

N° 3020

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'évaluation de la compétitivité des ports français

ET PRÉSENTÉ PAR

MME AGNÈS FIRMIN LE BODO et M. MATTHIAS RENAULT
Députés

SOMMAIRE

—

Pages

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS	9
SYNTHÈSE.....	15
INTRODUCTION	21
PARTIE I : DANS UN CONTEXTE DE FORTE CONCURRENCE EUROPÉENNE, LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS SE HEURTE À DE NOMBREUX OBSTACLES	25
I. MALGRÉ DE MULTIPLES ATOUTS, UNE ATTRACTIVITÉ FRAPPÉE PAR UN DÉCROCHAGE COMPÉTITIF MAJEUR	26
A. UN ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE STRATÉGIQUE CONFRONTÉ À UNE MULTIPLICATION DES INCERTITUDES	26
1. Des actifs structurants pour l'activité commerciale et industrielle.....	27
a. Une diversité d'infrastructures répondant à une pluralité de besoins	27
i. Des grands ports maritimes (GPM) au cœur des enjeux stratégiques.....	28
ii. Un réseau territorial et intérieur garantissant un maillage précis du territoire	32
b. Des outils économiques stratégiques et attractifs	35
i. Des complexes industrialo-portuaires à forte valeur ajoutée	36
ii. Une dynamique sensible de modernisation des infrastructures	39
2. Des mutations exogènes et endogènes affectant le modèle portuaire.....	41
a. Une accumulation conjoncturelle de facteurs de risques	42
i. Un horizon incertain pour le transport mondial	42
ii. Des évolutions réglementaires engendrant incertitudes et défis d'avenir.....	45
b. Une transformation d'envergure du modèle économique des ports	48
i. Une reconfiguration de la typologie des trafics et des revenus portuaires.....	48
ii. Des enjeux sécuritaires engendrant des instabilités persistantes.....	51
B. UN REcul PRÉOCCUPANT DANS LA COMPÉTITION EUROPÉENNE	53
1. Une érosion généralisée du poids des ports français par rapport à leurs concurrents européens.....	53
a. Une stagnation de long terme du tonnage des flux maritimes.....	53
i. Une lente inertie des volumes de marchandises manutentionnées	53
ii. Un décrochage critique par rapport aux concurrents européens	57

b. Un positionnement altéré sur les principales façades européennes	59
i. Des parts de marché insuffisantes sur les trois façades du pays	60
ii. Une place marginale dans la compétition internationale	63
2. Des indicateurs opérationnels et qualitatifs manifestement en retrait	64
a. Des performances logistiques contrastées par rapport aux standards internationaux	64
i. Des délais de passage et de traitement sensiblement plus longs	67
ii. Une productivité opérationnelle qui progresse difficilement	69
b. Une perception qualitative inégale pour certains segments	72
i. Un degré de satisfaction des clients portuaires encore hétérogène	72
ii. Une perception problématique des coûts du passage portuaire	73
II. UNE COMPÉTITIVITÉ OBÉRÉE PAR L'ACCUMULATION DE FREINS STRUCTURELS CRITIQUES.....	77
A. UNE FLUIDITÉ PORTUAIRE ENTRAVÉE PAR DES LIMITES MAJEURES..	77
1. Une connectivité maritime et terrestre fortement restreinte	78
a. Des connexions maritimes resserrées dans un climat concurrentiel	78
i. Un indice de connectivité en retrait par rapport aux ports européens.....	78
ii. Un effritement de long terme de l'intégration portuaire française	79
b. Un déficit d'appréhension des hinterlands portuaires.....	81
i. Une complexification problématique de la desserte des hinterlands	82
ii. Des effets-barrières restreignant l'extension de l'arrière-pays des GPM	87
2. Une sous-exploitation manifeste du potentiel multimodal	88
a. Un report vers les transports massifiés structurellement insuffisant	89
i. Une part modale encore médiocre des modes alternatifs à la route.....	89
ii. Malgré des améliorations dans les GPM, des lacunes persistantes par rapport aux ports du Nord.....	92
b. Une compétitivité encore inégale des dessertes ferroviaires et fluviales	96
i. Des limites structurelles au développement des réseaux multimodaux	97
ii. Un différentiel persistant de coût et de fiabilité avec le transport routier.....	103
B. UNE FIABILITÉ ET UNE ATTRACTIVITÉ AMOINDRIES PAR LE CUMUL D'OBSTACLES DIVERS.....	108
1. Une image des ports français affectée par un contexte social incertain	108
a. Une pression sociale historiquement forte et conflictuelle	108
i. Des réformes conduites dans un climat social difficile	108
ii. Des conventions engendrant divers surcoûts pour l'activité portuaire.....	111

