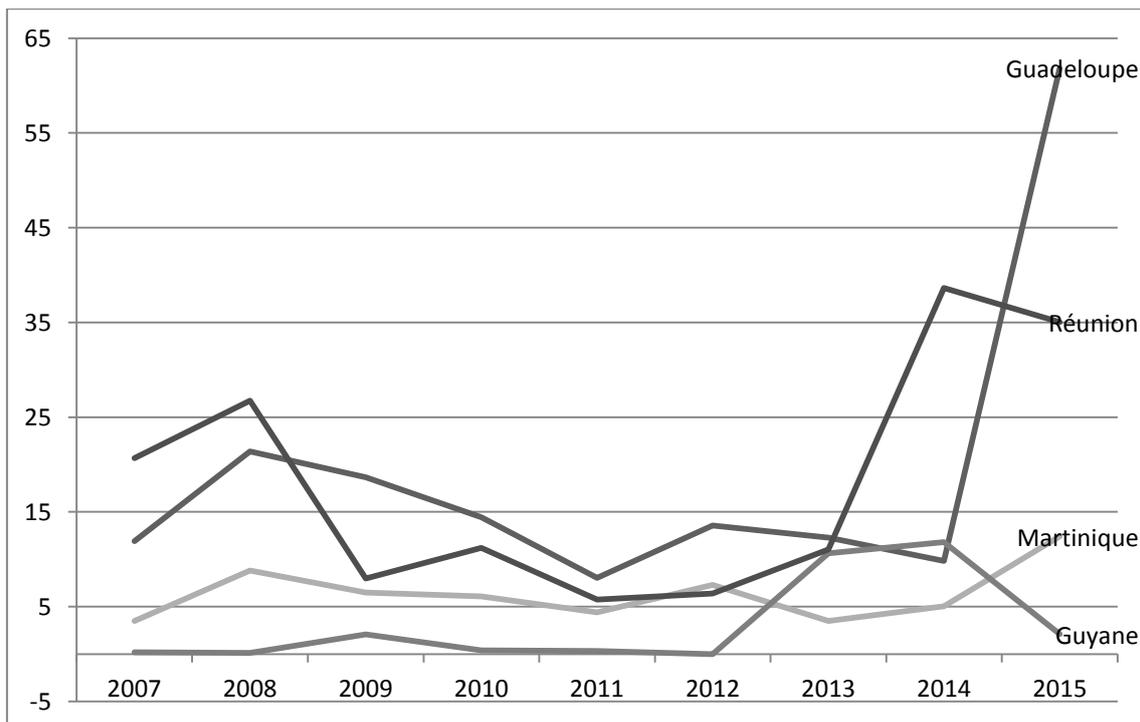
Source : DGITM

ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES MÉTROPOLITAINS (EN MILLIONS D'EUROS)



Données : DGITM

ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT DANS LES GRANDS PORTS MARITIMES D'OUTRE-MER (EN MILLIONS D'EUROS)



Données : DGITM

D. LA GOUVERNANCE DES GRANDS PORTS MARITIMES RESTE À MODERNISER

Sur le plan **juridique**, les réformes de 2008 et 2013 ont **mis fin à une gouvernance des ports lourde et inefficace**. Les conseils d'administration étaient bien souvent de simples chambres d'enregistrement des décisions proposées par le directeur général.

En **pratique**, l'autonomie juridique de nos ports est **une fiction** et l'État reste omniprésent. En effet, la gouvernance actuelle ne donne **pas suffisamment de poids aux collectivités territoriales**. Elles demeurent encore trop en retrait dans les conseils de surveillance, bien que l'État ne soit pas systématiquement majoritaire dans ces structures, compte tenu de l'absence de consignes données aux représentants des ministères et de l'indépendance des personnalités qualifiées.

Surtout, dans la mesure où nos ports connaissent une situation difficile, ils n'ont **aucune capacité d'autofinancement**, et restent par conséquent totalement **tributaires du ministère des Finances** pour leurs projets d'investissements.

Au final, nos ports paraissent, comme par le passé, **davantage gérés comme des infrastructures plutôt que comme des outils commerciaux**. L'omniprésence de l'État constitue **une anomalie française** : en dehors de l'Espagne et de la France, tous les grands ports européens sont rattachés à des collectivités ou organismes de proximité ; or même l'Espagne a décidé de décentraliser la gestion de ses grands ports, qui restent néanmoins propriété de l'État. En réalité, il n'y a donc qu'en France où l'État conserve l'organisation de la gestion des outils portuaires.

Rien n'interdit d'envisager aujourd'hui un **mouvement de décentralisation de la gestion de nos grands ports maritimes**, tout en maintenant la structure de gouvernance issue de la réforme de 2008 (conseil de surveillance, directoire et conseil de développement, auxquels s'ajoute la nouvelle commission des investissements introduite par la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue). Il suffirait pour cela de revoir la composition du conseil de surveillance avec, par exemple, **40 % de représentants de l'État (y compris les personnalités qualifiées), 40 % de représentants des collectivités locales, et 20 % réservés aux acteurs économiques** de la chaîne logistique portuaire.

En effet, les collectivités territoriales sont **directement concernées par la gestion de l'outil portuaire**, au niveau des terrains et espaces pour l'implantation de zones logistiques, de zones économiques et d'espaces nécessaires pour réaliser certains moyens d'acheminements, ou encore dans l'accompagnement financier de certains investissements. Avec la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, **les régions**

vont d'ailleurs être de plus en plus impliquées dans le développement économique portuaire, ainsi que dans le renforcement logistique des territoires. Ces récentes lois de réforme territoriale ont également doté les régions d'outils d'aménagement de leur territoire (SRADDET, SRDEIL,...) que ces dernières pourront saisir en cas de besoin, pour aménager les ports et leurs hinterlands. Enfin, en tant que président de la nouvelle commission des investissements, le président de région devrait naturellement être amené à jouer un rôle plus important dans la gestion de ces grands ports.

Dans le même esprit, il serait normal que le choix des responsables des directoires se fasse par un **appel ouvert à candidature**. Actuellement, le **directeur général reste généralement un fonctionnaire** d'État, alors que la loi du 4 juillet 2008 ne l'impose nullement. Il demeure tributaire, pour la progression de sa carrière administrative, de la tutelle du ministère. Il n'entreprendra donc pas de s'en abstraire, même si des dispositions le lui permettent, tant les habitudes sont fortes.

Une gouvernance renouvelée, à plus forte culture commerciale, permettrait de **développer une stratégie de marque à l'international**, surtout en Asie, à l'instar du port de Hambourg, qui assure sa promotion avec succès à travers l'association *Port of Hamburg Marketing* depuis plus de 25 ans. Nous avons besoin de **constituer une « équipe de France portuaire »** pour porter les intérêts portuaires de la France au-delà des frontières nationales. Un **véritable travail collectif**, impliquant une communauté d'acteurs « chassant en meute », est nécessaire pour le rayonnement des ports français et l'attraction de nouveaux clients et de nouveaux flux.

III. NOTRE PAVILLON DÉCLINE ALORS QUE LES GRANDES PUISSANCES PROJETTENT LEURS AMBITIONS SUR LE TRANSPORT MARITIME

Le pavillon français joue actuellement sa survie : alors que notre marine marchande dispose d'une flotte moderne et de qualité, figurant en tête des classements de l'*International Chamber of Shipping* (ICS) et du Memorandum de Paris, elle est menacée de disparition en raison de sérieux problèmes de compétitivité, dans un domaine particulièrement soumis à la concurrence internationale et aux ambitions géopolitiques.

