

N° 264 rectifié

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2017.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES
SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2018** (n° 235)

TOME VIII

ÉCONOMIE

COMMERCE EXTÉRIEUR

PAR M. Paul CHRISTOPHE

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS	7
I. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À L'OPÉRATEUR BUSINESS FRANCE	7
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À L'OPÉRATEUR BUSINESS FRANCE	8
B. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT (BPI-AE) AU TITRE DE SES PRESTATIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT	9
II. LES FINANCEMENTS PUBLICS HORS PROGRAMME 134, QUI PARTICIPENT DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE DU COMMERCE EXTÉRIEUR	9
SECONDE PARTIE : SOUTENIR LES PORTS DE COMMERCE POUR DÉVELOPPER LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS	11
I. LES PORTS, ACTEURS ESSENTIELS DU COMMERCE EXTÉRIEUR	11
A. LES PORTS FRANÇAIS DISPOSENT DE NOMBREUX ATOUTS DANS LA CONCURRENCE INTERNATIONALE	11
1. Des atouts géographiques	11
2. Des atouts humains : le succès de la réforme portuaire de 2008	12
3. Des atouts techniques : des innovations permanentes	13
B. LES PORTS FRANÇAIS JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL À L'EXPORT ET DANS L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE	14
1. Les ports, pourvoyeurs d'emplois et d'activité économique locale à forte valeur ajoutée	14
2. Les ports, soutien à l'export des productions françaises	15
3. Les ports, garants de la sécurité des produits importés	16

4. Les ports, outils dans la poursuite des objectifs environnementaux nationaux et européens.....	16
C. POURTANT, LE POTENTIEL DES PORTS EST SOUS-EXPLOITÉ	17
II. UNE NÉCESSITÉ : SOUTENIR LES PORTS FRANÇAIS ET ACCROÎTRE LEUR COMPÉTITIVITÉ POUR RENFORCER NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR	18
A. AMÉLIORER LA CONNECTIVITÉ ET DÉPLOYER LES INFRASTRUCTURES DE REPORT MODAL	18
1. Un déficit dangereux en matière d'évacuation terrestre	18
2. La bataille des ports se gagne à terre	19
a. Développer une desserte ferroviaire et fluviale suffisante	19
b. Subventionner la multimodalité	21
B. GARANTIR DES NORMES JUSTES ET ÉQUITABLES.....	21
1. Assurer une équité réglementaire au niveau européen	21
a. En matière fiscale	21
b. En matière sociale.....	22
c. En matière réglementaire	22
2. Poursuivre la simplification des procédures	22
C. DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE PORTUAIRE	24
1. Le rôle de l'État : déployer une politique portuaire et industrielle	24
2. Le rôle des ports : développer la coordination interportuaire	25
D. REGARDER ET AGIR AU-DELÀ DES FRONTIÈRES NATIONALES	26
1. Améliorer l'accompagnement des prospects à l'étranger grâce au réseau de Business France.....	26
2. Anticiper les conséquences du Brexit et protéger les ports français.....	27
E. POURSUIVRE LES TRANSITIONS NUMÉRIQUE ET ÉCOLOGIQUE	28
1. Poursuivre la transition numérique	28
2. Accélérer la transition écologique	29
CONCLUSION.....	31
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	43
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES.....	44

INTRODUCTION

Le commerce extérieur est un secteur stratégique pour l'économie française. La France est aujourd'hui le sixième exportateur mondial de biens et services, et les exportations s'élèvent à près de 30 % de son produit intérieur brut (PIB). Si l'Union européenne représente encore 60 % des échanges, le poids des pays hors Union européenne croît. Ainsi, en 2016, la croissance des exportations de biens est portée par les pays européens situés hors de l'Union européenne et, dans une moindre mesure, par l'Asie : les pays ayant contribué le plus fortement à la croissance des exportations sont la Suisse, puis l'Arabie Saoudite, Hong-Kong, Singapour et l'Inde.

La France dispose d'atouts et de secteurs industriels forts et compétitifs, enregistrant des excédents commerciaux importants, quoi qu'en baisse en 2016 (secteur aéronautique et spatial, chimie, parfums et cosmétiques, industries agroalimentaires et pharmacie).

Elle dispose également d'infrastructures de premier plan dans le commerce international, qui contribuent à l'amélioration de sa balance commerciale et méritent d'être l'objet d'une attention particulière. C'est le cas, notamment, des grands ports maritimes, que votre rapporteur a choisi d'étudier dans le cadre de cet avis.

En effet, le transport maritime, et les grands ports maritimes français, jouent un rôle crucial dans le développement du commerce international. Ainsi, le transport maritime assure près de 90 % des échanges mondiaux, 60 % du transport intra-européen et 78 % des importations françaises. En sens inverse, 71,3 % des produits exportés depuis la France passent par ces ports. De plus, le secteur portuaire assure, depuis 2013, une contribution positive à la balance commerciale. Les entreprises et services de l'industrie maritime représentent plus de 100 000 emplois directs et indirects en France et une valeur ajoutée de 1 500 milliards d'euros (Md€).

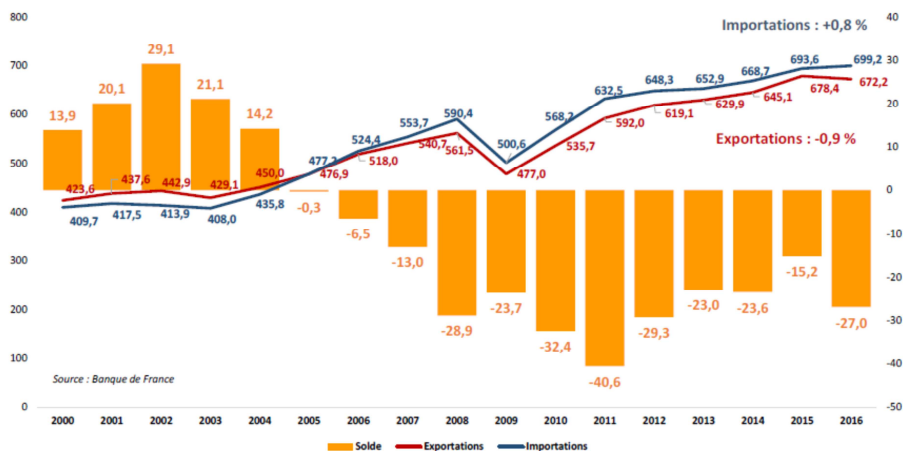
Pourtant, comme l'indique l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM), « le modèle économique portuaire est à bout de souffle, du fait de la disparition des trafics captifs et de la baisse des recettes qui en résulte. [...] Faute d'une action énergique, il y a un vrai risque de décrochage des ports français, avec un effet réel sur la compétitivité du commerce extérieur de notre pays ».

C'est pourquoi, il est aujourd'hui indispensable de concevoir une stratégie portuaire ambitieuse et réaliste, au profit de notre commerce extérieur.

Ceci est d'autant plus indispensable que les chiffres du commerce extérieur pour l'année 2016 ne sont pas à la hauteur des attentes. Ainsi, le solde des échanges de biens se dégrade de 3,1 Md€, soit 7,7 % en 2016, après avoir déjà baissé de près de 30 % en quatre ans. Il s'établit à - 48,1 Md€ contre - 45 Md€ en

2015. Le déficit des échanges de biens et services augmente pour la première fois depuis cinq ans. Celui-ci s'établit à hauteur de -27 Md€, soit 12 Md€ de plus qu'en 2015, où il s'élevait à -15 Md€. De même, les soldes des secteurs traditionnellement moteurs du commerce international français s'érodent.

Echanges de biens et services, en Md€, y compris négoce international



Dans ce contexte, tout élément positif doit être recherché et entretenu, et les ports constituent le premier d'entre eux.

Au terme de son analyse, votre rapporteur émet un avis de sagesse à l'adoption des crédits de la mission « Économie » pour ce qui concerne le commerce extérieur.

PREMIÈRE PARTIE : ANALYSE DES CRÉDITS

Les crédits destinés au financement et au soutien du commerce extérieur de la France sont essentiellement rassemblés au sein du programme 134 « Développement des entreprises et régulations » de la mission « Économie », et en particulier de son action n° 7, « Développement international des entreprises et attractivité du territoire ».

I. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À L'OPÉRATEUR BUSINESS FRANCE

Les politiques publiques inscrites sur le programme 134 visent à développer la compétitivité des entreprises et à favoriser un environnement économique propice à la croissance et à l'emploi. Elles s'articulent autour de quatre objectifs stratégiques qui mobilisent les services de la direction générale du Trésor (DGT), de la direction générale des entreprises (DGE), de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de leurs opérateurs. Trois objectifs peuvent être mentionnés en ce qui concerne le commerce extérieur : améliorer la compétitivité des entreprises françaises ; améliorer le soutien des entreprises à l'exportation ; réguler et sécuriser les marchés.

Au sein du programme 134, l'action n° 7 « Développement international des entreprises et attractivité du territoire » concentre les moyens consacrés au commerce extérieur. Elle a pour objectifs :

– l'information et le soutien des entreprises françaises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), afin de favoriser leur internationalisation et leur développement sur les marchés extérieurs ;

– la prospection d'investissements étrangers ;

– la promotion du territoire français auprès des investisseurs internationaux susceptibles de s'y implanter et la mise en œuvre d'une stratégie de communication pour améliorer l'image de la France à l'international.

En 2018, les crédits alloués à l'action n° 7 du programme 134 s'élèvent à 153,9 millions d'euros (M€) en autorisations d'engagement et à 154,9 M€ en crédits de paiement. Ces crédits sont en forte baisse par rapport à l'année 2017, où ils s'élevaient à 170 M€ en autorisations d'engagement et crédits de paiement (soit une diminution de près de 10 % en un an). **Votre rapporteur regrette cette diminution des crédits, au moment où le soutien au commerce extérieur est essentiel pour relancer l'économie française.**

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À L'OPÉRATEUR BUSINESS FRANCE

Pour la troisième année consécutive, la majorité des crédits de l'action n° 7 du programme 134 est consacrée à l'opérateur Business France, créé le 1^{er} janvier 2015 et résultant de la fusion entre Ubifrance et l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), intégré pour la première fois à la maquette budgétaire dans la loi de finances pour 2016.

Ainsi, 95,3 M€ d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement seront versés à l'opérateur, sous forme d'une subvention pour charges de service public, destinée à couvrir les frais relatifs à la conduite de la mission de service public qui lui est confiée par l'État. Cette mission consiste en la mise en œuvre des politiques publiques visant à promouvoir l'internationalisation de l'économie française autour des trois piliers définis dans le contrat d'objectifs et de performance pour les années 2015 à 2017 : export (développement international des entreprises implantées en France), attractivité et promotion de l'image de la France à l'international.

Les crédits alloués à l'opérateur sont en baisse de 2,8 % par rapport à 2017, passant de 98,1 M€ à 95,3 M€. Cette diminution poursuit un mouvement engagé depuis 2015 : la subvention était de 105,4 M€ en 2015, 101,3 M€ en 2016, 98,1 M€ en 2017 et 95,3 M€ en 2018, soit une diminution de 9,5 % en 3 ans. De plus, le plafond d'emplois de Business France diminue également, de 10 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par rapport à 2017, pour être porté à 1 513 ETPT. **Votre rapporteur déplore cette réduction des moyens humains et financiers.**

Business France reçoit, par ailleurs, une subvention pour charges de service public provenant du programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » de la mission « Cohésion des territoires » piloté par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), d'un montant de 5,77 M€. Cette subvention lui permet, en plus des autres financements ⁽¹⁾, de couvrir ses dépenses de personnel et de fonctionnement, ainsi que les dépenses liées à son action de promotion de l'attractivité de la France à l'étranger et d'accompagnement des investisseurs internationaux. Elle est toutefois également en baisse de 4,1 % par rapport à l'année 2016, où elle s'élevait à 6,02 M€.