b. Des conséquences réputationnelles critiques pour l'attractivité portuaire	113
i. Une réputation affaiblie par un phénomène d'« effet mémoire »	113
ii. Des interruptions d'activité réelles, mais pas plus nombreuses que dans les ports concurrents	114
2. Des formalités administratives limitant le développement des projets.....	117
a. Une complexité domaniale freinant la mobilisation du foncier, en parallèle d'une hausse du coût des redevances	117
i. Un corpus juridique distinguant plusieurs types d'occupations du domaine public portuaire.....	118
ii. Des règles domaniales jugées excessivement rigides et complexes	122
b. Des délais administratifs décourageant les investisseurs	124
i. Une durée des titres domaniaux inférieure à celle observée dans les ports comparables..	124
ii. Des délais d'attribution des autorisations et de mise en œuvre des projets singulièrement plus élevés	125

PARTIE II : RÉNOVER LA POLITIQUE PORTUAIRE, UN PRÉALABLE INDISPENSABLE POUR RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

127

I. RÉSORBER LES FREINS PESANT SUR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE NATIONALE PORTUAIRE

128

A. DES INTERVENTIONS PUBLIQUES QUI ÉCHOUENT À INVERSER LA TRAJECTOIRE DE PERTE DE COMPÉTITIVITÉ

128

1. Une ambition renouvelée ancrée autour d'interventions multiples	128
a. Une dynamique de réformes au profit de l'attractivité portuaire	128
i. Une refonte de la gouvernance aux effets bénéfiques durables	128
ii. Un rôle pivot de l'État autour de la stratégie nationale portuaire (SNP).....	133
b. Des aides budgétaires et fiscales aux objectifs diversifiés.....	134
i. Un modèle de financement mixte au service d'avancées réelles	134
ii. Des allègements de fiscalité au bénéfice de l'activité portuaire	139
2. Une efficacité critiquable, marquée par une accumulation d'incertitudes et des objectifs insatisfaits.....	143
a. Un modèle compromis par la chute du soutien financier de l'État.....	143
i. Un constat préjudiciable de sous-investissement chronique dans un contexte de déstabilisation financière	145
ii. Un effet de ciseaux entre hausse des charges d'entretien et diminution du soutien de l'État.....	147
b. Une stratégie lacunaire qui échoue à nourrir une vision de long terme	149
i. Un bilan opérationnel contrasté, alimenté par un déficit de cadrage précis sur les évolutions visées à moyen et long terme	149
ii. Une fragmentation durable du pilotage et des processus décisionnels	150

B. RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'EFFICIENCE GLOBALES DE LA POLITIQUE PORTUAIRE.....	154
1. Reconstruire une architecture portuaire compétitive autour d'axes logistiques performants et d'une gouvernance rénovée	154
a. Prioriser l'aménagement des trois principaux axes portuaires français	154
b. Réfléchir au statut et au nombre des GPM dans l'Hexagone et dans les Outre-mer	159
c. Miser sur la richesse et les atouts de l'écosystème portuaire intérieur	161
2. Perfectionner la cohérence et la gouvernance du modèle portuaire	163
a. Ancrer la stratégie portuaire autour d'objectifs précis et cohérents	163
b. Optimiser la gouvernance stratégique du modèle portuaire.....	165
3. Affermir la prévisibilité et l'efficacité de la politique portuaire.....	166
a. Accroître et rationaliser le soutien de l'État à la modernisation des ports	166
i. Inscrire la planification des investissements portuaires dans une loi de programmation pluriannuelle.....	166
ii. Identifier de nouvelles ressources pour accompagner la modernisation des infrastructures	167
b. Pérenniser le modèle économique des établissements portuaires français	168
c. Conforter le suivi des dynamiques et des performances portuaires.....	173
II. RESTAURER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS, UN IMPÉRATIF STRATÉGIQUE POUR LA SOUVERAINETÉ NATIONALE.....	176
A. AFFERMIR L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS AUX YEUX DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS ET ÉTRANGERS.....	177
1. Fiabiliser et simplifier le cadre opérationnel des activités portuaires.....	177
a. Restaurer l'image de fiabilité sociale des ports maritimes.....	177
b. Améliorer la fluidité des processus douaniers.....	179
i. Un renforcement objectif de la performance des contrôles	179
ii. Accroître l'intégration des processus douaniers à la chaîne logistique.....	181
c. Accélérer la simplification de la réglementation foncière et domaniale	183
i. Redonner de la souplesse à la gestion domaniale	184
ii. Des règles environnementales à aménager de toute urgence	186
2. Accentuer les connexions des ports avec leur arrière-pays	188
a. Perfectionner la qualité des réseaux ferroviaires et fluviaux.....	189
i. Garantir le financement de la modernisation du réseau ferroviaire.....	189
ii. Renforcer la performance de la desserte fluviale	191

b. Lever les freins financiers au développement de la multimodalité	192
i. Uniformiser les tarifs de la manutention pour le chargement et le déchargement des marchandises sur remorque, wagon ou barge.....	192
ii. Multiplier les incitations au report modal.....	195
B. ACCÉLÉRER LA PRISE EN COMPTE DES DÉFIS STRUCTURANTS POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE	198
1. Renforcer l'adaptation aux transitions numérique et énergétique	198
a. Fluidifier le passage portuaire via des solutions numériques adaptées.....	198
i. Une nette progression de la digitalisation des opérations portuaires, malgré des risques persistants.....	198
ii. Accompagner les ports dans la numérisation de leurs procédures	203
b. Faire de la décarbonation un levier décisif de compétitivité.....	205
i. Veiller à limiter les conséquences négatives de la réglementation environnementale sur la compétitivité des ports	205
ii. Conforter le positionnement des GPM comme hubs énergétiques.....	208
2. Affermir l'attractivité économique des ports français	212
a. Accroître la dynamique de réindustrialisation portuaire	213
i. Un impératif de réindustrialisation corrélé à l'évolution des trafics.....	213
ii. Faciliter le déploiement des investissements industriels dans les zones portuaires et renforcer le soutien aux filières d'avenir	215
b. Soutenir la mise en place de zones franches portuaires par des dispositifs fiscaux adaptés.....	218
EXAMEN PAR LE COMITÉ	223
ANNEXE N° 1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	225
ANNEXE N° 2 : ANALYSE MULTIFACTORIELLE DES CRITÈRES DE CHOIX D'UN PORT PAR UN OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE	233

RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

AXE n° 1 : Structurer le maillage portuaire national autour de stratégies de façade, en valorisant la position stratégique occupée par les ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque.

Recommandation n° 1 : Structurer la stratégie nationale portuaire (SNP) autour de trois axes logistiques intégrés (axe Seine, axe Nord, axe Méditerranée-Rhône-Saône), en favorisant, dans la continuité de la création d'HAROPA Port, la mise en place d'un établissement portuaire fluvio-maritime par axe, dirigé pour chaque façade par un directoire commun.

Recommandation n° 2 : Promouvoir le développement d'instances de coordination interportuaire associant grands ports maritimes (GPM), ports décentralisés, État, collectivités territoriales et acteurs économiques : création d'un délégué pour le développement de chaque axe, rapprochements *via* des structures économiques intégrées pour la création de corridors logistiques (sous la forme de groupements d'intérêt économique – GIE), facilitation des synergies pour accélérer le cabotage maritime.

Recommandation n° 3 : Conforter la place stratégique des trois GPM du Havre, de Marseille et de Dunkerque, tout en entamant une réflexion sur le statut des autres ports placés sous la tutelle de l'État et en étudiant la possibilité d'une fusion des GPM de Bordeaux, La Rochelle et Nantes-Saint-Nazaire au sein d'un établissement public unique de la façade atlantique.