A. LA FRÉQUENTATION DES ROUTES MARITIMES MONDIALES RÉPOND AUX ÉVOLUTIONS DU COMMERCE INTERNATIONAL

La ligne Est-Ouest, constituée de trois axes (transatlantique, Asie-Europe, transpacifique) reliant l'ensemble des grandes régions économiques, est la **principale route maritime** dans le transport conteneurisé. Elle emprunte **deux canaux interocéaniques** (Panama, Suez) et **trois détroits** (Malacca, Bad-el-Mandeb et Gibraltar). Sur cette artère à gros débit, **les**

échanges transpacifiques ont dépassé les échanges transatlantiques en 1985 avant de faire jeu quasi égal avec les flux Europe-Asie au milieu des années 2000. Aujourd'hui, l'axe l'Europe-Asie (23 millions d'équivalent vingt pieds ou EVP) et le transpacifique (22 millions d'EVP) dominent les échanges, loin devant l'axe transatlantique (7 millions d'EVP).

Depuis la crise de 2008, même si la route Est-Ouest reste dominante, la croissance du trafic conteneurisé à l'échelle mondiale est soutenue par **l'augmentation très rapide des routes interrégionales**, Nord-Sud et Sud-Sud. Les échanges Sud-Sud et intrarégionaux, notamment les échanges intra-asiatiques, représentent désormais **40% du volume global des échanges de marchandises conteneurisées**, suivis par les flux principaux Est-Ouest (30%). En une période de morosité sur les autres routes commerciales, les armateurs globaux, en particulier européens, y voient désormais un marché de choix. Ainsi Maersk développe activement depuis les années 2010 les lignes intra-régionales et Nord-Sud. L'armateur danois est le principal opérateur sur la ligne Asie-Afrique, avec une capacité de 33 000 EVP, devant CMA-CGM (20 900 EVP).

1. Les principaux enjeux géopolitiques des routes maritimes

Les enjeux géopolitiques des routes maritimes dans les différentes parties du globe concernent principalement le **contrôle d'espaces maritimes stratégiques**, la **liberté de navigation** et le **contrôle de l'accès aux ressources**, l'**extension de zones d'influence**.

a) Le contrôle d'espaces maritimes stratégiques en mer de Chine du Sud

La mer de Chine du Sud s'étend sur 3 500 000 km², allant du détroit de Malacca au détroit de Taïwan, avec des centaines d'îlots regroupés en archipels. Cet espace maritime où transitent **40% du trafic maritime mondial** (50% des flux d'hydrocarbures) a une importance stratégique vitale. Les 800 km du détroit de Malacca – artère critique pour le commerce maritime – offrent **la route la plus courte entre l'Europe et l'océan Pacifique**. Les **plus grands ports mondiaux pour le trafic conteneurisé sont situés sur le pourtour** de la mer de Chine du Sud et de la mer de Chine orientale. En outre, cet espace maritime est **richement doté en ressources énergétiques** (11 milliards de barils de pétrole et 25 milliards de m³ de gaz naturel) et en **ressources halieutiques** (10% de l'ensemble des captures de poissons dans le monde).

La mer de Chine du Sud fait l'objet de **revendications de souveraineté concurrentes** émanant des pays riverains. Elle constitue **l'un des principaux foyers de tensions en Asie orientale**. La zone contestée porte sur les îles Spratleys, Paracels, Pratas et le récif Scarborough. Ce ne sont pas les îlots en soi qui sont stratégiques mais **les droits qui y sont associés**. La Chine revendique des droits souverains « historiques » sur une zone

initialement tracée par la République de Chine en 1947 (« ligne en neuf traits ») et couvrant 90 % de cette mer de Chine méridionale. Elle s'est **accordée unilatéralement le droit de contrôler ces vastes archipels** (construction d'îlots artificiels) et **a rejeté en bloc le jugement du tribunal de la Haye** sur la mer de Chine du Sud, rendu le 12 juillet 2016, fondé sur la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer qu'elle a pourtant ratifiée.

La stratégie d'affirmation de la puissance chinoise dans une zone hautement stratégique pour les équilibres militaires et économiques mondiaux **suscite des inquiétudes**, sur fond de renforcement de sa puissance navale. Le discours final de Hu Jintao au 18^{ème} Congrès du Parti en novembre 2012 (« *Build China into a maritime power* ») confirme que la Chine est **à la fois une puissance continentale et maritime**. En 2015, le Livre blanc de la défense chinoise insiste sur l'importance des océans dans la stratégie mondiale de la Chine (« protection des mers ouvertes ») avec le **déploiement d'une puissance navale loin de ses bases** (sous-marin d'attaque dans l'océan Indien, présence dans les ports de Colombo et Karachi) pour préserver les intérêts nationaux.

b) Les stratégies d'influence dans l'océan Indien

Le projet de « **route de la soie maritime du XXI^e siècle** » du président Xi Jinping vise à relier la mer de Chine méridionale à l'Europe pour créer de nouvelles routes d'approvisionnement et diminuer la dépendance de la Chine aux routes traditionnelles passant par les détroits de Malacca et d'Ormuz. Il connaît des avancées au niveau financier avec la mise en place, en janvier 2016, de la **Banque asiatique de l'investissement pour les infrastructures** (*Asian Infrastructure Investment Bank* ou AIIB), dotée d'un capital de 100 milliards de dollars (Md\$).

Au-delà des aspects économiques (opportunités d'investissements pour les compagnies nationales chinoises, développement des provinces occidentales telles que Gansu, Guizhou, Qinghai et Xinjiang, écoulement des surcapacités actuelles de l'industrie chinoise), ce projet a des **implications géopolitiques à long terme**, avec la constitution de zones d'influences sur le pourtour de l'océan Indien. Il montre que la Chine souhaite **contrebalancer les relations commerciales étroites entre les États-Unis et certains États asiatiques**, dont témoignait la signature du Partenariat Trans-Pacifique (*Trans-Pacific Partnership* ou TPP) qui couvrait 40% du PIB mondial et 25% du commerce mondial et dont la Chine était exclue.

Ce projet comporte des **risques politiques**. L'intérêt grandissant de la Chine pour l'océan Indien, au cœur des flux mondiaux de conteneurs et d'hydrocarbures, suscite des **réactions des acteurs régionaux**. L'Inde a signé, en mai 2016, un accord avec l'Iran et l'Afghanistan pour développer le port iranien de Chabahar - un port qui permet d'éviter le détroit d'Ormuz -, destiné à devenir un pôle de transit entre ces trois pays, et plus généralement

avec l'Asie centrale. La **zone franche de Chabahar** est l'un des plus grands projets de développement du Sud de l'Iran. L'**implication de l'Inde** dans ce projet (apport de 500 millions de dollars) montre qu'elle veut concurrencer la Chine, qui investit elle-même dans le port pakistanais de Gwadar à une centaine de kilomètres de Chabahar.

2. Le renouveau des grands travaux dans les canaux interocéaniques

a) L'élargissement du canal de Panama

L'élargissement du canal de Panama vise à répondre à la demande croissante de transport de vrac sec et de conteneurs à bord de **navires de très grande taille** (« *Post-Panamax ships* ») pour accéder à de nouveaux marchés. Le canal relie déjà 1 700 ports à travers le monde.

Le canal élargi a été **mis en service le 26 juin 2016**. Il devrait stimuler les échanges commerciaux entre la côte Est des États-Unis et l'Asie, en **réduisant les coûts de transport de marchandises**. L'Amérique centrale et l'Amérique du Sud bénéficieront également de l'élargissement du canal qui **modifiera la chaîne logistique sur le continent américain** avec la mise en place d'une **capacité importante de transbordement dans la région des Caraïbes**, via les lignes secondaires. APM Terminal aura investi dans la région 3,5 milliards de dollars (Mds\$) entre 2010 et 2017 pour étendre les capacités portuaires.