Un nouveau contrat d'objectifs et de performance sera élaboré pour la période 2018-2020 et devra permettre de décliner de façon opérationnelle la stratégie du Gouvernement en matière de soutien à l'internationalisation des entreprises françaises.

(1) Par ailleurs, Business France facture les prestations d'accompagnement à l'export qu'elle propose aux entreprises quand celles-ci ne correspondent pas à ses activités de service public.

B. LES CRÉDITS DE L'ACTION N° 7 DU PROGRAMME 134, DESTINÉS À LA RÉMUNÉRATION DE BPIFRANCE ASSURANCE EXPORT (BPI-AE) AU TITRE DE SES PRESTATIONS RÉALISÉES POUR LE COMPTE DE L'ÉTAT

En 2018, le périmètre de l'action n° 7 du programme 134 reste identique à celui de l'année 2017 et conserve, en son sein, la rémunération de Bpifrance Assurance Export, la filiale de Bpifrance qui assure la gestion des garanties publiques au commerce extérieur pour le compte de l'État. Ces garanties étaient gérées jusqu'en 2016 par la Compagnie française d'assurances pour le commerce extérieur (Coface). Le transfert, prévu par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, est effectif depuis le 31 décembre 2016.

Pour 2018, les crédits de la ligne portant la rémunération de Bpifrance Assurance Export au titre de la gestion des garanties à l'export⁽¹⁾ s'élèvent à 58,6 M€ en autorisations d'engagement et à 59 M€ en crédits de paiement. Ces crédits s'élevaient à 72,60 M€ en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2017, mais se décomposaient en 54,4 M€ correspondant à la part fixe de la rémunération annuelle pour 2017 de Bpifrance Assurance Export, à laquelle s'ajoutaient 12,20 M€ de frais exceptionnels liés au transfert et 6 M€ destinés à financer des investissements informatiques. La part exceptionnelle liée au transfert n'est pas reconduite, ce qui explique la diminution apparente des crédits.

II. LES FINANCEMENTS PUBLICS HORS PROGRAMME 134, QUI PARTICIPENT DE LA POLITIQUE TRANSVERSALE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

L'action de l'État ne se limite pas aux crédits de l'action n° 7 du programme 134, qui relève du ministère de l'économie, des finances, de l'action et des comptes publics. Pour la première fois, le Gouvernement a, en effet, annexé au projet de loi de finances pour 2018 un document de politique transversale présentant l'ensemble des crédits consacrés au « développement international de l'économie française et [au] commerce extérieur ». Ce document évalue l'effort global de l'État en faveur de cette politique transversale à 1,49 Md€, relevant de 12 programmes inscrits dans 9 missions différentes : action extérieure de l'État ; aide publique au développement ; économie ; engagements financiers de l'État ; prêts à des États étrangers ; gestion des finances publiques et des ressources humaines ; défense ; sport, jeunesse et vie associative ; cohésion des territoires.

Votre rapporteur salue la publication de ce document, qui, au-delà du seul aspect « quantitatif », permet d'avoir une vision globale de la politique du commerce extérieur, dans l'ensemble de ses dimensions.

(1) Les flux liés aux garanties octroyées sont, pour leur part, retracés sur le compte de commerce « Soutien financier au commerce extérieur ».

SECONDE PARTIE : SOUTENIR LES PORTS DE COMMERCE POUR DÉVELOPPER LE COMMERCE EXTÉRIEUR FRANÇAIS

Les ports sont des outils stratégiques essentiels au commerce extérieur français. Toutefois, plus que de simples lieux d'échanges commerciaux, ce sont désormais des plateformes industrielles et de services, ainsi que des laboratoires de l'innovation. Favoriser leur développement permet ainsi de mener une action dans le sens de l'amélioration de la balance commerciale, du développement économique et industriel local, de la transition numérique et de la transition écologique. Le rapport publié en avril 2016 par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), « Perspectives d'une économie des océans à l'horizon 2030 », prévoit que l'économie maritime doublera à cette échéance. L'économie maritime française doit se développer dans les mêmes proportions et, pour ce faire, être soutenue par les pouvoirs publics.

I. LES PORTS, ACTEURS ESSENTIELS DU COMMERCE EXTÉRIEUR

A. LES PORTS FRANÇAIS DISPOSENT DE NOMBREUX ATOUS DANS LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

1. Des atouts géographiques

Les grands ports maritimes français disposent d'atouts nombreux dans la concurrence internationale, liés en premier lieu à leur situation géographique :

– l'espace maritime de la France est le deuxième au monde en termes de surface, derrière celui des États-Unis ;

– les ports constituent, par leur position géographique, une « porte d'entrée » vers l'Europe ou une « porte de sortie » vers l'Amérique du Nord et du Sud, l'Asie ou l'Afrique. Certains sont situés à l'entrée du *range* nord-européen⁽¹⁾, d'autres à l'embouchure du corridor rhodanien, et tous à proximité des routes maritimes reliant l'Europe à l'Asie ou l'Amérique à l'Afrique ;

– ils disposent d'une grande accessibilité nautique, étant majoritairement des ports « en eaux profondes », avec un tirant d'eau suffisamment important pour accueillir facilement les plus gros navires ;

(1) Le terme de « *range nord-européen* », ou de « *rangée nord-européenne* », est la traduction de l'expression anglaise *Northern range*, désignant la concentration des principaux ports européens alignés le long du littoral méridional de la mer du Nord : le Havre, Dunkerque, Zeebruges, Amsterdam, Anvers, Rotterdam, Bremerhaven, Hambourg.

– ils ont des réserves foncières importantes ⁽¹⁾, permettant de construire des zones logistiques ou d'accueillir de nouvelles industries, contrairement aux ports du Nord de l'Europe, situés dans des États contraints dans leur espace (en Belgique ou aux Pays-Bas, notamment).

2. Des atouts humains : le succès de la réforme portuaire de 2008

Pour un armateur ou un importateur, la qualité et la fiabilité des services portuaires sont indispensables car la valeur capitalistique d'un porte-conteneur et de son chargement est très grande.

La qualité des services portuaires français est, depuis longtemps, admise. Le classement de la Banque mondiale « *Doing business* » de 2016 place ainsi la France au premier rang mondial en ce qui concerne le commerce transfrontalier.

La fiabilité, notamment sociale, a été plus difficile à garantir, et l'image de ports français fréquemment en grève perdue encore dans l'esprit de certains clients potentiels. Pourtant, une très nette amélioration est perceptible sur ce point, et reconnue par tous les opérateurs. En effet, la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire a constitué une étape significative : elle a transformé les sept ports autonomes métropolitains en « grands ports maritimes », et fixé plusieurs objectifs ⁽²⁾ pour améliorer leur compétitivité. Si la Cour des comptes, comme les parties prenantes, estiment que tous les objectifs n'ont pas encore été intégralement atteints, beaucoup d'acteurs auditionnés – y compris les instances syndicales – s'accordent à dire que les effets de cette réforme sont positifs, en particulier au plan de la stabilité sociale.

En effet, alors même que la réforme a généré, lors de son adoption, puis de sa mise en œuvre, de nombreuses tensions, celles-ci sont désormais apaisées. Au-delà, la loi a permis de restaurer la fiabilité sociale des ports et de redonner confiance aux investisseurs et aux clients. L'Union des ports de France confirme que la réforme de 2008 a été une « secousse sociale » au moment de son adoption, mais a permis de recréer une image de stabilité sociale qui joue aujourd'hui de façon positive sur l'attractivité des ports français. Selon le grand port maritime de Marseille, entendu par votre rapporteur, le climat social n'est « plus un sujet » et il n'y a eu, depuis 2011, aucune grève liée explicitement à un motif portuaire. Enfin, selon l'ensemble portuaire regroupant les ports du Havre, de Rouen et de Paris (Haropa), si la réforme portuaire a généré des conflits qui ont fait perdre des parts de marché, celles-ci ont été plus que regagnées à partir de 2011-2012, quand elle a été intégralement mise en place.

Un seul regret a toutefois été entendu, celui des organisations syndicales, s'estimant mises à l'écart des instances de réflexion stratégiques que sont le

(1) *Le foncier des grands ports maritimes français est estimé à 35 000 hectares.*

(2) *Modernisation de la gouvernance, recentrage des missions sur les activités régaliennes et d'aménagement du domaine portuaire, transfert de l'outillage portuaire et des personnels de conduite et de maintenance, coordination interportuaire.*

conseil de développement et le conseil de surveillance. Hormis cette seule modulation, il convient aujourd’hui de ne pas bouleverser l’équilibre obtenu, pour garantir sa stabilité, et pour laisser aux investisseurs et clients étrangers le temps de retrouver durablement confiance en la fiabilité des ports français.

3. Des atouts techniques : des innovations permanentes

Les ports français développent enfin des innovations technologiques importantes et la transition numérique vers des ports intelligents, ou « *smart port* » est désormais bien entamée.

Ainsi, les procédures douanières se sont considérablement améliorées et accélérées. La dématérialisation concerne aujourd’hui près de 90 % de ces procédures, et le temps moyen de dédouanement est de 3 minutes et 52 secondes ⁽¹⁾. Moins de 10 % des cas dépassent 5 minutes d’attente. De même, l’auto-liquidation de la TVA, effective depuis 2016 est une réussite pour l’ensemble des acteurs de la chaîne portuaire. Pour les six premiers mois de l’année 2016, 6 Md€ ont été auto-liquidés sur les 18 Md€ de recettes de TVA à l’import (hors produits pétroliers). Des expérimentations sont également en cours dans la perspective de l’entrée en vigueur totale du code des douanes de l’Union européenne en 2019, en particulier de ses dispositions relatives au dédouanement centralisé national. En effet, le nouveau code des douanes de l’Union européenne, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2016, prévoit la mise en place du dédouanement centralisé communautaire, c’est-à-dire la possibilité pour un opérateur de transmettre ses déclarations à un seul bureau de douane dans l’Union, même si ses marchandises passent par différents lieux. Cette disposition sera déployée au plan européen à l’horizon 2019, mais la douane française a choisi de la mettre en place pour les flux qui concernent le territoire national dès le 1^{er} mai 2016. Ceci est rendu possible par une bonne gestion des flux et des informations, et rassure les clients et importateurs sur la capacité de la France à s’adapter rapidement aux nouvelles exigences européennes. La qualité des services douaniers constitue désormais un avantage compétitif dans la concurrence entre les différents ports européens, et le bon équilibre entre simplicité des procédures et maintien d’un niveau de contrôle garant de la sécurité et de la sûreté a été trouvé.

Les ports sont également capables, de plus en plus, d’organiser une meilleure transmission des données numériques au profit des clients. Ainsi, le développement des PCS (*Port Community System*) et CCS (*Cargo Community System*) est une avancée positive. Les PCS permettent de mettre en relation le navire et la capitainerie, pour gérer au mieux l’escale. Les CCS permettent d’organiser, pour les opérateurs privés et publics une gestion fluide, instantanée et sécurisée des informations entre les différents acteurs de la chaîne logistique (transitaires, manutentionnaires, douanes, agents maritimes et armateurs, transporteurs routiers, services de l’État...), recherchée par les clients, qui

(1) Ce temps de dédouanement constitue un indicateur de performance au sens budgétaire, au titre du programme 302.

souhaitent pouvoir suivre leur marchandise à chaque instant. Des améliorations sont toutefois nécessaires pour poursuivre cette transition numérique ⁽¹⁾.