Recommandation n° 4 : Concrétiser dans les meilleurs délais la transformation du port de Longoni en GPM, afin de placer la place portuaire mahoraise sous la compétence de l'État en vue de favoriser sa modernisation et son extension.

Recommandation n° 5 : Renforcer la connectivité entre l'écosystème portuaire intérieur et les GPM *via* l'accélération du déploiement de plateformes logistiques multimodales à l'intérieur du territoire : terminaux de transport combiné rail-route et fleuve-route, zones de stockage, zones logistiques.

Recommandation n° 6 : Intégrer pleinement les ports intérieurs à la SNP, en accompagnant la structuration de l'axe rhénan et en reconnaissant de façon explicite la position de ces plateformes comme maillons stratégiques au sein des corridors commerciaux et énergétiques : détermination d'une trajectoire d'intégration aux axes logistiques et d'objectifs de trafics précis.

AXE n° 2 : Rénover la gouvernance de la politique portuaire autour d'une stratégie cohérente et d'une loi de programmation pluriannuelle, afin de planifier les dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures.

Recommandation n° 7 : Ancrer la stratégie portuaire autour d'objectifs précis, cohérents et mesurables, déterminant une véritable ambition portuaire et maritime : fixation de flux captifs, gains de parts de marché à l'échelle européenne et par façade maritime, cibles de trafics clairement identifiées, parts de report modal, et identification pertinente des investissements stratégiques nécessaires à long terme pour les trois grands ports.

Recommandation n° 8 : Autoriser la participation, à titre consultatif, d'acteurs économiques privés aux conseils de surveillance des GPM.

Recommandation n° 9 : Mettre en œuvre une loi de programmation établissant de façon pluriannuelle la trajectoire des investissements prévus par l'État en faveur de l'aménagement des infrastructures portuaires ainsi que l'évolution de la part étatique au sein des contrats de plan État-régions, afin de garantir la visibilité à moyen et long terme des projets de modernisation de l'écosystème portuaire.

Recommandation n° 10 : Garantir un redéploiement intégral des recettes perçues au titre du produit généré par l'application du système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE, ou *European Union Emissions Trading System* – EU ETS) au secteur du transport maritime, au profit d'aides à l'investissement ciblées sur les projets de modernisation et de décarbonation des infrastructures portuaires.

Recommandation n° 11 : Assurer une veille détaillée de la situation financière des GPM, en tenant compte de l'évolution de leurs recettes issues des droits de port et de leurs recettes domaniales, afin de préserver leur capacité à entretenir les infrastructures existantes et à déployer des investissements d'avenir.

Recommandation n° 12 : Sécuriser la prise en charge par l'État des dépenses affectées au dragage, essentielles pour la préservation de la qualité des accès nautiques des ports : détermination d'une trajectoire budgétaire cohérente et identification des besoins urgents.

Recommandation n° 13 : Augmenter la durée des projets stratégiques des GPM de 5 à 10 ans et étendre sur la même durée le mandat des directeurs généraux des principales places portuaires, afin de favoriser le développement d'une vision prospective globale et d'assurer une programmation pertinente des besoins d'investissements.

Recommandation n° 14 : Améliorer la complétude des indicateurs de suivi des performances portuaires, en dotant la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) d'un outil d'analyse des coûts du passage portuaire et en créant un tableau de bord complet de la compétitivité des ports,

intégrant, au-delà de l'analyse logistique et des volumes de trafics, une dimension industrielle, environnementale, numérique et territoriale.

Recommandation n° 15 : Dans un objectif de maritimisation des esprits et d'optimisation de la réflexion stratégique, promouvoir une meilleure intégration des laboratoires de recherche aux groupes de travail et aux organes de réflexion nationaux sur l'activité portuaire.

Recommandation n° 16 : Renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur les résultats de la stratégie portuaire : remise par le Gouvernement d'un rapport annuel sur la dynamique de compétitivité des ports, évaluation de l'avancement des projets stratégiques des GPM et des indicateurs de la SNP, débat annuel sur les résultats de la politique maritime et portuaire.