Le canal élargi pourrait ainsi profiter à un certain nombre de marchés, de produits de base et de marchandises :

- exportations de **gaz naturel liquéfié depuis le Texas et la Louisiane** à destination de l'Asie, avec l'essor du gaz de schiste américain : en août 2016, le premier navire (« *Maran Gas Apollonia* ») transportant du GNL issu du terminal d'exportation de Sabine Pass aux États-Unis est arrivé en Chine, après avoir traversé le canal de Panama élargi, inaugurant ainsi une nouvelle ligne de transport de GNL ;

- livraison de **gaz au départ de la Trinité et Tobago** à destination du Chili ;

- acheminement des **céréales depuis la côte Est des États-Unis** vers l'Asie ;

- expéditions de **charbon et de minerai de fer depuis la Colombie, le Venezuela et le Brésil** vers l'Asie.

b) L'extension du canal de Suez

Lors du **lancement officiel du chantier, le 5 août 2014**, le président égyptien Al-Sissi avait exigé sa réalisation en un an, au lieu des trois à cinq années envisagées par les experts, pour tenir compte des travaux de doublement du canal de Panama, son principal concurrent.

Achevés fin juillet 2015, les travaux d'extension du canal de Suez ont permis de **doubler la circulation du canal sur 72 des 193 kilomètres de sa longueur**, par l'élargissement de 37 km du canal historique et le creusement d'une nouvelle voie de 35 km. Le doublement des voies doit **réduire de vingt à onze heures le temps de passage dans un sens, et de huit à trois heures dans l'autre sens**, et permettre le **passage de 97 bateaux par jour à l'horizon 2023** au lieu de 49 actuellement.

Mais **l'incertitude demeure sur ses retombées économiques**. Le gouvernement égyptien projette **13,2 Md\$ de recettes en droits de passage d'ici 2023**, contre 5,3 Md\$ actuellement. Cependant, la réduction de quelques heures de la traversée – sur des trajets de plusieurs semaines – et l'augmentation des capacités de transit du canal de Suez n'auront **pas forcément pour effet d'augmenter le nombre de cargos**.

B. RIEN NE SEMBLE ARRÊTER L'INEXORABLE DÉCLIN DU PAVILLON FRANÇAIS

Malgré les mesures d'aides à la flotte, **le nombre de navires sous pavillon français connaît un déclin continu**. Détenteur de la 5^{ème} place mondiale dans les années 1960, il occupe désormais la 31^{ème} place et représente 0,5% du tonnage mondial¹. Au 1^{er} juillet 2016, la flotte de commerce sous pavillon français compte 304 navires de plus de 100 UMS² et se décompose en :

- une **flotte de transport** de 168 navires (contre 176 navires en 2015 et 181 navires en 2014), totalisant près de 5,3 millions d'unités de jauge brute, dont la capacité d'emport est d'environ 6,3 millions de tonnes de port en lourd (TPL) ;

- une **flotte de services maritimes** de 136 navires (contre 125 navires en 2015 et 117 navires en 2014) totalisant 375 000 unités de jauge brute (10 câbliers, 9 navires de travaux maritimes, 71 navires de services offshore, 13 navires de recherche sismique et océanographique, 33 autres navires).

À noter, une grande partie des navires contrôlés par les armateurs français sont **immatriculés à l'étranger** afin d'en réduire le coût d'exploitation. Au 1^{er} janvier 2016, 35 armateurs français possèdent

¹ Les cinq premiers pavillons (Panama, Liberia, Îles Marshall, Hong Kong et Singapour) représentent 56 % du tonnage mondial.

² Universal Measurement System : cette unité est utilisée pour mesurer le volume intérieur des navires d'une longueur supérieure à 24 mètres effectuant des voyages internationaux.

846 navires de tout type sous pavillon tiers, pour une jauge brute de 22 millions d'unités et une capacité d'emport de 27 millions de tonnes de port en lourd (TPL), qui se répartissent en 41 navires pétroliers, 474 navires de charges (dont 387 porte-conteneurs), 278 navires de services maritimes et 53 navires à passagers. Cette flotte immatriculée à l'étranger **progresses régulièrement depuis 2010** : le nombre de navires a augmenté de 35%, la jauge brute et le port en lourd ont respectivement augmenté de 71% et 74%.

Les principaux pavillons tiers qui accueillent des navires opérés par des sociétés françaises sont, par ordre décroissant de tonnage : Liberia (21%), Malte (19%), Royaume-Uni (19%), Singapour (7%), Bahamas (6%), Îles Marshall (5%), Panama (4%) et Chypre (4%). Le reste du tonnage est réparti sur 39 autres pavillons. Il y a donc bien **déconnexion entre entreprise de transport maritime et pavillon national** : les compagnies maritimes européennes contrôlent ainsi plus de 40 % de la capacité de la flotte mondiale.

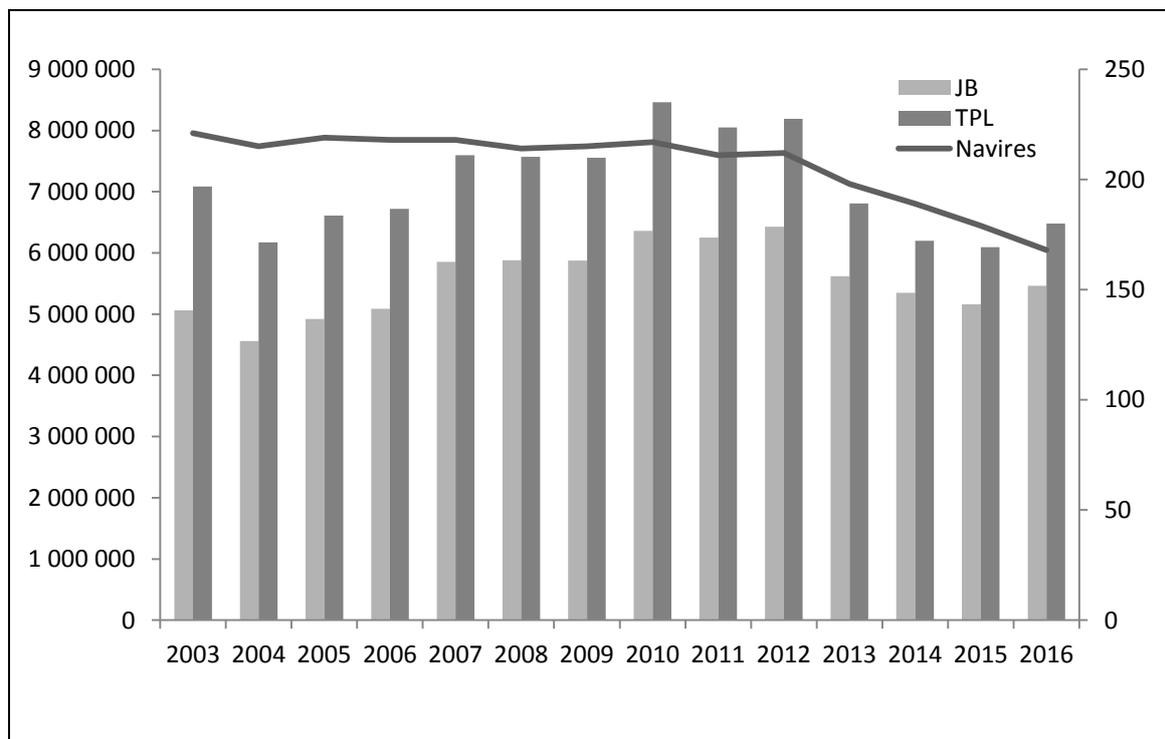
Pour autant, la flotte de transport sous pavillon français reste **l'une des plus sûres au monde** avec un **âge moyen de 8,5 ans** (contre 14 ans de moyenne d'âge de la flotte mondiale) : 45,9 % des navires ont moins de 10 ans, représentant 68,4 % de la jauge brute totale.