Les simplifications en matière douanière ⁽²⁾

Parmi les mesures annoncées lors du Forum PME à l'international de mars 2015, quatre concernent la facilitation des opérations douanières.

La dématérialisation des procédures douanières d'import-export, gage d'accessibilité et de facilitation des démarches, est ainsi privilégiée. L'indice global de dématérialisation est de 87,4 % au 1^{er} janvier 2017. Ce taux devrait encore être amélioré, notamment par la montée en puissance du guichet unique national (GUN) douanier, permettant, à terme, une totale dématérialisation des opérations nécessitant l'intervention de plusieurs services d'État (services vétérinaires, offices professionnels...).

Le champ de l'auto-liquidation de la TVA à l'importation est désormais ouvert à l'ensemble des entreprises, sous réserve de remplir des critères simples d'octroi.

Parallèlement à la création d'un service « Grands comptes », interlocuteur unique des groupes, le réseau douanier des cellules conseil aux entreprises a été renforcé, pour s'inscrire dans cette démarche d'interlocuteur privilégié, d'accompagnement individualisé des petites et moyennes entreprises (PME) et établissements de taille intermédiaire (ETI). Il s'agit globalement de mieux répondre aux besoins naturellement différents de toutes les sociétés composant le tissu industriel national.

Enfin, le statut d'opérateur économique agréé (OEA), créé en 2008 et qui permet à un opérateur certifié OEA d'obtenir des avantages (par exemple, un allègement des contrôles, un traitement prioritaire en cas de contrôle, le choix de son lieu de contrôle, etc.) a fait l'objet d'un fort développement. Ainsi, à la date du 8 août 2017, 1 533 opérateurs ont une autorisation OEA (dont 34 % sont des PME).

B. LES PORTS FRANÇAIS JOUENT UN RÔLE ESSENTIEL À L'EXPORT ET DANS L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE

Les ports, notamment les grands ports maritimes, représentent un atout considérable pour le territoire national, sur le plan de l'activité économique et de l'emploi, mais également sur le plan du soutien à l'export et de l'appui à la réalisation des objectifs environnementaux que se donne la France.

1. Les ports, pourvoyeurs d'emplois et d'activité économique locale à forte valeur ajoutée

Les ports français sont d'importants pourvoyeurs d'emplois et d'activité économique locale. Ainsi, selon les données fournies par l'établissement national fédérateur et animateur des chambres de commerce et d'industrie de France (CCI France), les emplois directs des sept grands ports maritimes métropolitains

(1) Cf. partie II - D

(2) Éléments de réponse transmis par le ministère de l'économie et des finances dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire envoyé par votre rapporteur.

représentent près de 40 000 personnes. Marseille, Le Havre et Dunkerque génèrent, à eux seuls, près de 100 000 emplois directs, indirects et induits.

En outre, l'activité portuaire entraîne l'installation d'industries et de services, au plus proche du terminal d'exportation. Ainsi, les industries de raffinage et pétrochimiques sont présentes au Havre, à Marseille, à Nantes et à Dunkerque. L'industrie automobile est également présente à proximité du Havre, par l'usine Renault de Sandouville, tout comme la sidérurgie est présente à Dunkerque et à Marseille. Des centrales thermiques sont implantées dans les zones portuaires du Havre, de Nantes et de Marseille, ainsi que des terminaux méthaniers pour avitailler les navires en gaz naturel liquéfié.

Enfin, l'économie portuaire suscite des activités à forte valeur ajoutée, en particulier dans le domaine de la logistique, et pour ce qui concerne le trafic de conteneurs, le plus créateur d'emplois et de richesses. À titre d'illustration, le Havre, premier port français pour les conteneurs, dispose de près de 200 hectares de parc logistique et de 435 000 m² d'entrepôts. L'enjeu est aujourd'hui celui du contrôle de cette plateforme logistique, de manière à capter autant de valeur ajoutée que possible et à créer de l'emploi qualifié – il faudra d'ailleurs recruter des logisticiens compétents et formés – et des richesses.

2. Les ports, soutien à l'export des productions françaises

Les ports français constituent également un soutien à l'export des productions françaises. Ainsi, près de 80 % des marchandises – en volume – exportées depuis la France le sont au travers des ports (et il s'agit exclusivement de productions françaises, presque aucune production européenne n'étant acheminée en France avant d'être exportée depuis les ports français). En outre, le transport maritime est globalement moins coûteux à l'unité transportée que les autres modes de transport, jusqu'à 30 fois moins cher que le transport terrestre ⁽¹⁾.

Il serait erroné de croire que le soutien à l'activité portuaire conduirait à dégrader la balance commerciale sous l'effet d'une augmentation des importations. Bien au contraire, le solde des activités portuaires est aujourd'hui excédentaire, et le serait encore plus nettement par un renforcement de ces activités :

– d'une part, les produits importés et consommés en France seront acheminés quoi qu'il arrive, éventuellement par les ports du Nord de l'Europe, puis, jusqu'à leur destination française, par le fret routier ou ferroviaire : les faire arriver par les ports français n'aurait pas d'effet sur le montant final des importations ou le solde de la balance commerciale mais permettrait de donner une valeur économique à un phénomène inéluctable ;

(1) Source : *centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)*

– d’autre part, l’activité à l’import entraîne et entretient l’activité à l’export. En effet, les porte-conteneurs qui accostent pleins et se déchargent dans les ports français souhaitent, pour être rentables, repartir pleins également. L’activité d’une ligne maritime requiert une forme de réciprocité, et l’existence d’infrastructures de qualité, fiables et complètes à l’import ne peut que soutenir l’activité à l’export des industries françaises.

3. Les ports, garants de la sécurité des produits importés

L’Union européenne autorise une marchandise, une fois entrée et contrôlée à son point d’arrivée, à circuler dans l’espace européen sans être à nouveau contrôlée. Ceci crée aujourd’hui des difficultés dans la mesure où les contrôles réalisés dans certains ports européens sont moins exigeants ou non aussi systématiques que le requiert l’Union européenne, et que le fait la France. Les plus grandes plateformes européennes seraient en effet trop engorgées pour réaliser pleinement ou de façon approfondie l’intégralité des contrôles exigés (alors même qu’elles affichent un slogan « *100 % scan* », « 100 % de produits analysés »). Les conséquences de cette situation peuvent être dramatiques : un bacille de la lèpre aurait ainsi été importé en Europe, sur des fruits mal contrôlés, arrivés par le port de Rotterdam.

Les produits qui arrivent par les terminaux français, au contraire, sont contrôlés de façon efficace et garantissent aux acheteurs français une consommation parfaitement sécurisée. Dans la mesure où les consommateurs sont de plus en plus exigeants sur la qualité de la marchandise importée, la France a une opportunité à saisir face à ses concurrents européens sur ce point.

4. Les ports, outils dans la poursuite des objectifs environnementaux nationaux et européens

Le développement des ports français est également un atout pour atteindre les objectifs environnementaux fixés par l’Union européenne, et les engagements pris par la France dans le cadre de l’accord de Paris sur le climat.

En effet, le transport maritime est le mode de transport ayant le plus faible impact carbone à la tonne transportée. En 2016, les émissions de gaz à effet de serre du trafic maritime représentent uniquement 1 % des émissions des transports, alors même qu’il assure près de 80 % des importations, en volume. Les émissions de gaz à effet de serre à la tonne transportée par voie maritime ont, de plus, été réduites de 24 % entre 2007 et 2012 tandis que, sur la même période, le transport maritime a cru de près de 19 %. À l’inverse, alors que le transport routier représente seulement 15 % des déplacements de véhicules, il est responsable de 36 % des émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et de 50 % des émissions de dioxyde d’azote (NOx).

Les performances environnementales sont encore plus significatives si le transport maritime s’inscrit dans le cadre d’une stratégie globale, et est combiné

au fret fluvial et ferroviaire. L'engagement des ports français en faveur des transports massifiés est ainsi également en cohérence avec les objectifs de l'accord de Paris.

C. POURTANT, LE POTENTIEL DES PORTS EST SOUS-EXPLOITÉ

Pourtant, alors même que les ports français ont de nombreux atouts et un potentiel important, ils sont en retard dans la compétition entre les places portuaires européennes, et leur activité ne s'est pas relevée de la crise de 2008.

Ainsi, en 2016, le trafic de l'ensemble des grands ports maritimes métropolitains (256,3 millions de tonnes) baisse de 2,3 % par rapport à 2015 (262,7 millions de tonnes). Il s'agit du **plus mauvais résultat depuis 1997** (251,5 millions de tonnes), essentiellement en raison de la réduction de 27 % du trafic des hydrocarbures et de 26 % des vracs sidérurgiques. Sur les 25 dernières années, tous trafics confondus, l'activité des ports européens a augmenté de 65 % quand, dans le même temps, l'activité des ports français n'augmentait que de 10 %.

Au sein du trafic global, le trafic des conteneurs a progressé de 5,2 %. Toutefois, malgré quelques performances positives ⁽¹⁾, la France, avec 5 millions de conteneurs manutentionnés, occupe le **septième rang européen**, derrière l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique, le Royaume-Uni, et son trafic a diminué de 0,3 % entre 2015 et 2016. Par comparaison, les ports d'Anvers et de Rotterdam représentent des trafics de conteneurs respectivement de plus de 10 millions et de 12 millions d'unités. Alors que l'ensemble des ports français représentent, réunis, 360 millions de tonnes de conteneurs, les seuls ports de Rotterdam, Anvers et Hambourg représentent, respectivement, 461, 214 et 138 millions de tonnes. **En dix ans, les ports français n'ont attiré qu'un million de conteneurs supplémentaires** contre 3,5 millions en Italie, 2,1 millions en Espagne et en Belgique et 1,5 million en Allemagne et aux Pays-Bas.

Au final, **un conteneur sur deux arrivant en France passe par un port étranger** ! Alors que la France consomme dix millions de conteneurs (en équivalent vingt pieds ou EVP) seuls cinq millions arrivent par ses ports ⁽²⁾, contre 30 millions par les ports du Nord et 80 millions pour l'ensemble de l'Union européenne. Les cinq autres millions arrivent initialement par d'autres ports européens avant d'être acheminés en France par la route, le fret ferroviaire ou fluvial. À l'inverse, la part des marchandises arrivant en France pour être redistribuées dans l'Union européenne (notamment aux pays frontaliers sans accès à la mer, comme la Suisse) est extrêmement faible : moins de 0,5 % en volume.

(1) Le trafic de conteneurs du port de Marseille progresse de 2,3 % et celui de Dunkerque de 7,2 % en 2017.

(2) Dont 2,5 millions de tonnes par le port du Havre, 1,3 million par le port de Marseille et 0,4 million par le port de Dunkerque.

Selon l'UNIM, « il n'est pas acceptable que la moitié des marchandises conteneurisées entrant ou sortant par voie maritime de notre pays transite par les ports du Benelux avant d'être acheminées en France ». Ceci représente en effet un manque à gagner considérable : un million de conteneurs génèrent 6 500 à 10 000 emplois selon les estimations ⁽¹⁾. Cinq millions de conteneurs détournés représentent donc une perte de 4,3 Md€ de valeur ajoutée et de 30 000 à 50 000 emplois, pour des produits qui, quoi qu'il arrive, sont importés avant d'être consommés en France. Sont également perdues les taxes douanières, reversées à l'Union européenne, mais dont 25 % sont restitués à l'État d'arrivée de la marchandise.