AXE n° 3 : Fiabiliser, fluidifier et simplifier le cadre opérationnel des activités portuaires.
--

Recommandation n° 17 : Afin de restaurer la fiabilité perçue des ports français, autoriser chaque établissement portuaire à prévoir la mise en œuvre d'un plan de continuité d'activité en cas de grève ou de blocage, négocié à l'échelle locale et prévoyant des objectifs déterminés de service portuaire minimal.

Recommandation n° 18 : Sécuriser les moyens budgétaires alloués au financement de l'installation des nouveaux scanners fixes et mobiles des zones portuaires du Havre, de Fos-sur-Mer et de Dunkerque, et inscrire la programmation des opérations envisagées au sein de la stratégie nationale portuaire.

Recommandation n° 19 : Sécuriser l'environnement réglementaire relatif aux procédures douanières en limitant les risques de surtransposition et en veillant à affermir l'harmonisation des règles applicables entre les différents pays de l'Union européenne (UE).

Recommandation n° 20 : Alléger les formalités administratives relatives à la délivrance des autorisations d'occupation domaniale (harmonisation des procédures et réduction des délais), afin de limiter la perte de compétitivité par rapport aux standards européens.

Recommandation n° 21 : Offrir aux investisseurs une visibilité accrue en allongeant la durée moyenne des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine portuaire et en sécurisant le cadre de renouvellement des titres (prise en compte de critères liés au développement des trafics, et non exclusivement environnementaux ou capitalistiques).

Recommandation n° 22 : À l'occasion de la révision des schémas d'attractivité des zones portuaires, réserver de façon prioritaire les terrains en bord de quai aux activités maritimo-portuaires.

Recommandation n° 23 : Veiller à limiter la hausse des charges domaniales pour les investisseurs, afin de ne pas obérer l’attractivité du foncier portuaire.

Recommandation n° 24 : Définir de nouvelles méthodes de dimensionnement des zones de compensation environnementale, en autorisant les entreprises souhaitant acquérir une implantation au sein des zones industrialo-portuaires (ZIP) à rechercher des zones de compensation à l’extérieur du domaine portuaire.

AXE n° 4 : Renforcer les connexions ferroviaires et fluviales des places portuaires françaises avec leur arrière-pays.

Recommandation n° 25 : Augmenter la capacité des corridors ferroviaires de l’hinterland portuaire *via* la mise en œuvre d’un plan d’investissements ciblés : adaptation des infrastructures aux standards européens (circulation de trains de 850 mètres de long), suppression des goulets d’étranglement, électrification d’axes alternatifs, doublement des sillons dédiés au fret, renouvellement du réseau et développement des plateformes de transport combiné.

Recommandation n° 26 : Améliorer la connectivité directe des GPM aux réseaux fluviaux, en systématisant la mise en place d’accès opérationnels et d’espaces dédiés pour les barges au sein des terminaux maritimes.

Recommandation n° 27 : Dans un contexte de dégradation critique du réseau fluvial à grand gabarit, affermir le soutien de l’État à Voies navigables de France (VNF) au titre du financement des dépenses d’entretien et de modernisation des infrastructures fluviales.

Recommandation n° 28 : Alors que la surfacturation aux opérateurs de transport fluvial des opérations de chargement ou de déchargement des barges fluviales ne répond à aucune réalité économique justifiée, obliger les entreprises de manutention à facturer leurs prestations à un prix identique et dans des conditions équivalentes à l’ensemble des entreprises de transport, quel que soit le mode de transport utilisé (route, rail, fleuve).

Recommandation n° 29 : Inscrire dans la SNP des objectifs ambitieux de report modal afin de doubler d’ici 10 ans la part modale des modes massifiés pour les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises transitant par voie maritime.

Recommandation n° 30 : Compte tenu de l’intérêt général qui s’attache au renforcement de la desserte multimodale des ports, autoriser les autorités portuaires à systématiser la détermination d’objectifs de report modal pour les entreprises de manutention.