1. L'érosion du transport maritime international français continue

La flotte de transport française se trouve soumise à de fortes pressions du fait de la compétition mondiale (concurrence des pavillons, augmentation des coûts opérationnels) et connaît depuis 2008 une succession continue des dépavillonnements. Les dernières années ont été particulièrement rudes avec la **sortie de 44 navires depuis 2012**, soit une **baisse de 20 % de la flotte en cinq ans**.

Un palier psychologique a été atteint : **désormais, la flotte de transport compte 168 navires**, alors que pendant longtemps il était considéré comme impensable de franchir le seuil des 200 navires. Aujourd'hui, il semble que l'État s'accommode d'une situation nettement dégradée. Chaque année, l'administration se veut rassurante, en affirmant que la flotte devrait se stabiliser : en réalité, on observe **une baisse continue année après année**, ce qui ne présage rien de bon pour l'avenir.

ÉVOLUTION DE LA FLOTTE DE TRANSPORT



Données : DGITM

• La **baisse a essentiellement affecté la flotte pétrolière** en raison de la fermeture des raffineries en France (fermeture de l'usine de Petroplus en Normandie en 2013, fermeture de la raffinerie de Lyondell-Basel à Berre-l'Étang en 2015, arrêt de l'activité de raffinage de pétrole brut de Total à La Mède en 2016) concurrencées par la production de carburants au Moyen-Orient et aux États-Unis : cette évolution s'est traduite par la fermeture de BW Maritime France en 2013, puis celle de Maersk Tankers France en 2014. Au 1^{er} juillet 2016, on ne dénombre plus que **dix navires transporteurs de brut** dans la flotte sous pavillon français.

La réforme de la loi du 31 décembre 1992

Le recul de la flotte pétrolière est **une tendance lourde depuis les années 1980**. Après des années de stabilisation rendue possible par la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992 portant réforme du régime pétrolier, qui imposait le **maintien sous pavillon français d'une flotte d'approvisionnement stratégique** limitée aux seuls navires transportant le **pétrole brut**, la crise de 2008 a profondément affecté la flotte pétrolière française.

Pour cette raison, une réforme a été engagée. L'article 60 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fait **basculer l'assiette de l'obligation de pavillon** pour la sécurité des approvisionnements énergétiques, des produits pétroliers **bruts** vers les produits **raffinés**. Le nouveau dispositif est entré en application le 1^{er} juillet 2016, après la publication du décret n° 176-2016 du 23 février 2016.

Avec une **assiette élargie des obligations** (+30%), ce nouveau dispositif garantit une capacité de transport de pétrole brut de près de 3 000 000 tonnes de port lourd (tpl) sous pavillon français, pour sécuriser les approvisionnements en hydrocarbures en cas de crise. La loi contribue à maintenir une flotte française de *Very Large Crude Carriers* (VLCC) et les **compétences spécifiques de ses équipages** : de nouveaux VLCC sont attendus dans les prochains mois et la procédure d'immatriculation est déjà engagée pour une nouvelle unité chez Euronav (l'Alsace - 161 177 UMS).

Dans le domaine des **produits pétroliers**, le décret prévoit également une part de transporteurs spécialisés et préserve une capacité de transport atteignant 300 000 tpl. Un premier navire de 37 583 tpl vient d'être spécialement immatriculé à cette fin sous pavillon RIF (l'Astella pour Socatra).

Par ailleurs, ce nouveau dispositif prévoit la possibilité pour les assujettis de **s'associer pour accomplir leurs obligations**, et la possibilité de satisfaire celles-ci par une nouvelle modalité, le **contrat de couverture d'obligations**, qui les exonère de devoir s'impliquer dans l'exploitation de navires.

Enfin, l'article 59 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue prévoit que la capacité de transport de produits pétroliers comprend une part assurée par des **navires de moins de 20 000 tonnes de port en lourd**, dans des proportions fixées par décret. Il dispose également que les contrats de couverture de pavillon seront soumis à une **double approbation à deux niveaux** (contrat type approuvé par arrêté du ministre chargé de la marine marchande et approbation de chacun des contrats) tandis qu'un **groupement d'armateurs** sera institué pour négocier avec les assujettis (notamment la grande distribution). Ces nouvelles dispositions complèteront le dispositif lorsque le décret d'application sera publié.

- Seule note positive, le **transport de gaz naturel liquide (GNL)** connaît une dynamique favorable et des taux de fret élevés, qui bénéficient notamment aux compagnies Geogaz et Gazocean. Le marché des gaz a explosé sous la pression d'une demande croissante et de nouvelles utilisations de masse, notamment pour la propulsion des navires. Le marché a d'autant plus crû que de nouvelles sources sont apparues tant pour des productions classiques que pour des exploitations non conventionnelles (gaz de schistes) hors d'Europe, lesquelles se tournent actuellement vers des exportations. La demande chinoise progresse régulièrement et le Japon, qui a arrêté la quasi-totalité de son parc nucléaire à la suite des incidents de Fukushima, remplace en grande partie cette énergie par du gaz. Toutefois, le **risque d'un développement des surcapacités n'est pas à exclure** avec l'arrivée de nouveaux investisseurs sur ce segment. D'autant que la France, qui a longtemps détenu une place de leader dans le domaine du transport des gaz liquéfiés, n'est plus maintenant qu'au second plan de ce secteur, faute sans doute de base nationale suffisante en tant qu'importateur.

- En ce qui concerne les **porte-conteneurs**, CMA-CGM a engagé depuis des années une politique d'optimisation des coûts (augmentation de la taille des navires, réduction de leur vitesse, contrôle satellite de leur régularité) pour développer des stratégies de conquête de nouveaux marchés (trafics Nord-Sud), de nouveaux services (conteneurs à température dirigée) et la recherche d'alliances pour réduire les coûts opérationnels.

La **dégradation du secteur du transport conteneurisé** a pesé sur les résultats du groupe : CMA-CGM a réalisé un chiffre d'affaires de 3,4 milliards de dollars (Md\$) au premier trimestre 2016, **en baisse de 15,3%** par rapport au premier trimestre 2015. La maîtrise des coûts unitaires a permis de dégager un résultat opérationnel positif de 3 millions de dollars (M\$) mais **le résultat net est négatif à -100 M\$**. La dette nette représente désormais 69% des fonds propres du groupe. Dans ce contexte difficile, CMA CGM a initié, en 2016, un **nouveau plan de réduction de coûts** d'environ 1 Md\$ sur 18 mois.

Par ailleurs, le groupe renforce ses positions en Asie avec l'**acquisition du groupe singapourien Neptune Orient Lines (NOL)**, initiée en décembre 2015, pour un montant de 2,4 Md\$. Cette opération permettra à CMA-CGM de renforcer sa position sur les lignes maritimes stratégiques, de prendre le **premier rang sur les lignes transpacifiques** (États-Unis, intra-asiatiques, Japon) tout en consolidant ainsi sa troisième place devant Evergreen. Cette opération de croissance externe s'explique également par la recherche d'économies d'échelle.

Enfin, CMA-CGM, China Cosco, Evergreen et OOCL ont formé une **nouvelle alliance « Ocean »**. Il s'agit de l'alliance **la plus importante en nombre de navires et de services** (360 navires et 40 services). L'alliance devrait démarrer en avril 2017, une fois les accords des autorités réglementaires obtenus.

- Dans le **secteur du vrac**, Louis-Dreyfus Armateurs (LDA) a pris livraison d'une nouvelle génération de vraquiers qui seront **exploités sous pavillons tiers** par sa filiale LD Bulk. L'armateur poursuit par ailleurs sa stratégie de diversification des activités (services et travaux maritimes et transports spécialisés de courte distance). En Inde, Alba (la coentreprise entre LDA et le groupe indien ABG Infra) a mis en service, en janvier 2016, le terminal charbonnier dans le port de Visakhapatnam.