Il est donc, aujourd'hui, nécessaire de mettre en œuvre une action permettant de rapatrier les flux des cinq millions de conteneurs consommés en France qui arrivent par l'étranger, mais également de créer de nouveaux flux à destination ou en provenance des pays limitrophes de la France.

II. UNE NÉCESSITÉ : SOUTENIR LES PORTS FRANÇAIS ET ACCROÎTRE LEUR COMPÉTITIVITÉ POUR RENFORCER NOTRE COMMERCE EXTÉRIEUR

Il est aujourd'hui impératif de soutenir l'activité portuaire, pour lui rendre sa compétitivité au sein de l'Union européenne et rapatrier les flux perdus. Ceci requiert de déployer une véritable stratégie nationale, mais également d'améliorer la desserte de l'ensemble du territoire, « l'hinterland », d'anticiper les conséquences du Brexit et de poursuivre les transitions numérique et écologique.

A. AMÉLIORER LA CONNECTIVITÉ ET DÉPLOYER LES INFRASTRUCTURES DE REPORT MODAL

1. Un déficit dangereux en matière d'évacuation terrestre

Les ports français constituent actuellement, selon les termes du Cluster maritime français, « une grande bouche avec un petit ventre ». En effet, leur principale lacune est la faiblesse de leur capacité à évacuer les marchandises qu'ils reçoivent à destination du reste de la France et de l'Union européenne. Leur inaptitude à se connecter au réseau de transport européen conduit à un déficit dangereux en matière d'évacuation terrestre.

Le report modal ⁽²⁾ est ainsi une grande faiblesse du secteur portuaire français. Dans les ports de Dunkerque, du Havre et de Marseille, la part des

(1) La plupart des organismes considèrent qu'un million de conteneurs assurent 10 000 emplois directs et indirects. Selon la Banque mondiale, 150 conteneurs permettent de créer un emploi.

(2) Le report modal désigne ici les modes de transport alternatifs au transport routier – fret ferroviaire et fluvial – permettant d'acheminer les marchandises déchargées du port d'arrivée jusqu'à leur destination finale. Il s'agit, notamment, de faire face à la congestion du trafic routier pour garantir une évacuation plus fluide des marchandises.

transports massifiés fluvial et ferroviaire dans les acheminements terrestres de conteneurs est, respectivement, de 11, 15 et 19 %, quand elle est supérieure à 40 % à Anvers et proche de 50 % à Rotterdam. La faiblesse de la desserte de l'hinterland, autrement que par le fret routier largement congestionné, est d'autant plus préjudiciable que la France a une position relativement excentrée par rapport au reste de l'Europe : les ports, quoique bien positionnés par rapport aux façades maritimes, souffrent d'un relatif éloignement terrestre.

En conséquence, la diffusion des marchandises arrivées dans les ports français, sur le sol français, mais également européen, est faible et longue. Beaucoup d'importateurs choisissent alors, de préférence, les ports belges, qui bénéficient d'une très grande connectivité avec leur pays et avec l'Europe (l'hinterland du port d'Anvers s'étend jusqu'à l'Île de France, voire jusqu'à Vénissieux dans la banlieue lyonnaise, alors même que les ports de Dunkerque ou de Marseille peinent à rejoindre ces deux métropoles). Ainsi, selon Armateurs de France, l'incapacité à acheminer les marchandises des ports jusqu'à leur destination finale fait perdre aux ports français leurs clients au profit des ports du Nord.

Pourtant, aucune mesure ne semble avoir été prise pour rattraper ce retard. En 10 ans, la part du fret ferroviaire a décru de 40 % en France quand, dans le même temps, elle croissait de 45 % en Allemagne.

Au-delà de l'absence d'infrastructures ferroviaires, l'ensemble portuaire Haropa note également le problème de l'absence de flexibilité de ce transport ferroviaire. Il faudrait ainsi réserver des capacités plusieurs années à l'avance – une anticipation de trois ans serait nécessaire pour fidéliser les lignes – ce qui ne correspond pas au besoin de réactivité du commerce extérieur.

2. La bataille des ports se gagne à terre

La bataille des ports se gagnera à terre, car c'est sur cette portion de l'acheminement que se joue la différenciation entre les places portuaires. Comme l'indique l'ensemble portuaire Haropa, « on ne gagnera pas sur le maritime mais sur la compétitivité des chaînes logistiques terrestres ». De même, selon le Conseil supérieur de la marine marchande, les ports sont mis en concurrence dans le pré-acheminement et le post-acheminement : c'est sur la partie terrestre que se fait la différence.

a. Développer une desserte ferroviaire et fluviale suffisante

La consolidation et l'élargissement de l'hinterland, que demandent les clients potentiels, passent par le développement de nouvelles solutions de transport massifié et l'élaboration de stratégies de réseau. Selon l'UNIM, « la desserte est une priorité pour le développement des ports français ». Ceux-ci doivent proposer une offre logistique globale et intégrée terre-mer. Les

investissements dans les modes massifiés – en particulier ferroviaire et fluvial – l’intermodalité, et les infrastructures associées sont déterminants.

Selon le réseau CCI France, le développement du fret ferroviaire doit devenir une priorité. Le nombre de sillons réservés aux marchandises sur les lignes ferroviaires existantes reste encore trop faible au regard des besoins, la priorité étant largement donnée au transport de passagers. Le potentiel du transport fluvial est également sous-exploité ⁽¹⁾. Ce mode semble encore peu attractif pour les chargeurs, du fait notamment d’une image vieillissante, d’un réseau à améliorer (accès fluvial à Port 2000, au Havre ; Canal Seine Nord) d’une flotte de petit gabarit et d’une structuration de la profession qu’il convient d’accompagner.

À cet égard, la mise en place des opérateurs ferroviaires portuaires (OFP) et des opérateurs ferroviaires de proximité, offre alternative au réseau SNCF développée par les ports eux-mêmes, semble pertinente ⁽²⁾. Elle a porté ses fruits pour les ports qui l’ont expérimentée. Ainsi, les ports de La Rochelle et Nantes Saint-Nazaire ont fondé, avec la société Eurocargorail, l’OFP Atlantique, en 2010, de manière à offrir des services de traction ferroviaire complète pour leurs clients sur le territoire français. Cet opérateur intervient sur toutes distances (courte, moyenne, longue) et pour tous types de produits (vraics liquides, solides, marchandises). La croissance importante de l’activité de l’OFP depuis sa création a démontré la pertinence de son modèle économique et sa capacité à répondre à un besoin, en apportant une offre ferroviaire souple et compétitive s’inscrivant dans une politique volontariste de report modal et de développement de la logistique portuaire. L’OFP a permis aux deux ports de passer de 700 000 tonnes à 1,7 million de tonnes de fret ferroviaire en moins de dix ans. En mai 2017, à la suite d’un appel d’offres lancé après l’annonce du retrait d’Eurocargorail, les deux sociétés Millet SA et Regiorail se sont associées pour créer la société OuestRail afin de réaliser les prestations de traction d’OFP Atlantique. OuestRail devient ainsi partenaire des deux grands ports maritimes et entrera au capital de l’opérateur, selon la répartition suivante : port de La Rochelle : 50,2 % ; port de Nantes Saint-Nazaire : 24,9 % ; OuestRail : 24,9 %.

Toutefois, l’État ne saurait se décharger de ses responsabilités sur les ports eux-mêmes. En effet, sans subvention, le coût de la tonne transportée par fret ferroviaire demeure cher, et il reste indispensable que la puissance publique intervienne. Il y a, en outre, un véritable enjeu de partage des risques, car un remplissage incomplet de la ligne, à l’aller ou au retour, peut faire perdre à ses exploitants plusieurs millions d’euros par an. Le développement réussi des services de transport suppose que ces derniers fassent l’objet d’un suivi particulier en phase de lancement, période pendant laquelle le risque financier est particulièrement important en raison de faibles taux de remplissage.

(1) La part du fret fluvial total n’est que de 3 % en France, mais elle atteint 10 à 15 % dans les zones bien équipées en canaux à grand gabarit.

(2) Ces PME ferroviaires ont vocation à desservir les territoires (opérateurs ferroviaires de proximité) et les zones portuaires (opérateurs ferroviaires portuaires) avec des organisations légères et adaptées à chaque cas particulier.

b. Subventionner la multimodalité

Dans l'attente de la mise en œuvre de ce réseau ferroviaire ou fluvial, le maintien d'une aide publique au transport combiné est indispensable. Cette aide, dite « aide à la pince »⁽¹⁾ est indispensable et d'autant plus importante que d'autres pays la versent, créant ainsi une distorsion de concurrence au détriment des ports français.

Ainsi, en Belgique, le gouvernement fédéral apporte une aide au transport de conteneurs, reconduite pour la période 2017-2020⁽²⁾. Cette aide, versée aux opérateurs de transport, est de 14 centimes par kilomètre auxquels s'ajoutent 28 € par conteneur. Ainsi, un opérateur ferroviaire entre le port d'Anvers et le terminal multimodal d'Athus, à plus de 200 kilomètres, pourra toucher environ 65 € par conteneur transporté. En revanche, en France, un opérateur de transport combiné agissant entre le port du Havre et Valenton, en banlieue parisienne, percevra, pour la même distance, 30 € par conteneur seulement (15€ à la rupture de charge au départ du Havre et la même somme à l'arrivée à Valenton). Le port d'Anvers verse, de surcroît, des aides cumulables avec les aides d'État, en vertu du principe « *de minimis* ». Ces aides, dont la notification n'est pas obligatoire, peuvent atteindre un plafond de 200 000 € et sont versées à l'opérateur de transport sous réserve que le cumul des aides ne dépasse pas 30 % du coût total du transport.

Une réflexion doit, aujourd'hui, être menée sur la refondation de l'aide à la pince, actuellement trop faible et trop dispersée (10 à 15 M€ par an, à répartir entre un grand nombre d'opérateurs). Une piste peut être envisagée : celle de l'intensification de l'aide sur la desserte des trois axes portuaires majeurs (Dunkerque, le Havre, Marseille), de manière à limiter le saupoudrage.

B. GARANTIR DES NORMES JUSTES ET ÉQUITABLES

1. Assurer une équité réglementaire au niveau européen

Les ports français ne pourront être compétitifs que si une harmonisation européenne est garantie en matière sociale, fiscale et réglementaire.

a. En matière fiscale

En matière fiscale, la charge pesant sur les opérateurs portuaires est sans commune mesure avec celle affectant leurs concurrents étrangers, et s'alourdit

(1) L'aide à la pince vise à aider les opérateurs de transport combiné dans l'exploitation d'un service régulier, afin d'améliorer provisoirement l'attractivité du transport combiné et de compenser le surcoût dû à la rupture de charge. L'aide est octroyée après un appel à manifestation d'intérêt et la signature d'une convention d'engagement entre le bénéficiaire et le ministère de la transition écologique et solidaire.