Recommandation n° 31 : Mettre en place un indicateur stratégique de performance pour évaluer la compétitivité des modes massifiés par rapport au transport routier sur chacun des grands corridors logistiques fluvio-maritimes : mesure de l'évolution des temps de trajet, comparaison des coûts, mise en évidence des externalités négatives évitées.

Recommandation n° 32 : Fixer une trajectoire de progression des montants attribués au titre de l'aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné (de 47 millions d'euros en 2025 à 75 millions d'euros en 2030) : hausse du forfait par opération de transbordement et révision des modalités de calcul pour faciliter la prise en charge du transport fluvial sur courte distance et l'éligibilité du transbordement de conteneurs vides.

AXE n° 5 : Optimiser la qualité du passage portuaire en affermissant l'adaptation des places et des infrastructures aux transitions numérique et énergétique.

Recommandation n° 33 : Favoriser la mise en place d'un système numérique portuaire (*Port Community System* – PCS) unifié et harmonisé entre les GPM et les principales plateformes multimodales, afin de faciliter la digitalisation des flux et l'interopérabilité des données entre les acteurs de la chaîne portuaire (manutentionnaires, douanes, transitaires, transporteurs).

Recommandation n° 34 : Accompagner les ports maritimes et intérieurs dans la digitalisation des opérations et l'utilisation de technologies d'avenir (*blockchain*, intelligence artificielle) afin d'optimiser la fluidité des processus portuaires et de renforcer la protection des plateformes face aux risques d'ingérence numérique.

Recommandation n° 35 : Pérenniser, au titre du système ETS, l'exemption à l'obligation de restitution des quotas prévue par la réglementation européenne pour les trajets maritimes entre un port d'une région ultrapériphérique (RUP) de l'UE et un port de son État de référence, et généraliser cette exonération à l'ensemble des trajets entre le port d'une RUP ou d'un pays et territoire d'Outre-mer (PTOM) et un port d'un territoire continental de l'UE.

Recommandation n° 36 : Soutenir le déploiement des infrastructures d'alimentation électrique à quai (AEQ, ou *cold ironing*) dans les terminaux des GPM et des ports intérieurs.

Recommandation n° 37 : Favoriser le développement de l'offre en carburants alternatifs (gaz naturel liquéfié, méthanol, hydrogène) dans les ports français pour répondre aux exigences des armateurs engagés dans leur trajectoire de décarbonation.

AXE n° 6 : Accompagner le déploiement d'investissements industriels d'avenir dans les ports français.
--

Recommandation n° 38 : Systématiser la labellisation des sites industriels « *clés en main* » dans les zones portuaires, pour accélérer l'attraction d'investissements industriels susceptibles d'engendrer des trafics captifs pour les ports.

Recommandation n° 39 : Amplifier le soutien de l'État, des collectivités et des établissements publics portuaires aux filières industrielles d'avenir.

Recommandation n° 40 : Afin de faire des ZIP des outils attractifs de souveraineté économique, étudier la possibilité de mettre en place des zones portuaires d'intérêt stratégique dans les ports maritimes et fluviaux, associant allègements de fiscalité et simplification des régimes d'autorisations.

SYNTHÈSE



Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Évaluation de la compétitivité des ports français

Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Matthias Renault,
rapporteurs

Lieux privilégiés pour le développement des activités maritimes, industrielles et logistiques, les ports constituent des plateformes essentielles pour la souveraineté économique française. Malgré une dynamique récente liée à l'adoption d'une stratégie nationale portuaire (SNP) et à la création d'HAROPA Port en 2021, les parts de marché de l'écosystème portuaire ont connu une nette diminution au cours des trente dernières années. Alors que la compétitivité des ports français souffre de nombreux freins et que s'accroît l'écart qui les sépare des grands ports européens, un sursaut global est nécessaire.