2. Le transport de courte-distance est confronté à des incertitudes économiques

Les armateurs opérant sur les courtes distances sont exposés à une **concurrence maritime européenne mais aussi terrestre** du fait du développement des infrastructures. L'exacerbation de cette concurrence a donné lieu à **plusieurs contentieux** alors que les capacités de transport sont excédentaires et la **rentabilité de l'activité à la fois peu élevée et tributaire des contraintes saisonnières**. Les **exigences environnementales** posent également de nouveaux défis alors que le financement des investissements est confronté à une restriction de l'accès au crédit.

Sur les liaisons transmanche, Brittany Ferries (2 500 salariés, chiffre d'affaires de 467 M€ en 2015, 2 millions de passagers) a enregistré une **nette progression de son activité passagers** en 2015 (+5,5%) par rapport en 2014. L'activité de transport de passagers, qui se compose pour l'essentiel de la clientèle britannique (85%), représente la plus grande part de son chiffre d'affaires. L'année 2015 a été marquée par un **retour aux bénéfices** malgré les blocages du port de Calais (MyFerryLink). L'activité de Brittany Ferries **sera peu affectée en 2016 par le Brexit** dans la mesure où la compagnie a couvert partiellement le risque de change auprès des banques, **mais les incertitudes augmentent à moyen terme**.

En Méditerranée, un an après que la SNCM ait été placée en redressement judiciaire (novembre 2014), le tribunal de commerce de Marseille a retenu, le 20 novembre 2015, l'offre de reprise par le transporteur Patrick Rocca. **La SNCM a arrêté son exploitation le 5 janvier 2016**. L'activité a été reprise par Maritima Ferries (MCM). Depuis le début de l'année 2016, des négociations étaient en cours autour d'un projet de prise de contrôle à 100 % de MCM par Corsica Maritima (consortium d'entrepreneurs corses) sous une nouvelle marque commerciale, Corsica Linea. **Le rachat de l'ex-SNCM par Corsica Linea est désormais validé**, suite au désistement, le 12 juillet 2016, du comité d'entreprise de MCM-Corsica Linea de sa procédure devant le tribunal de commerce de Marseille. De son côté, la Collectivité territoriale de Corse réfléchit à un nouveau schéma de la desserte maritime subventionnée Marseille-Corse sur dix ans.

Suspendue depuis le 18 septembre 2014, **l'autoroute de la mer entre Montoir (port de Nantes Saint-Nazaire) et El Musel (port de Gijón)** pourrait reprendre en décembre 2016 avec l'opérateur reprenneur Transportes Riva (navire Ro-Pax en cours d'acquisition). En juillet 2016, la Commission européenne a en effet attribué **une subvention d'un peu plus d'un million d'euros** pour cette ligne dans le cadre du Mécanisme d'interconnexion en Europe. Le versement de la subvention européenne est conditionné à la reprise effective de ce service avant la fin 2017.

3. Même les marchés de niche sont en partie affectés

Sur des activités de service à haute valeur ajoutée, les marchés sont restreints mais difficilement contestables sans notoriété et savoir-faire. Pour cette raison, les armateurs français se trouvent être les leaders mondiaux sur certains trafics de niche.

Louis Dreyfus Armateurs (LDA) et Alcatel Submarine Networks poursuivent leur nouvel **accord de coopération sur la flotte de câbliers**. La filiale d'Alcatel-Lucent est devenue seule propriétaire d'Alda Marine et des sept navires câbliers armés par LDA sous pavillon français. Ils continueront d'être gérés par la compagnie pendant dix ans pour Alcatel Submarine Networks.

L'activité du groupe Bourbon est **affectée par la réduction drastique des niveaux d'investissement des compagnies pétrolières** ces deux dernières années, à la suite de la chute rapide et brutale du prix du pétrole. Au premier semestre 2016, le **chiffre d'affaires s'est établi à 599 M€, en recul de 21%** par rapport à la même période l'année dernière. Pour s'adapter aux conditions de marché très difficiles, Bourbon a pris de nouvelles mesures de réduction des coûts en désarmant des navires supplémentaires. Au second semestre 2016, **jusqu'à 46 navires sont désarmés**, sur les 513 opérés par le groupe.

Quant au **secteur de la croisière**, il **poursuit son expansion** au niveau international à l'heure où de nombreux secteurs touristiques se voient affectés par une conjoncture internationale défavorable. L'année 2016 devrait atteindre des niveaux records, avec 24 millions de passagers attendus dans le monde (contre 15 millions en 2006) et la mise à flots de 27 nouveaux navires. Cette activité répond à la **demande d'une clientèle appartenant aux classes moyennes des économies émergentes**, et à l'arrivée des générations du baby-boom à fort pouvoir d'achat dans les économies avancées. Les **nouvelles routes maritimes, notamment l'Arctique**, offrent des opportunités de développement importantes. De plus, en temps de crise géopolitique, la croisière est beaucoup **moins impactée que les destinations terrestres** car elle est par définition mobile.

C. LE SOUTIEN PUBLIC PEINE À COMPENSER LES DIFFÉRENTIELS DE COMPÉTITIVITÉ

- **Il n'y a presque plus de segment qui ne soit ouvert, d'une façon ou d'une autre, à la concurrence internationale.** Quasiment tous ceux sur lesquels le pavillon français faisait prime sont accessibles aux navires battant pavillon d'un autre État membre de l'Union européenne (UE). Les marchés européens sont largement ouverts aux pays tiers, notamment ceux qui disposent d'un registre de libre immatriculation, et à bord des navires

battant pavillon français, presque toutes les fonctions sont ouvertes aux marins ressortissants d'autres États membres de l'UE.

Dans ce contexte, **les armements européens doivent faire face à une compétition issue des pays d'Asie du Sud-Est et d'Extrême-Orient** qui opèrent avec des structures de coûts particulièrement attractives. Les écarts observés au sein de compagnies de porte-conteneurs sont de **1 à 3 entre un commandant français et un commandant philippin** (1 à 2,5 pour un commandant roumain) et de **1 à 5 en ce qui concerne les personnels d'exécution**.

- Les coûts d'exploitation des navires sont soumis à des contraintes homogènes laissant **peu de marges de manœuvre**. Les **coûts financiers** (acquisition, affrètement et assurances) sont en général identiques : seuls des armateurs de dimension internationale accèdent au financement boursier ou activent des financements structurés en faisant jouer la concurrence entre les offres bancaires. Les **coûts de voyage** sont identiques pour les opérateurs (carburant, frais de port, de canaux) même s'ils développent des stratégies d'optimisation de coûts (slowsteaming, « eco-design » des navires pour réduire la consommation). Les **coûts d'entretien** des navires augmentent avec l'âge et le renouvellement de la flotte permet d'éviter cette augmentation des coûts.

En pratique, les **dépenses de personnel** restent la principale variable des coûts d'exploitation. Les **aides financières mises en place par les États membres** dans le cadre des lignes directrices communautaires en faveur du transport maritime visent à limiter le phénomène de dépavillonnement et les fuites vers des pavillons non européens, plus attractifs d'un point de vue économique. Néanmoins, si ces interventions publiques jouent un rôle important dans le ralentissement du déclin des flottes européennes, la concurrence internationale reste forte sur un marché global, complètement libre et caractérisé par de faibles barrières à l'entrée.

- La crise qui s'est installée depuis 2008 a exacerbé la concurrence et certains pays comme le Royaume-Uni ou le Luxembourg ont mis en place des corpus réglementaires et fiscaux très attractifs, ce qui amplifie le dépavillonnement dans les pays voisins (sauf pour les pays qui s'étaient déjà inscrits dans une logique de libre immatriculation, comme Malte ou Chypre). Ainsi, **le pavillon français ne souffre pas tant de la concurrence internationale, que de celle d'autres États membres de l'UE**, pourtant soumis aux mêmes lignes directrices communautaires.