(2) Les motifs de la loi belge du 13 mars 2017 sont explicites : « Ne pas reconduire le régime de soutien financier peut amener la disparition de la majeure partie de l'offre ferroviaire intérieure, ayant des conséquences directes sur : les investissements réalisés et à réaliser en Belgique ; l'emploi ; l'attractivité des sites industriels, notamment dans la pétrochimie et la métallurgie ; la chaîne d'approvisionnement de l'industrie ; la compétitivité des ports maritimes belges ; le nombre de camions sur les routes ».

d'année en année. À titre d'illustration, l'assujettissement à la taxe foncière des entrepôts et terrains propriétés des ports, depuis le changement de statut des ports autonomes en grands ports maritimes, est potentiellement destructeur. Cette modification des régimes se double d'une envolée des taux de taxes foncières dans certaines zones géographiques ainsi que, dans certains cas, d'une revalorisation des bases de taxation. Une application de la taxe foncière telle qu'annoncée conduirait à donner au foncier un coût au moins trois fois supérieur à celui qui vaut, par exemple, à Anvers (alors même que l'offre de foncier y est plus rare). Cette pression fiscale crée une distorsion de concurrence et limite les capacités d'investissement des établissements portuaires ainsi que leurs capacités à proposer une offre de stockage complète, élément pourtant essentiel pour concurrencer les ports voisins en offrant aux industriels, logisticiens, armateurs, etc. des solutions de transit et d'entreposage des produits. Le coût de l'investissement dans le foncier doit impérativement être comparable à celui de nos voisins, dans un environnement concurrentiel de plus en plus dur.

b. En matière sociale

En matière sociale, le surcoût du pavillon français, lié aux charges sociales, représente la principale difficulté ressentie par les armateurs nationaux. Comme l'indique Armateurs de France, les principaux États européens mettent en œuvre l'intégralité des outils en faveur de la compétitivité des entreprises de transport et de services maritimes quand, au contraire, « la France n'utilise pas pleinement les possibilités offertes par les lignes directrices européennes : il existe toujours un différentiel de compétitivité entre le pavillon français et certains autres pavillons européens ».

Les dispositifs conventionnels de prise en compte de la pénibilité spécifique aux métiers portuaires représentent également un surcoût important, qui altère la compétitivité des ports français.

c. En matière réglementaire

En matière réglementaire enfin, en particulier dans le domaine environnemental, la France va fréquemment au-delà des procédures et normes minimales imposées par l'Union européenne, ralentissant la mise en œuvre des projets. Ainsi en est-il, notamment, au sujet du plan de prévention des risques technologiques. Les ports ont pourtant donné des gages sur la préservation de l'environnement, et les contraintes auxquelles ils sont soumis créent une menace pour leur attractivité, dans la mesure où elles vont au-delà, ou sont imposées plus rapidement, que dans les autres États européens. Une harmonisation des exigences est indispensable.

2. Poursuivre la simplification des procédures

Tous les acteurs auditionnés s'accordent à dire qu'un grand effort de simplification a déjà été accompli, en matière douanière comme en matière

administrative. Pour beaucoup, les services de l'État ont pris le pli de la dimension « économique » des ports.

Pour autant, tous s'accordent également à dire que la simplification administrative à l'entrée des ports, comme la numérisation des formalités administratives pour les navires en escale est, aujourd'hui encore, perfectible. En effet, les bons résultats des douanes ne sauraient suffire à instaurer un environnement simplifié : celles-ci ne constituent qu'un élément parmi d'autres de la chaîne de contrôle et forment une administration « coopérante », chargée de garantir le respect des normes édictées par d'autres administrations (environnement, consommation, agriculture...) à l'entrée des marchandises en France. Ce sont désormais celles-ci qu'il s'agit de simplifier ou de contrôler de manière plus efficace car, si le temps moyen de dédouanement est de 3 minutes et 52 secondes, le temps d'immobilisation d'un conteneur demeure de plusieurs jours (4 à 6 jours entre l'entrée et la sortie du port, au Havre et à Marseille). Selon CCI France, les récentes démarches entreprises pour fluidifier le passage portuaire « visent en réalité plus à rattraper le retard français qu'à établir une stratégie de différenciation ». Il faut, aujourd'hui, aller vers cette différenciation compétitive.

Il est également impératif de simplifier les procédures applicables aux opérateurs portuaires pour leur développement économique. Selon l'UNIM, « il est essentiel de conduire une politique de simplification volontariste, afin de permettre aux ports d'utiliser au mieux leur potentiel et de se développer ». À titre d'illustration, le développement des énergies marines renouvelables nécessite l'occupation de nouveaux espaces et est souvent entravé par des réglementations strictes et des procédures longues, peu adaptées au temps économique. De même, selon CCI France, « l'excès de réglementations, parmi lesquelles celles liées aux statuts spécifiques des dockers mais aussi des cheminots sont parmi les plus grands freins au développement de ces ports maritimes. [...] Sur le plan de l'aménagement des sites, certaines contraintes urbanistiques et d'aménagement du territoire apparaissent tout particulièrement contraignantes. Les arrêtés ICPE (installation classée pour la protection de l'environnement) peuvent, dans de nombreux cas, porter préjudice à la mise en place de projets essentiels pour le développement de ces entités ». Enfin, selon Armateurs de France, « les ports doivent faire l'objet d'une politique pleine et entière de simplification et de développement industriel » car, de façon générale, il demeure plus facile pour les concurrents européens d'obtenir des autorisations pour mettre en œuvre leurs investissements.

Un travail de simplification est donc à poursuivre, selon deux lignes directrices :

– éviter la superposition des normes internationales, européennes et nationales ;

– mettre en œuvre le principe de « réglementation intelligente » (« *better regulation* »), conduisant à organiser des consultations préalables à toute initiative réglementaire et à démontrer la valeur ajoutée de la mesure envisagée.

C. DÉVELOPPER UNE VÉRITABLE STRATÉGIE PORTUAIRE

1. Le rôle de l'État : déployer une politique portuaire et industrielle

De façon plus profonde, l'État français doit aujourd'hui concevoir et déployer une véritable stratégie portuaire, car il manque une volonté politique nationale clairement affichée.

Cette stratégie doit être une stratégie nationale. Pour les principaux opérateurs du secteur, « il appartient à l'État de définir cette stratégie pour l'ensemble des ports de commerce français, qu'ils soient d'État ou décentralisés, métropolitains ou ultramarins [...] Le Gouvernement est le seul à pouvoir poser les bases d'une politique industrialo-portuaire indispensable ». C'est pourquoi, les ports doivent rester des établissements publics de l'État, et non exclusivement contrôlés par les collectivités territoriales. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a permis une meilleure implication des régions, et c'est un point positif, mais, selon l'Union des ports de France, il ne faut pas aller vers une décentralisation « au plus proche de l'intérêt politique local » car cela nuirait aux grands projets de développement et d'investissement. En outre, cela mettrait les ports aux mains de collectivités territoriales pouvant subir des périodes de contraintes financières et peinant parfois à entretenir, plus encore à investir. Une vision stratégique nationale et des investissements de dimension nationale sont préférables.

Cette stratégie doit être transversale et interministérielle, car la politique portuaire relève de domaines variés : la mer, les transports, les infrastructures, les douanes... À cet égard, le comité interministériel de la mer, de même que le comité France maritime ⁽¹⁾ semblent être de bonnes initiatives, et suscitent beaucoup d'attentes de la part des professionnels. Les organisations syndicales regrettent toutefois de n'être pas représentées au comité France Maritime, alors même que leurs suggestions peuvent apporter à la réflexion stratégique.

(1) Le comité France maritime a été créé par le Cluster maritime français et le secrétariat général de la mer pour réunir des acteurs publics et privés et avoir une vision de l'économie maritime en 2030.

Elle doit, enfin, être :

– **une stratégie d’axes** (notamment autour des axes Marseille-Lyon, Dunkerque-Strasbourg et le Havre-Île de France) ;

– **une stratégie de façade**, qui privilégierait un grand port, un « champion » par façade : Dunkerque, le Havre et Marseille. Ceci permettrait de concentrer les moyens plutôt que de les disperser, et de donner davantage de visibilité à l’international ;

– **une stratégie de spécialisation** : il s’agit d’être en mesure de faire une contreproposition compétitive aux ports du Nord et du Sud, en ayant une logique de spécialisation et de complémentarité des ports plus qu’une logique capacitaire.

La mission de dragage : une obligation que l’État doit assumer

L’État doit respecter l’engagement qu’il a pris à l’occasion du dernier comité interministériel de la mer de prendre à sa charge la totalité des dépenses de dragage et d’entretien, notamment des ports de rivière (Rouen, Montoire). Cela ne fait plus partie des activités considérées comme relevant des aides d’État et ne requiert donc pas de notification à la Commission européenne.

L’État finançait initialement 100 % de ces dépenses, puis seulement 47 % en 2017. Le pourcentage de remboursement annoncé pour 2018 est de 60 %, mais cette hausse n’est pas suffisante et le reste à charge pour les ports est élevé. Ce problème, propre à la France, est connu des importateurs étrangers et les inquiète quant à la qualité de l’entretien. En Belgique et aux Pays-Bas, au contraire, la mission de dragage incombe intégralement à l’État.

2. Le rôle des ports : développer la coordination interportuaire

Au-delà de la stratégie initiée par l’État, il revient également aux ports eux-mêmes de développer une stratégie de coordination entre eux, de manière à mutualiser leurs coûts et à faire jouer leur complémentarité. Comme l’indique l’UNIM, « la coordination interportuaire doit être renforcée, tant au niveau de l’axe-Seine, où elle est déjà bien engagée, qu’au niveau des axes rhodanien et mosellan ». Une offre commerciale et logistique commune permet, en effet, de renforcer l’attractivité des ports maritimes, dès lors que la qualité des services et la simplicité d’un « guichet unique » et d’une offre intégrée sont placées au cœur de ces coopérations renforcées.

Le groupement d’intérêt économique Haropa, qui regroupe les ports du Havre, de Rouen et de Paris, est un exemple positif de cette coordination. Certaines fonctions ont été mutualisées, et le regroupement permet aujourd’hui de présenter une offre complète aux clients (en matière de douanes, d’infrastructures, de compétences), tout en offrant un point d’entrée unique. Le rapprochement de ces trois ports donne également une meilleure visibilité aux investisseurs à l’échelle nationale et internationale. Grâce à cette stratégie de complémentarité,

Haropa est aujourd'hui le quatrième ensemble portuaire européen et plus de 595 M€ d'investissements privés sont attendus en 2017.

Cette coordination interportuaire peut se faire avec l'aide des chambres de commerce et d'industrie (CCI), qui ont largement contribué à la mise en œuvre des partenariats que sont Norlink Ports (bassin des Hauts-de-France), Paris-Seine-Normandie (bassin de la Seine) ou Medlink (Bassin du Rhône). Les CCI sont en outre, dans de nombreux cas, les porte-parole des entreprises de l'hinterland.

Elle permettrait de substituer la complémentarité des ports français à la concurrence qui existe aujourd'hui entre eux, et ne leur profite pas. Une telle concurrence doit impérativement être dissipée, et ce d'autant plus que, comme le montrent des exemples étrangers, des ports voisins peuvent se développer simultanément : ainsi, les ports d'Anvers et de Rotterdam croissent de façon parallèle depuis plusieurs années, et non l'un aux dépens de l'autre. Si la faiblesse de l'un peut éventuellement profiter à ses voisins, la force de chacun bénéficie à l'ensemble.

D. REGARDER ET AGIR AU-DELÀ DES FRONTIÈRES NATIONALES

1. Améliorer l'accompagnement des prospects à l'étranger grâce au réseau de Business France

Beaucoup de ports auditionnés par votre rapporteur ont souligné leur difficulté à finaliser des contrats avec des entreprises étrangères. Alors même qu'ils se déplacent régulièrement à l'étranger, en délégation, pour rencontrer et attirer des prospects, la conclusion définitive de contrats d'acheminement de marchandises par les ports français est peu fréquente.

Une réflexion doit être menée sur la possibilité de créer des postes permanents dans quelques pays cibles, qui accompagneraient les entreprises du démarchage jusqu'à la réalisation de la dernière formalité administrative nécessaire à leurs importations *via* des ports français. Le Cluster maritime français, par exemple, estime que les ports sont prêts à financer, éventuellement conjointement, un agent en poste en ambassade ou dans une autre structure permanente, qui serait un « faiseur de contrats ». Un tel dispositif ne serait pas excessivement cher, au regard des gains espérés, et ce d'autant plus si les charges sont partagées entre plusieurs ports. Il est, en effet, indispensable que les ports n'avancent pas « en ordre dispersé », mais soient en mesure de parler d'une voix unique, et de présenter une offre complète, qui atténuerait leur image de « petits ports » à l'étranger.