Plusieurs États européens (Danemark, Italie, Royaume-Uni, Luxembourg) sont allés au maximum de ce qu'autorisent les lignes directrices sur les aides d'État au transport maritime, en **supprimant totalement les charges patronales et salariales**. Pour cette raison, la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue a également mis en place

le **dispositif de « netwage »** pour tous les navires de transport battant pavillon français soumis à une concurrence internationale (*v. supra*).

- Mais **combien de précieuses années auront été perdues ?** Sans compter le fait que ce dispositif nous **permet à peine de combler notre déficit de compétitivité-coût**, mais ne suffira probablement pas pour reconquérir des parts de marché. Le Danemark autorise même les armateurs à **conserver une fraction de l'impôt sur le revenu prélevé à la source** : ce n'est pas un hasard si la flotte danoise connaît une croissance de 10 % en nombre de navires et en tonnage !

Certes, la **qualité des navigants français** (officiers et ingénieurs) est reconnue, et ils restent **prisés à bord de navires sensibles** comme les méthaniers ou les câbliers. Il n'en reste pas moins que la principale marge de manœuvre se situe aujourd'hui au niveau de la **productivité** : **l'organisation du temps de travail et des congés** n'est guère favorable à la France puisqu'il faut toujours **trois équipages pour faire tourner un navire contre deux au Danemark**.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 23 novembre 2016, la commission a examiné le rapport pour avis sur les crédits relatifs aux transports maritimes du projet de loi de finances pour 2017.

M. Charles Revet, rapporteur. – Il me revient de vous présenter cette année encore les crédits relatifs aux transports maritimes. Ils connaissent une augmentation significative qui résulte directement de l'action du législateur.

Cette année est en effet marquée par la mise en place de plusieurs mesures-phares introduites par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, notamment le dispositif de « netwage » pour améliorer la compétitivité-coût de notre flotte de commerce, et l'autoliquidation de la TVA à l'importation pour améliorer l'attractivité de nos ports.

Concrètement, ces crédits relèvent de deux programmes de la mission « Écologie » dans le projet de loi de finances pour 2017.

Les crédits du volet « sécurité et affaires maritimes » du programme 205 sont en nette augmentation avec 158 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 155 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2016, cela correspond à une augmentation de 13%. Cette hausse résulte uniquement de l'extension du périmètre des exonérations de charges patronales non-ENIM (allocations familiales et assurance chômage) à l'ensemble des navires de transport et de services maritimes battant pavillon français soumis à la concurrence internationale. Ce dispositif de netwage concerne 342 navires immatriculés au registre international français (RIF) et 35 navires immatriculés au premier registre, pour un coût d'environ 19 millions d'euros en 2017.

Cette bonne nouvelle masque en réalité une légère baisse (-1,25%) des crédits, toutes choses égales par ailleurs. Je signale à ce sujet que le budget « sécurité et affaires maritimes » a baissé régulièrement depuis dix ans, d'environ 20% au total. Il n'est désormais plus possible de réaliser des économies importantes, sans affecter directement le champ des interventions de l'État.

Dans ce contexte budgétaire contraint, la direction des affaires maritimes tente de préserver quelques investissements. Le PLF 2017 comprend ainsi le renouvellement d'un baliseur pour l'armement des phares et balises, en remplacement de deux navires anciens et inadaptés. Il inclut également la modernisation des équipements des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Les projets de modernisation visent enfin les systèmes d'information des gens de mer, notamment la mise en place du « portail du marin » qui permettra de

consulter les informations relatives au déroulement de leur carrière (lignes de service, aptitude médicale, brevets) et la mise en place du « portail des armateurs » qui accompagne la réforme du rôle d'équipage prévue par la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Les crédits du programme 203 relatif aux « infrastructures et services de transport », de façon schématique, consistent, pour une grosse moitié des crédits, à financer le développement des infrastructures portuaires grâce à des fonds de concours de l'AFITF, à hauteur de 47 millions d'euros, correspondant essentiellement au volet portuaire des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020 et à un résidu du plan de relance portuaire.

L'autre moitié des crédits de ce volet sert au financement de l'entretien des grands ports maritimes, à hauteur de 46 millions d'euros en 2017. Concrètement, ces crédits sont destinés au dragage des ports, dont les coûts ne cessent d'augmenter au fil des années. L'État ne prend à sa charge qu'environ 40 % de ces coûts, alors qu'il devrait les supporter en totalité, et cette part est en diminution constante. La Cour des comptes avait d'ailleurs dénoncé ce désengagement dans un rapport sur la gestion du GIE Dragages-Ports publié en octobre 2014.

Les opérations de dragage en milieu marin et estuarien représentent chaque année en France près de 35 millions de mètres cubes de sédiments, issus des chenaux d'accès aux ports et de leurs bassins. Le dragage de ces matériaux est indispensable pour des raisons de sécurité liées à l'accueil des navires dont les gabarits sont croissants, mais également dans un souci de prévention des risques naturels tels que les inondations. Il s'agit donc d'une condition essentielle de la survie de nos ports. Rouen perdrait 30% de son trafic avec une profondeur inférieure à 10 mètres, tandis qu'à Dunkerque les navires avec un tirant d'eau de plus de 14 mètres représentent entre 40 et 50% du trafic.

Lors du dernier Comité interministériel de la mer, le 4 novembre 2016, le Gouvernement a annoncé l'augmentation de la participation financière de l'État au dragage des ports de 26 millions d'euros en 2017 et jusqu'à 30 millions d'euros en 2018. C'est un premier pas dans la bonne direction, mais il faut aller plus loin ! Entre 2006 et 2014, les dotations de l'État sur les dragages d'accès aux ports maritimes d'Haropa se sont élevées à 162 millions d'euros pour une charge totale de 342 millions d'euros, pendant qu'en Belgique le gouvernement les finançait en totalité pour un montant supérieur à 2 milliards d'euros ! L'État doit prendre intégralement en charge cette mission de service public, conformément à la loi du 29 juin 1965, afin de permettre à nos ports de réduire leurs droits de ports à due proportion, et d'améliorer leur compétitivité-prix.

Au final, qu'il s'agisse de nos ports ou de notre flotte de transport, il semble y avoir une certaine prise de conscience des pouvoirs publics. Les

récentes mesures mises en place - netwage, autoliquidation de la TVA à l'importation, augmentation de la dotation pour le dragage des ports - doivent certes être saluées. Ces mesures sont indispensables, mais elles arrivent bien tard !

À l'heure où les grandes puissances font réellement le pari de la mer, construisent de vraies infrastructures, explorent les fonds marins, affirment leurs revendications territoriales, à l'heure où nos concurrents pensent auto-manutention des navires et automatisation des ports, nous mettons près de dix ans à aligner notre réglementation sur celle des pays voisins.

Faute d'ambition suffisante, nous nous contentons à peine de combler nos déficits de compétitivité et d'attractivité, sans toutefois y parvenir réellement. Nous ne nous autorisons jamais à mettre en place une véritable politique maritime. Nous consacrons d'ailleurs à peine 1,9 milliard d'euros à la mer, soit moins d'un dixième de point de PIB, alors que nous possédons la deuxième zone économique maritime mondiale et que nos ports sont les mieux placés d'Europe ! Comment avec autant d'atouts peut-on arriver à un si mauvais résultat ?