Votre rapporteur suggère d'impliquer davantage le réseau de Business France sur ce sujet. En effet, cet opérateur ne doit pas travailler uniquement à favoriser les exportations de produits français, mais également à garantir que le commerce international crée de l'activité et de l'emploi en France, au travers des ports. Une telle action ne ferait pas concurrence aux produits

nationaux, mais donnerait une valeur économique à un phénomène inévitable. Ceci correspond, en outre, à deux des missions de Business France : la communication à l'étranger sur l'image économique de la France et l'attraction des investisseurs étrangers.

Plusieurs formes de coopérations avec les ports sont envisageables :

– dans une dizaine de pays cibles – à définir en fonction des caractéristiques des différents ports français – où les flux sont importants et où un poste à temps plein est nécessaire, un volontaire international en entreprise (VIE) pourrait être installé, à la charge des ports ;

– dans les pays où une action plus occasionnelle est nécessaire, cette mission pourrait être confiée à un agent de Business France déjà en poste.

En tout état de cause, des contrats de prestations de services, à la carte, distincts selon les ports et les pays, peuvent être conclus avec Business France.

Lors de l'évocation de ces possibilités avec les différents acteurs concernés, votre rapporteur a été surpris de constater qu'il existait peu de contacts entre les ports et Business France. Business France peinait à identifier les bons interlocuteurs dans les différents ports et souhaitait être mis en relation avec un représentant unique de l'ensemble des ports français. Les ports, pour leur part, avaient une méconnaissance du réseau de Business France, qu'ils n'associaient pas systématiquement à leurs déplacements à l'étranger, ou auquel ils faisaient davantage appel pour vendre leurs services et leurs connaissances à des ports étrangers en construction, que pour attirer des flux commerciaux nouveaux.

Votre rapporteur a contribué à mettre en relation Business France et l'Union des ports de France.

2. Anticiper les conséquences du Brexit et protéger les ports français

Le Brexit représente un défi majeur, que les ports et les autorités françaises doivent anticiper, et face auquel ils ne peuvent rester passifs. Si tous reconnaissant la difficulté à estimer les conséquences du Brexit, aucun n'y voit de signes positifs pour l'activité des ports. Comme l'indique CCI France, « toute restriction nouvelle aux libres échanges entre le Royaume-Uni et l'Europe ne profitera pas au développement des ports ». Si les effets sur le trafic, de même que la stratégie du Royaume-Uni sont encore inconnus, deux éléments d'inquiétude se dessinent.

La principale crainte évoquée relève de la notion de « concurrence équitable ». En effet, les ports français, notamment ceux du Havre et de Dunkerque, redoutent la constitution d'un port « franc », exonéré de droits de douane, qui serait particulièrement préjudiciable sur le plan du trafic de conteneurs. L'exemple des effets qu'a eu le port franc de Tanger sur l'activité du port de Marseille justifie de telles craintes. Beaucoup craignent également

l'application de normes sociales, fiscales ou environnementales propres au Royaume-Uni, et plus souples que les normes européennes. Il s'agirait là d'une forme de dumping extrêmement délétère. Comme l'indique Armateurs de France, « l'intégration de l'acquis communautaire dans la législation britannique [après le Brexit] mais aussi sa préservation au fil des années sera déterminant pour le maintien de conditions de concurrence équitable ». Plusieurs éléments doivent faire l'objet d'une attention particulière, notamment l'accès des opérateurs de toutes nationalités aux marchés de transport et de services maritimes nationaux et internationaux, le respect de normes minimales en matière environnementale, et l'assouplissement de la réglementation européenne de la concurrence (le régime des aides d'État, en particulier, devra être assoupli pour que le Royaume-Uni ne soit pas seul autorisé à subventionner ses ports).

La seconde crainte concerne la fluidité des échanges. En effet, le rétablissement d'une frontière douanière, donc des formalités associées, aurait un effet lourd et immédiat sur l'ensemble de l'économie portuaire : allongement du temps de passage portuaire, désorganisation des chaînes logistiques, coût de personnel, investissements en infrastructures, pression sur les espaces portuaires qui devront gérer l'attente des marchandises... Ce problème sera particulièrement important à Calais. Une négociation entre les services douaniers britanniques et les services douaniers des États de l'Union européenne doit être engagée sur ce point.

En tout état de cause, les négociateurs européens doivent avoir ces deux dangers à l'esprit et dessiner une sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne qui permette de les minimiser.

E. POURSUIVRE LES TRANSITIONS NUMÉRIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Il faut, enfin, accentuer et accélérer les transitions numérique et écologique, indispensables à la préservation de l'activité des ports français à l'avenir.

1. Poursuivre la transition numérique

Alors même que la transition numérique est en cours, plusieurs éléments sont encore perfectibles, en particulier en ce qui concerne les systèmes d'échanges d'informations et de gestion informatisée de la chaîne logistique que sont les PCS et CCS. Comme l'indique l'UNIM, « la mise en place d'un système harmonisé, à défaut d'être unifié pour toute la chaîne logistique [est un exemple] où l'État stratège peut orienter, accompagner et mobiliser les démarches des autorités et des professionnels portuaires ». Plusieurs points en particulier sont à améliorer :

– l'élargissement des CCS à l'ensemble des professionnels régionaux du transport de chacun des axes Seine, Rhône, Nord permettrait de rapprocher les transitaires et chargeurs de leurs ports naturels ;

– la gratuité ou l'accès pour un tarif compétitif aux CCS renforcerait l'attractivité des ports français pour les clients souhaitant suivre leurs marchandises de manière aussi précise que possible (les CCS des ports du Nord offrent un accès total et quasiment gratuit, contrairement aux CCS français) ;

– l'unification ou l'interopérabilité des CCS est nécessaire pour garantir une meilleure communication et coordination entre les ports.

2. Accélérer la transition écologique

Beaucoup peut encore être fait dans le domaine de la transition écologique. En effet, comme le souligne l'Union des ports de France, il n'y a pas d'opposition entre développement industriel et écologie. Bien au contraire, il y a de la place pour une écologie industrielle, assise sur une meilleure maîtrise de l'impact des activités des ports et des industries qui leur sont liées. La politique portuaire relève ainsi, logiquement, du ministère de la transition écologique et solidaire : les politiques portuaires, énergétiques et environnementales sont et doivent être complémentaires.

Plusieurs pistes doivent être approfondies pour concevoir des ports à énergie positive : l'économie circulaire, l'appui aux énergies maritimes renouvelables, le développement de la propulsion des navires au gaz naturel liquéfié (GNL) ou la production électrique propre des navires en escale.

Ainsi, l'encouragement au passage des navires au carburant GNL permettrait de répondre aux ambitions du Gouvernement en matière de transition énergétique. Il assurerait une réduction des émissions de CO₂ de 25 %. Le port de Dunkerque travaille à un projet de station locale d'avitaillement en GNL. Les pouvoirs publics doivent accompagner ces efforts d'innovation et participer à l'équipement des ports et de la chaîne logistique d'approvisionnement.

En matière de production électrique propre des navires à quai, l'une des options est le « branchement à quai » du navire, alimenté par un branchement électrique lui permettant de ne plus faire fonctionner ses moteurs (réduisant ainsi les émissions polluantes et les nuisances sonores). Toutefois, cette solution nécessite que l'armateur fasse le choix de supprimer un espace de chargement pour y installer les équipements nécessaires au branchement à quai, et peut faire perdre de la valeur à la revente du navire (celui-ci étant contraint à fréquenter un nombre limité de ports). C'est également un investissement lourd pour l'exploitant portuaire. C'est pourquoi, la France pourrait, dans un premier temps, inciter ports et armateurs à choisir cette option par un prix préférentiel des redevances portuaires.

CONCLUSION

Les ports sont indispensables au succès du commerce extérieur français, et constituent des infrastructures stratégiques pour l'ensemble de l'économie nationale. Comme contributeurs aux exportations, mais également à l'activité industrielle locale, à l'emploi, à la sécurité des consommateurs ou encore à l'atteinte des objectifs environnementaux, ils doivent faire l'objet d'une attention et d'un soutien particuliers des pouvoirs publics.

Leurs atouts géographiques, humains et techniques ne suffisent plus, aujourd'hui, à leur assurer une place de choix dans la concurrence internationale.

C'est pourquoi, l'État doit développer une véritable stratégie portuaire nationale, dont la dimension « terrestre » doit être le pivot. Il est en effet essentiel et urgent d'améliorer la desserte des infrastructures portuaires, qui, par sa faiblesse, leur fait perdre aujourd'hui un grand nombre de clients potentiels. Il faut également que les pouvoirs publics garantissent une équité dans la réglementation imposée aux ports par rapport à leurs équivalents européens et simplifie l'ensemble de l'environnement législatif et réglementaire, qui les pénalise et les ralentit dans leurs projets d'investissements. Enfin, l'État doit, dans les négociations que l'Union européenne conduira avec les autorités britanniques, veiller à protéger l'économie portuaire des conséquences lourdes que pourrait avoir le Brexit pour ce secteur.

Les ports français, pour leur part, doivent veiller à se coordonner les uns avec les autres et mettre fin à la logique de concurrence qui prévaut entre eux, pour laisser place à une logique de complémentarité. Ils peuvent, également, déployer des initiatives pour pallier les lacunes des réseaux de transport. C'est enfin à eux qu'il revient de poursuivre et d'accélérer la transition numérique et écologique, avec le soutien des pouvoirs publics.

À ces conditions, la valeur ajoutée produite par l'économie maritime française pourra effectivement doubler à l'horizon 2030, comme l'OCDE l'annonce pour l'économie maritime mondiale. Cette progression se fera alors au bénéfice des territoires, qui verront leur industrie et leurs emplois préservés, des entreprises, qui pourront exporter plus facilement, des consommateurs, qui pourront acheter des produits importés dont la sécurité sera garantie, et de l'ensemble des citoyens, qui profiteront d'un environnement moins pollué et plus sain.

EXAMEN EN COMMISSION

Dans le cadre de la commission élargie du mercredi 8 novembre 2017, la commission des affaires économiques a examiné pour avis, sur les rapports de M. Paul Christophe (Commerce extérieur), de Mme Christine Hennion (Communications électroniques et économie numérique), de M. Vincent Rolland (Entreprises) et de M. Sébastien Jumel (Industrie), les crédits de la mission « **Économie** » (*voir le compte rendu officiel de la commission élargie du mercredi 8 novembre 2017, sur le [site internet](#) de l'Assemblée nationale*)⁽¹⁾.

*

* *

À l'issue de la commission élargie, la commission des affaires économiques a délibéré sur les crédits de la mission « **Économie** ».

La commission examine l'amendement II-CE 74 de M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Il s'agit d'un amendement concernant le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). Il vise à revitaliser ce fonds en le ré-abondant par une augmentation de 5 millions d'euros de ses crédits de paiement et de 7,5 millions d'euros de ses autorisations d'engagement. Le FISAC joue un rôle extrêmement important pour la ruralité, les quartiers en difficulté et les centre-bourgs. J'ai bien entendu, lors de la réunion de la commission des finances, qu'il ne fallait pas que cette revitalisation ne concerne que les distributeurs de carburants. Cet amendement propose justement de l'élargir à tous les domaines bénéficiant du FISAC. S'agissant des réponses faites par le ministre lors de la commission élargie, nous avons bien entendu que les crédits du FISAC n'étaient pas en voie de disparition mais de diminution. Si ce fonds ne donne pas tout à fait satisfaction, est-ce le cas d'aucun fonds jamais créé ? Je ne le pense pas. Ce ré-abondement de crédits n'empêche pas de faire évoluer, par ailleurs, le FISAC. J'ajoute que les crédits sont pris sur le programme « Stratégie économique et fiscale » et non sur ceux de l'INSEE, pour lesquels je sais, Monsieur le Président, que vous avez une affection particulière.

M. Roland Lescure, président. Quelques souvenirs émus tout au plus, et qui datent un peu !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. J'ai été maire d'une ville moyenne pendant neuf ans, et je suis élu d'une circonscription profondément rurale, et je m'inscris en faux contre les propos tenus un peu plus tôt dans cette

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/cr/

salle concernant l'inefficacité du FISAC, notamment dans les communes rurales. Il y a le texte et le contexte : les chambres de commerce sont asphyxiées, et elles vont l'être encore un peu plus du fait de ce budget ; les collectivités territoriales sont asphyxiées, et elles vont l'être encore un peu plus du fait de ce budget. Le FISAC est un fonds dont les décisions de financement associent l'État, les collectivités territoriales et les chambres de commerce et d'industrie – cela ne se fait pas dans le bureau d'un maire de manière déconnectée de la vraie vie. C'est vu de Paris qu'on dit cela ! Le FISAC, ce sont des actions co-construites, par des acteurs de terrain, par les chambres de commerce, par les commerçants eux-mêmes qui ont souvent des associations qui les fédèrent. Je pense que si vous prenez la responsabilité, en plus de tous les crédits que vous rabotez, en matière de politique de la ville notamment, de raboter le FISAC, cela sera un coup supplémentaire à l'égard des territoires oubliés de la République, voire des territoires humiliés de la République.

M. Damien Adam. Cet amendement ne traite pas vraiment du FISAC mais des fonds propres qui étaient mis à disposition en 2015 et en 2016 pour permettre aux stations service de se mettre aux normes. Ces fonds ont été intégralement versés en 2017. Il n'est donc pas nécessaire d'augmenter le budget du FISAC pour contrebalancer cette suppression des fonds puisque les stations service qui devaient en bénéficier l'ont fait et ont pu se moderniser grâce à eux. L'avis du groupe La République en Marche est donc défavorable sur cet amendement.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Les stations service pouvaient effectivement solliciter le FISAC dans le cadre des mises aux normes qui leur étaient demandées. Comme l'a rappelé le rapporteur général, Joël Giraud, ces stations service sont de nouveau en demande aujourd'hui puisqu'elles auront à modifier leurs cuves du fait du rééquilibrage annoncé, et souhaitable, de la distribution des carburants à travers la convergence des fiscalités entre le diesel et l'essence. Les stations service vont donc à nouveau devoir s'adapter dans leur distribution et auront besoin de la puissance publique pour les accompagner dans ces investissements.

M. Didier Martin. Je suis un peu mal à l'aise car, si je comprends bien l'argumentation qui est faite sur l'utilité du FISAC – j'ai d'ailleurs participé, dans une grande ville, au FISAC, et ne considère pas que l'argent ait été mal employé – si j'entends également l'argument selon lequel les stations service ont déjà bénéficié des fonds qui leur étaient nécessaires, on nous demande d'augmenter des crédits, et je voudrais qu'on nous précise comment les fonds concernés seront trouvés.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Les crédits sont pris sur le programme « Stratégie économique et fiscale ».

La commission rejette l'amendement n° II-CE 74.

*

Conformément à l'avis favorable de **Mme Christine Hennion**, rapporteure pour avis sur les crédits « Communications électroniques et économie numérique », contre les avis défavorables de **M. Vincent Rolland**, rapporteur pour avis sur les crédits « Entreprises » et de **M. Sébastien Jumel**, rapporteur pour avis sur les crédits « Industrie », et avec l'avis de sagesse de **M. Paul Christophe**, rapporteur pour avis sur les crédits « Commerce extérieur », la commission a donné *un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Économie »*.

*

La commission examine ensuite l'amendement II-CE 95 de M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis.

M. Roland Lescure, président. Je suis saisi de deux amendements portant article additionnel après l'article 54 déposés par le rapporteur M. Sébastien Jumel. L'amendement II-CE 94 a été déclaré irrecevable en application de la loi organique relative aux lois de finances. Nous passons donc directement à l'examen de l'amendement II-CE 95.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. La filière papier-carton représente 73 000 emplois en France. En Normandie, chez moi, elle regroupe des sites comme M-Real dans l'Eure, la papeterie Chapelle Darblay (« pap chap ») de Grand-Couronne ou le site d'Arques-la-Bataille. Le centre technique du papier (CTP) est un acteur majeur et reconnu de la bio-économie et de l'économie circulaire en Europe, au cœur d'un réseau international et au service du développement de la filière papetière. Force est de constater que les crédits permettant de financer le CTP avaient disparu du budget. À ce stade, le projet de loi de finances ne comporte en effet plus de dotation budgétaire pour le CTP mais ne prévoit pas non plus de taxe pour le financer. Selon le ministère lui-même, ce sont 3 millions d'euros qui manquent. Cet amendement vise à créer une taxe affectée pour préserver un outil reconnu comme efficace et pertinent par l'ensemble d'une filière, qui n'est certes pas forcément *high-tech* mais qui est bien ancrée dans l'économie réelle.

M. Damien Adam. Nous sommes d'accord sur le fond : le rapporteur général, M. Joël Giraud a ainsi déposé un amendement similaire en commission des finances, qui a été adopté. Votre amendement est donc d'ores et déjà satisfait et nous vous proposons de le retirer.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Nous sommes en commission des affaires économiques. Je veux bien prendre des leçons par des jeunes députés mais je préférerais que l'on ne se donne aucune leçon car cela devient un peu désagréable. L'amendement est connecté à une ligne de crédits du budget Industrie. Le fait qu'il ait été adopté par la commission des finances ne fait

que renforcer sa pertinence. Je propose que la commission des affaires économiques vote également sur cet amendement.

Mme Valérie Oppelt. Ceci n'est pas un rappel au Règlement mais je voudrais dire, en tant que whip du groupe En Marche, que je suis choquée des propos tenus par M. Sébastien Jumel par rapport à l'âge de M. Damien Adam.

M. Roland Lescure, président. « Vieux président », je suis d'accord avec Mme Valérie Oppelt ; il faut que nos comportements restent exemplaires au sein de cette commission.

M. Damien Adam. Puisque M. Sébastien Jumel maintient son amendement, je propose un avis défavorable au nom du groupe En Marche.

M. Roland Lescure, président. Je suggère que l'on procède à un vote assis et levé.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 95.

M. François Ruffin. En tant que néo-député, j'aurais souhaité que l'enjeu de l'amendement soit davantage clarifié avant le vote.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Le Gouvernement a attiré l'attention du rapporteur que je suis sur l'importance de voter un tel amendement. Je veux bien que, par une posture politicienne, cet amendement soit rejeté ici alors qu'il a emporté l'adhésion du Gouvernement et de la majorité en commission des finances mais vous prenez un risque. Si cet amendement n'est pas adopté alors les crédits nécessaires à la filière papetière seront insuffisants.

M. Roland Lescure, président. M. Sébastien Jumel, sur ce point, je vais essayer de vous rassurer. L'amendement a été adopté dans des termes relativement similaires en commission des finances et sera donc discuté dans l'hémicycle. J'invite chaque député à s'informer d'ici la séance publique pour voter sur cette question en son âme et conscience. Je me suis abstenu aujourd'hui car je n'avais pas suffisamment d'information.

La commission examine l'amendement II-CE 76 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. J'ai reçu aujourd'hui un livre auto-édité et intitulé *Dans l'enfer du crédit*. Cet amendement répond à cette préoccupation puisqu'une étude a été menée par l'Union nationale des associations familiales et par *60 millions de consommateurs*, qui a révélé que des frais bancaires totalement injustes étaient appliqués, en particulier aux foyers les plus pauvres. Cette étude montre qu'une banque prélève en moyenne 34 € par an et par client pour incidents de paiement sur l'ensemble de sa clientèle. Mais ce montant atteint 296 € pour les personnes en difficulté ! Ce sont donc les plus pauvres qui payent le plus, qu'on enferme ainsi dans l'enfer du crédit et du surendettement. Cette situation profite aux grandes banques, qui n'en ont sans doute pas besoin. Presqu'un tiers du

revenu des grandes banques de détail est issu des frais bancaires. Cela représente un coût social et humain très important pour la société. Nous demandons donc la rédaction d'un rapport sur la lutte contre le surendettement et les frais bancaires excessifs.

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. L'avis est défavorable car il existe déjà des rapports sur ces questions. La Banque de France a publié au mois de janvier dernier un rapport présentant des chiffres très détaillés sur la situation du surendettement ; la Cour des comptes a également publié un rapport au mois de juin 2017 portant sur les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement, à la demande de la commission des finances du Sénat. S'agissant des frais bancaires, je rappelle que l'observatoire des tarifs bancaires créé par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 publie, chaque année, un rapport sur ce sujet. Il devrait publier son rapport pour 2017 d'ici la fin de l'année. L'amendement propose donc un rapport sur d'autres rapports.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Par solidarité avec le camarade François Ruffin, je voterai pour cet amendement.

M. Roland Lescure, président. Que de solidarité, que de camaraderie dans cette commission !

M. Alain Bruneel. Je partage l'avis de M. François Ruffin. Je comprends qu'on ne veuille pas accumuler les rapports, mais si les rapports publiés restent dans les tiroirs, ils ne servent à rien. Se contenter de faire un état des lieux sur le surendettement ne suffit pas. Nous recevons dans nos permanences des gens qui sont étranglés par tout cela, et auxquels aucune réponse n'est donnée, à part un rapport. Je voterai donc pour l'amendement proposé.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 76.

La commission examine l'amendement II-CE 78 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. Moi, au moins, je vais relancer la papeterie ! (*Rires*) Il s'agit d'une demande de rapport sur le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il y a déjà un certain nombre de rapports, nous dira-t-on, sur cette question. Mais justement, ces rapports rédigés par France Stratégie, organisme placé auprès du Premier ministre, démontrent tous l'inutilité, ou du moins le très faible rendement du CICE, puisque les montants dépensés sont d'environ 16 à 24 milliards d'euros selon les années, pour environ 100 000 emplois sauvegardés ou créés, soit, si l'on calcule, 200 000 € par emploi et par an, soit encore 20 000 € par mois pour un emploi. Il est donc démontré par France Stratégie que ce crédit d'impôt ne fonctionne pas. Vous décidez pourtant de le maintenir ; vous allez même perpétuer ce mécanisme sous une autre forme par un abaissement de cotisations sociales. Montrez-nous au moins que ce dispositif a une utilité, à travers une étude qui viendrait contredire les conclusions de France Stratégie ! Pour l'instant, les seuls documents dont on dispose nous

disent l'inutilité du CICE, qu'on maintient pourtant ! Cela pose également, à mon sens, une question sur le rôle de contrôle et d'évaluation que l'on veut confier à l'avenir au Parlement. Si l'on maintient des mesures dont des rapports nous disent qu'elles sont inutiles, cela interroge sur l'utilité des travaux de contrôle et d'évaluation !

M. Vincent Rolland, rapporteur pour avis. Notre collègue François Ruffin a presque donné dans son propos la réponse que j'allais vous proposer. Mon avis est défavorable puisqu'il y a déjà, comme vous l'avez dit, des rapports du comité de suivi du CICE, qui a remis son dernier rapport le mois dernier. De plus, le CICE est voué à disparaître, ou du moins à être remplacé. Le rapport demandé ne me paraît donc pas utile.