Nous manquons tout simplement de volonté politique. Alors que 90% des échanges mondiaux transitent par la mer, nous sommes en train d'aller à rebours de toute logique économique et historique. Les grandes puissances projettent toutes leurs ambitions sur le transport maritime. Il n'y a qu'à regarder le projet de « route de la soie maritime du XXI^{ème} siècle » de Xi Jinping, pour s'en convaincre. Celui-ci vise à relier la mer de Chine méridionale à l'Europe en diminuant la dépendance de la Chine aux routes traditionnelles passant par les détroits de Malacca et d'Ormuz. En quelque mois, la Banque asiatique de l'investissement pour les infrastructures, dotée d'un capital de 100 milliards de dollars, a été mise en place pour financer ce projet ! La Chine souhaite contrebalancer les relations commerciales étroites entre les États-Unis et certains États asiatiques, dont témoignait la signature du Partenariat Trans-Pacifique.

Parallèlement, l'Inde a signé, en mai 2016, un accord avec l'Iran et l'Afghanistan pour développer le port iranien de Chabahar - un port qui permet d'éviter le détroit d'Ormuz -, destiné à devenir un pôle de transit avec l'Asie centrale. L'implication de l'Inde dans ce projet, avec un apport de 500 millions de dollars, montre qu'elle veut concurrencer directement la Chine, qui investit elle-même dans le port pakistanais de Gwadar à une centaine de kilomètres de Chabahar ! Dans le même temps, la Chine poursuit sa stratégie d'affirmation en mer de Chine du Sud et rejette en bloc le jugement du tribunal de la Haye rendu le 12 juillet 2016, fondé sur la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer qu'elle a pourtant ratifiée.

Ces stratégies d'influence sont complétées par le renouveau des grands travaux dans les deux canaux interocéaniques. L'élargissement du

canal de Panama est désormais achevé et le canal élargi a été mis en service le 26 juin 2016. Il devrait stimuler les échanges commerciaux entre le continent américain et l'Asie, en réduisant les coûts de transport de marchandises, notamment pour le gaz naturel liquéfié du Texas et de Louisiane, l'acheminement des céréales depuis la côte Est des États-Unis, ou le charbon et le minerai de fer de Colombie, du Venezuela et du Brésil. L'Amérique centrale et l'Amérique du Sud bénéficieront d'une restructuration de la chaîne logistique sur le continent américain avec la mise en place d'une capacité importante de transbordement dans la région des Caraïbes, via les lignes secondaires.

Quant aux travaux d'extension du canal de Suez, achevés fin juillet 2015, ils ont permis de doubler la circulation du canal sur 72 des 193 kilomètres de sa longueur, par l'élargissement de 37 km du canal historique et le creusement d'une nouvelle voie de 35 km. Ils devraient réduire de vingt à onze heures le temps de passage dans un sens, et de huit à trois heures dans l'autre sens, et permettre le passage de 97 bateaux par jour à l'horizon 2023 au lieu de 49 actuellement.

Une véritable géopolitique du transport maritime se développe sous nos yeux, et nous semblons résignés à admettre qu'elle ne concerne plus que d'autres grandes puissances. C'est oublier que nous restons la 5ème économie mondiale, et que notre pavillon occupait lui aussi la 5ème place dans les années 1960 ! Nous en sommes loin aujourd'hui, puisqu'il figure désormais à la 31ème place et ne représente plus que 0,5% du tonnage mondial, tandis que les cinq premiers pavillons pèsent à eux seuls 53,4 %.

Il n'y a qu'à regarder la nationalité de ces pavillons - Panama, Liberia, Îles Marshall, Hong Kong et Singapour - pour comprendre que nous sommes victimes d'un dumping social ! Les écarts observés au sein de compagnies de porte-conteneurs sont de 1 à 3 entre un commandant français et un commandant philippin et de 1 à 5 en ce qui concerne les personnels d'exécution.

On ne luttera pas contre ce problème avec des mesures de simplification administrative, même si elles sont bienvenues. Il est également illusoire d'espérer une application stricte de normes sociales au niveau mondial. Avec le netwage, nous mobilisons le levier économique, pour améliorer notre compétitivité-coût. Mais nous devons aussi améliorer notre productivité, en revoyant l'organisation du temps de travail et des congés. Il nous faut toujours trois équipages pour faire tourner un navire contre deux au Danemark !

En ce qui concerne nos ports, malgré les progrès accomplis depuis la réforme de 2008, la reprise des trafics est lente à se manifester et les parts de marché ne se sont guère améliorées. Sur les cinq dernières années, de 2011 à 2015, le trafic global recule de 1,2 % par an en moyenne, contre une progression de 1,2 % pour l'ensemble des ports européens étrangers.

L'explication par la baisse des trafics pétroliers français est justifiée, mais ne suffit pas, car Rotterdam comme Anvers sont de grands ports pétroliers et n'ont pas connu d'effondrement dans ce domaine. En réalité, nous n'avons toujours pas réglé les vrais problèmes.

Je salue à ce stade l'importante contribution de nos collègues, qui ont remis en juillet 2016, quatre rapports sur le renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des principales portes d'entrée maritimes françaises : René Vandierendonck et Jérôme Bignon sur l'axe Nord, Yannick Vaugrenard et Gérard César sur la façade Atlantique, Elisabeth Lamure et François-Michel Lambert sur l'axe Rhône-Méditerranée, Valérie Fourneyron et moi-même sur l'axe Seine. Ces rapports dressent des recommandations très précises sur chacun des axes, avec un bilan commun autour de trois enjeux structurants :

- la simplification des procédures administratives pour fluidifier le passage portuaire ;

- une nécessité de dresser des perspectives d'avenir en pérennisant les infrastructures existantes, en encourageant le report modal, en assurant la stabilité sociale ;

- un besoin de convergence et de coopération à la fois entre les différentes places portuaires, mais aussi entre les ports et les territoires.

Au final, il en ressort que nous avons surtout besoin, en cette période de disette budgétaire, de beaucoup d'investissements. Rotterdam et Anvers sont équipés de technologies modernes et offrent une bien meilleure qualité de service, alors que nous nous contentons de faire du maintien en condition de matériel vieillissant.

La stratégie portuaire française doit avoir pour ambition de concurrencer Rotterdam ou Anvers sur leur propre hinterland. Le jour où un conteneur déchargé au Havre et acheminé par voie ferroviaire vers l'Europe Centrale arrivera à destination en moins de temps qu'il n'en faut au bateau duquel il a été déchargé pour rejoindre Hambourg, nous aurons gagné !

Nous devons donc offrir à nos ports un accès suffisant à un hinterland de portée européenne. Je me félicite à ce sujet de l'avancée du projet d'électrification de la ligne ferroviaire Serqueux-Gisors, qui vient d'être déclaré d'utilité publique, le 18 novembre 2016, moyennant quelques travaux de protection acoustique des riverains.

Je ne comprends pas, en revanche, que l'on diffère encore la réalisation d'une liaison fluviale directe à travers une chatière pour le port du Havre, pour laquelle je me bats depuis des années. On se heurte sur ce point à un véritable problème d'égo. L'administration a soutenu un projet de terminal multimodal, calibré pour un trafic deux fois plus élevé que les niveaux actuels, et dont le modèle économique n'est pas équilibré. Par conséquent, la SNCF n'a pas véritablement intérêt à utiliser le terminal à ce

stade. Mais comme cette installation existe, l'administration refuse d'étudier toute solution complémentaire qui serait susceptible de lui faire concurrence.

Plus largement, dans la perspective de l'ouverture du Canal Seine-Nord, il devient urgent d'engager simultanément les travaux dans le port, notamment la création de la chatière, les travaux ferroviaires en liaison avec le port notamment la ligne Serqueux-Gisors, les travaux fluviaux à commencer par la mise au gabarit européen de l'Oise (Mageo) afin que les ponts et écluses soient adaptés pour permettre la navigation à trois niveaux de conteneurs et un fonctionnement sans interruption. Il y a urgence d'en faire un projet global et spécifique ! L'État dispose des moyens juridiques pour raccourcir les procédures et accélérer les travaux, en utilisant par exemple un appel d'offres conception-réalisation ou dialogue compétitif. Ce ne sont bien sûr que des suggestions et il appartient aux techniciens de proposer le montage le mieux adapté, mais il y a urgence !

Quant à la gouvernance de nos ports, elle est encore caractérisée par l'omniprésence de l'administration, malgré la réforme de 2008. Puisque nos ports traversent une situation difficile, ils n'ont aucune capacité d'autofinancement, et restent par conséquent totalement tributaires de Bercy pour leurs projets d'investissements. L'autonomie juridique de nos ports est donc une fiction, car au fond rien ne change.

Au final, nos ports paraissent, comme par le passé, davantage gérés comme des infrastructures plutôt que comme des outils commerciaux. L'omniprésence de l'État constitue une anomalie française : en dehors de l'Espagne et de la France, tous les grands ports européens sont rattachés à des collectivités ou organismes de proximité ; or même l'Espagne a décidé de décentraliser la gestion de ses grands ports, qui restent néanmoins propriété de l'État. En réalité, il n'y a donc qu'en France où l'État conserve l'organisation de la gestion des outils portuaires.

Rien n'interdit d'envisager aujourd'hui un mouvement de décentralisation de la gestion de nos grands ports maritimes. Il suffirait pour cela de revoir la composition du conseil de surveillance avec, par exemple, 40 % de représentants de l'État (y compris les personnalités qualifiées), 40 % de représentants des collectivités locales, et 20 % réservés aux acteurs économiques de la chaîne logistique portuaire. Surtout qu'avec les lois NOTRe, MAPTAM et Économie bleue, les régions vont être de plus en plus impliquées dans le développement économique portuaire !

Dans le même esprit, il serait normal que le choix des responsables des directoires se fasse par un appel ouvert à candidature, plutôt que de nommer systématiquement un fonctionnaire d'État. Une direction renouvelée, à plus forte culture commerciale, permettrait de développer une stratégie de marque à l'international, surtout en Asie. Nous avons besoin de constituer rapidement une « équipe de France portuaire » pour porter les intérêts de la France au-delà des frontières nationales !

Pour conclure, en dépit d'une prise de conscience que je salue, je vous propose, mes chers collègues, un avis défavorable à l'adoption de ces crédits. Ils ne sont tout simplement pas à la hauteur des enjeux et nous en payons le prix. Compte tenu de tout ce qui devrait être fait rapidement pour redonner à la France, qui a les outils les mieux placés au nord comme au sud, la place qu'elle mérite. Je vous rappelle qu'Anvers a plus d'activité que tous les ports français réunis ! Je vous remercie.

M. Didier Mandelli. - Je félicite Charles Revet pour ce rapport et m'associe à sa conclusion. Pour avoir été rapporteur de la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, qui a apporté beaucoup d'améliorations techniques et juridiques sur un certain nombre de sujets, je ne retrouve pas dans ce rapport les propos récemment tenus par le Président de la République aux Assises de l'économie de la mer à La Rochelle. Le Président a de nouveau évoqué l'impuissance maritime de la France, comme il l'avait déjà fait avec Frédéric Cuvillier en début de quinquennat. Cela n'avait pas été suivi d'effets. Je regrette que l'objectif annoncé soit d'atteindre la place de premier port européen en 2030 : ce n'est pas demain ! J'aurais préféré des délais plus rapprochés qui se traduisent dès cette année dans le budget. De même, l'annonce de la création d'un conseil supérieur de l'attractivité des ports début 2017 est un manque de respect pour les professionnels du secteur. Cela fait cinq ans que nous aurions pu travailler sur ce sujet ! Je m'emporte un peu, mais pour avoir travaillé sur le sujet, je trouve que ces annonces ne sont pas à la hauteur.

Mme Odette Herviaux. - Je ne suis pas du tout étonnée de la qualité du rapport de Charles Revet, cela fait des années que nous sommes de vieux complices sur ces sujets ! Je ne partage cependant pas sa conclusion finale, même s'il fournit de nombreuses analyses pertinentes. Des efforts ont été faits, et je remercie le rapporteur de l'avoir reconnu. Beaucoup d'annonces ont été faites plus ou moins récemment, c'est vrai, mais la mise en œuvre est très longue et on part malheureusement de très loin ! Je ne suis pas d'accord avec Didier Mandelli : de bonnes lois ont été adoptées, tout ce qui touche à la stratégie de la mer et du littoral progresse, mais ne dépend pas uniquement de problèmes budgétaires. Charles Revet l'a d'ailleurs souligné dans son autre rapport sur l'Axe Seine, pour lequel je le félicite également. Nous avons pris beaucoup de retard, ce n'est pas en quelques années que nous parviendrons aussi facilement à le combler. J'espère que l'échéance de 2030 sera tenue, et le groupe socialiste émettra un avis favorable à ce budget.

M. Jérôme Bignon. - Je mesure mieux l'étendue des compétences de Charles Revet sur ce sujet depuis que j'ai moi-même eu l'occasion de travailler sur une mission confiée par le Premier Ministre, qui posait clairement la question évoquée par le rapporteur : comment se fait-il qu'avec une situation aussi exceptionnelle, nous soyons aussi mauvais ? Cette phrase est absolument remarquable de lucidité et de sincérité de la part de M. Valls.

Il n'en demeure pas moins que, par solidarité, je resterai du côté de Charles Revet sur la question budgétaire.

Il est vrai que des choses vont aujourd'hui dans le bon sens, mais on vient de tellement loin et c'est tellement insuffisant, qu'il est difficile de s'en satisfaire. Je pense notamment à la question du dragage, qui est une simple mesure de justice : puisque c'est une charge de l'État, pourquoi en laisser une partie aux ports ?

Je suis moins d'accord avec Charles Revet sur la question de la gouvernance. Ce n'est pas le plus urgent : faisons d'abord fonctionner les ports, informatisons-les, construisons le canal Seine-Nord !

M. Michel Vaspert. – Je suis plutôt « nouveau complice » dans ce domaine, et je suis un peu étonné de la manière dont les choses fonctionnent. Je l'ai déjà dit de nombreuses fois, sur de nombreux sujets. Nous avons un potentiel maritime exceptionnel et nous n'en faisons pas suffisamment ! Au moment de l'examen de la loi sur les dockers, nous avons dit très clairement qu'il fallait un grand projet de loi de développement maritime dans tous ses aspects, y compris l'amélioration de la loi Littoral. Nous l'avons répété avec Didier Mandelli au moment de l'examen de la loi pour l'économie bleue. Nous le répétons chaque année au moment de l'examen budgétaire. Il est vraiment temps de prendre ce dossier à bras le corps, pour que la France soit à la hauteur de son potentiel.

M. Charles Revet, rapporteur. – Globalement, nous sommes tous plutôt d'accord ! Il est vrai qu'un effort a été fait, notamment sous l'impulsion de la loi pour l'économie bleue, rapportée par Arnaud Leroy et Didier Mandelli. Elle a permis d'avancer en imposant à l'État quelques obligations, mais c'est manifestement insuffisant. Si l'on n'apporte pas l'effort financier nécessaire pour redresser la barre, nous resterons les derniers ! C'est pour cela que je ne peux malheureusement pas émettre un avis favorable. Il aurait fallu prévoir des crédits spéciaux et un projet global cohérent et structuré pour partir sur de bonnes bases.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits « Transports maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du projet de loi de finances pour 2017.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Jeudi 20 octobre 2016 :

- *Armateurs de France* : **M. Éric Banel**, délégué général.

Mercredi 9 novembre 2016 :

- *Sous-direction des ports et du transport fluvial* : **M. Marc Sandrin**,
sous-directeur.

Jeudi 10 novembre 2016 :

- *Direction des affaires maritimes* : **M. Thierry Coquil**, directeur.