M. Damien Adam. J'allais soulever le même point que Monsieur le rapporteur pour avis. Un rapport d'octobre 2017 explique en détail les effets et les conséquences du CICE. De plus, celui-ci a vocation à disparaître au 1^{er} janvier 2019. Je ne suis pas sûr qu'il soit nécessaire de faire un rapport sur un rapport.

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. Lors des auditions que j'ai conduites pour préparer mon rapport, nous avons organisé, pour la première fois, une audition conjointe avec le Conseil économique, social et environnemental de l'ensemble des organisations syndicales. Toutes ont considéré qu'il était nécessaire d'avoir une évaluation, non pas des sommes que nous avons engagées sur le CICE, car nous les connaissons tous, mais de l'efficacité réelle au service de l'emploi des 20 milliards d'euros engagés. D'autre part, j'ai pris soin d'organiser également une audition de représentants du Conseil national de l'industrie. Eux aussi ont considéré qu'il était nécessaire de mener une évaluation fine de l'efficacité du CICE afin de vérifier s'il ne bénéficiait pas à des entreprises qui n'en avaient pas besoin, et de le flécher vers les entreprises qui en avaient le plus besoin : même des personnes qui ne sont pas dans une posture idéologique ou sectaire, et qui sont ouvertes à une critique objective de ce dispositif, considèrent que ces évaluations sont insuffisantes. De plus, pour prolonger les propos de François Ruffin, j'ai entendu à plusieurs reprises, y compris de la part du président de notre commission, que l'avenir de notre commission et de notre Parlement était de renforcer les pouvoirs de contrôle et d'évaluation parce que c'était aussi en cela que consistait la transparence que nous devons à nos concitoyens et que c'était cela aussi la démocratie du « nouveau monde », m'a-t-on appris. Mais si à chaque fois que nous proposons des rapports d'évaluation, on nous oppose un refus, peut-être y a-t-il un autre projet derrière cela, qui vise à priver le Parlement de ses prérogatives de contrôle, d'initiative, et même de modification de la loi lorsqu'elle est mauvaise. Je vous invite à faire preuve de pragmatisme en adoptant cet amendement.

M. Roland Lescure, président. Bien loin de moi l'idée de vous apprendre quoi que ce soit !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. J'ai seulement dit que le président de la commission était très attaché au renforcement des pouvoirs de contrôle et d'évaluation du Parlement...

M. Roland Lescure, président. Je le suis !

M. Sébastien Jumel, rapporteur pour avis. ... et que le « nouveau monde » m'avait appris, lui, d'autres choses. Vous n'êtes pas du nouveau monde.

M. Roland Lescure, président. Je ne sais pas de quel monde je suis, en tout cas pas de celui des n plus unièmes rapports, pour avoir moi aussi travaillé dans l'administration. Si j'ai bien compris, on demande ici au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport. Je ne suis pas sûr que cela donne du travail au Parlement, mais plutôt au Gouvernement, qui a déjà produit un rapport il y a moins de cinq semaines sur un dispositif qui se termine dans treize mois.

M. François Ruffin. Je vois, Monsieur le président, que vous ne conservez pas une pleine neutralité sur ce thème.

M. Roland Lescure, président. En quoi mes propos ne sont-ils pas neutres ?

M. François Ruffin. Vous dites qu'un nouveau rapport n'est pas nécessaire puisqu'il y en a déjà eu un !

M. Roland Lescure, président. Je ne fais que citer les termes qui figurent dans l'exposé sommaire de votre amendement. Cela fait quatre ou cinq mois que nous travaillons tous ensemble, et s'il y a une chose que j'essaie de préserver, c'est la neutralité de la présidence, et je vais continuer à le faire. Si vous avez des critiques à ce sujet, je serai très heureux d'en discuter avec vous.

M. François Ruffin. Je vais donc répondre à Monsieur Damien Adam et à Monsieur Vincent Rolland, à défaut de vous répondre, Monsieur le président. Le rapport remis il y a cinq semaines nous dit précisément que le CICE est un dispositif quasiment inutile. Des dizaines de milliards d'euros sont dépensés presque en pure perte, avec au mieux la sauvegarde ou la création de 100 000 emplois par an, soit 200 000 € par emploi et par an et 20 000 € par emploi et par mois ! On voit bien qu'il y a là un saupoudrage complètement délirant. Et pourtant, dans le projet de budget pour l'année prochaine, on remet 20 milliards d'euros dans la machine ! 20 milliards d'euros, ce n'est pourtant pas rien ! C'est trois fois le budget de la Justice ! On se dit donc que si vous décidez de remettre 20 milliards d'euros sur un dispositif dont un organe rattaché au Premier ministre, France Stratégie, nous dit qu'il est inutile, c'est que vous devez avoir des arguments solides. Si vous ne les avez pas, vous devriez quand même être soucieux de faire produire un rapport qui démontre l'utilité de remettre 20 milliards d'euros dans ce dispositif. France Stratégie n'est d'ailleurs pas le seul organisme à avoir souligné l'inutilité du CICE. C'est dans l'intérêt de la majorité

et du Gouvernement que je vous invite à appuyer cette demande de rapport afin que l'utilité de ce dispositif soit démontrée.

M. Alain Bruneel. Lorsque le CICE a été lancé, le président du Medef a dit qu'il permettrait de créer un million d'emplois. Un rapport d'évaluation a été remis. Les élus dans les départements ont d'ailleurs demandé aux préfets d'avoir la liste des entreprises bénéficiaires. Nous n'avons jamais eu ces listes, ce qui pose quand même un problème de démocratie. Ensuite, il n'y a eu aucun contrôle de l'utilisation de l'argent public, ce qui est extrêmement grave. Nous avons des rapports qui nous indiquent que nous nous sommes trompés sur cette question, ce qui peut arriver. Il conviendrait donc de rectifier le tir afin de créer effectivement des emplois. Mais alors que tout le monde s'est aperçu que le CICE ne créait aucun emploi, on va redonner de l'argent aux entreprises sous le même prétexte, en disant que cela va permettre de préserver ou de créer, peut-être, des emplois. Or on a déjà fait une expérience sur cinq ans où cela n'a pas marché ! Nous avons donc un véritable problème avec ces rapports car on continue toujours dans le même sens alors qu'on n'a pas de solution.

M. Damien Adam. Monsieur François Ruffin, je trouve que vous manquez de cohérence. L'État s'est engagé à pérenniser le CICE sur un quinquennat pour permettre aux entreprises d'avoir des règles claires et transparentes qui leur permettent d'investir. C'est pour cela que nous ne mettrons fin au CICE qu'en 2018 ; à partir de 2019 aura lieu la transformation du CICE en baisse de charges, qui a justement, elle, vocation à créer des emplois, ce qui n'était pas assez le cas du CICE, ou du moins pas dans les proportions qui étaient attendues. Nous aurons 6 points de baisse de charges en 2019, et 10 points au total au niveau du SMIC, qui viendront compenser la disparition du CICE. Il faut être cohérent et respecter la parole donnée par l'État dans la durée. C'est pour cela que, bien que nous soyons bien conscients que le CICE n'apporte pas forcément tous les résultats que nous voudrions, nous pensons qu'il faut préparer la suite et permettre aux entreprises de s'adapter dans la durée.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 78.

La commission examine l'amendement n° II-CE 79 de Mme Bénédicte Taurine.

M. François Ruffin. Le plan « France Très haut débit » a pour objectif la couverture du territoire en très haut débit d'ici fin 2022, via la fibre ou les réseaux cuivre ou les réseaux hertziens et la couverture du territoire en bon haut débit d'ici fin 2020. Sur 20 milliards d'euros d'investissements, 6 à 7 milliards doivent être réalisés par les opérateurs privés, dans 3 600 communes. La Cour des comptes, dans un rapport publié début 2017, estimait que ces entreprises ne remplissaient pas leur part du contrat. Le rapport demandé par le présent amendement aura pour but d'évaluer l'évolution de ce problème et l'impact qu'il pourrait avoir sur les finances publiques.

Mme Christine Hennion, rapporteure pour avis. Je vous invite à vous référer au rapport annuel de l'Arcep sur l'effort d'investissement des opérateurs télécoms (fixe et mobile). En outre, l'Agence du numérique remet un rapport annuel sur le plan FTHD, en général. L'offre de rapport est donc largement suffisante sur ce sujet, et votre demande apparaît superflue.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 79.

La commission examine l'amendement n° II-CE 80 de M. François Ruffin.

M. François Ruffin. Il est défendu.

M. Paul Christophe, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à votre amendement, qui demande au Gouvernement de remettre un rapport relatif aux nouvelles routes de la soie, c'est à dire sur les échanges commerciaux avec la Chine.

Je tiens à rappeler que, parmi les 250 amendements que le groupe France insoumise a déposés au projet de loi de finances pour 2018, plus de 180 sont des demandes de rapport.

En outre, le Gouvernement remet déjà, chaque année, un rapport au Parlement présentant le bilan du commerce extérieur français pour l'année écoulée. Un chapitre est notamment consacré aux marchés émergents à fort potentiel. Il n'est pas nécessaire de demander au Gouvernement de produire un rapport supplémentaire : les prochains rapports annuels qu'il remettra au Parlement feront sans aucun doute état des avancées relatives aux nouvelles routes de la soie, si celles-ci présentent effectivement un impact significatif sur le commerce extérieur français, l'économie et les finances publiques françaises.

La commission rejette l'amendement n° II-CE 80.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Grand port maritime de Marseille

– M. Frédéric Dagnet, directeur de la mission prospective-évaluation

Grand port maritime de Dunkerque

– M. Stéphane Raison, président du directoire

Union nationale des industries de la manutention (UNIM)

– M. Monsieur Christian de Tinguay, président

– M. Nils Beneton, vice-président

– M. Jean-Benoît Sangnier, délégué général

Cluster maritime français

– M. Frédéric Moncany de Saint-Aignan, président

Union des ports de France

– M. Jean-Pierre Chalus, président du directoire du grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire

– M. Michel Puyrazat, président du directoire du grand port maritime de La Rochelle

– M. Franck Dosne, directeur des ports - Riviera Ports - CCI de Nice Cannes

– M. Bernard Mazuel, délégué général de l'Union des ports de France

Business France

– M. Frédéric Kaplan, directeur général délégué

– M. François Raffray, chef de département relations institutionnelles

– M. Bertrand Buffon, conseiller

Ministère des affaires étrangères – mission du commerce extérieur et de l'attractivité

– Mme Caroline Malausséna, directrice de l'économie internationale, des entreprises et du tourisme

– M. Jean-Emmanuel Maury, chef de la mission du commerce extérieur et de l'attractivité

Ensemble portuaire le Havre-Rouen-Paris (Haropa)

– M. Antoine Berbain, directeur général délégué

Conseil supérieur de la marine marchande

– Mme Marie-Françoise Simon-Rovetto, présidente

Ministère de la transition écologique et solidaire

– M. Marc Sandrin, sous-directeur des ports et du transport fluvial, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

– Mme Alice Magnier

Armateurs de France

– M. Jean-Marc Roué, président de Brittany Ferries et d'Armateurs de France

– M. Hervé Thomas, délégué général

Direction générale des douanes et des droits indirects

– M. Rodolphe Gintz, directeur général

– Mme Héléne Guillemet, sous directrice du commerce international

**Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés –
confédération française démocratique du travail**

– M. Franck Gonsse, secrétaire général

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES REÇUES

CCI France *

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire AGORA des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*