DANS UN CONTEXTE DE FORTE CONCURRENCE EUROPÉENNE, LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS SE HEURTE À DE NOMBREUX OBSTACLES

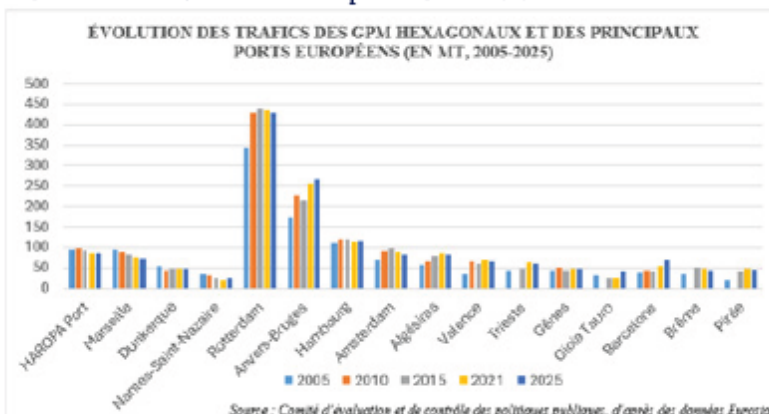
Malgré de multiples atouts, une attractivité frappée par un décrochage compétitif majeur

♦ Fort de 65 ports de commerce, l'écosystème portuaire français dispose de nombreux atouts : un positionnement stratégique, des axes fluviaux présentant un vif potentiel multimodal, des infrastructures logistiques de qualité, l'absence de congestion et d'importantes réserves foncières.

Avec ses grands ports maritimes (GPM), dont 6 sont situés dans l'Hexagone et 4 dans les Outre-mer, la France bénéficie de structures compétitives placées sous la tutelle de l'État. Les trois premiers ports – HAROPA Port, Marseille-Fos et Dunkerque – possèdent un emplacement privilégié à l'ouverture de corridors fluviaux stratégiques. Les ports maritimes territoriaux, relevant des collectivités territoriales, occupent quant à eux une position centrale pour la souveraineté alimentaire et la résilience logistique. Enfin, implanté sur les grands corridors de transports, le réseau de ports intérieurs (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Mulhouse, etc.) constitue un maillon essentiel du système portuaire.

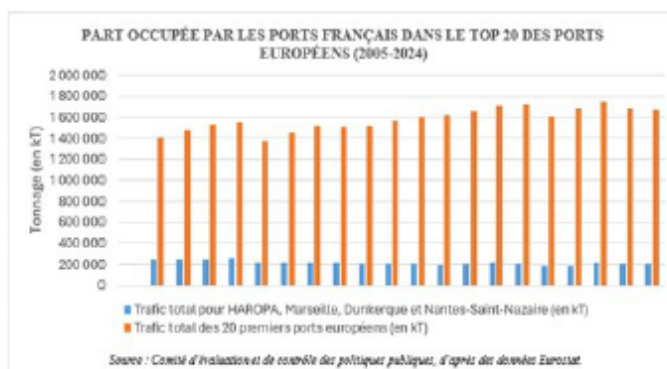
♦ Or, cet écosystème est confronté à une accumulation de facteurs d'instabilité. Le ralentissement du commerce maritime se traduit par des effets de bord tels que le rallongement des délais d'attente des navires ou la volatilité des taux de fret. À cela s'ajoutent une reconfiguration récente des alliances maritimes et une accélération des évolutions réglementaires à l'échelle européenne. De plus, les ports français subissent une transformation radicale de leur modèle économique, marquée par une lente érosion des trafics d'hydrocarbures. Ainsi, la part des produits carbonés dans le total des marchandises transitant dans les GPM est passée de 60 à 47 % entre 2000 et 2024.

♦ Dans ce contexte, les ports français ont connu un décrochage préoccupant dans la compétition européenne, du fait d'une lente inertie des volumes de marchandises manutentionnées. Entre 1997 et 2025, les trafics maritimes transitant dans les places portuaires nationales ont globalement stagné, passant de 328,2 à 328,1 millions de tonnes.



Cette trajectoire s'inscrit à contre-courant des résultats observés dans les grands ports européens (Rotterdam, Anvers-Bruges, Hambourg). Entre 2005 et 2025, tandis que les trafics ont augmenté de 25 % à l'échelle européenne, le tonnage cumulé des 4 premiers GPM a diminué de 16,2 %. En 2025, le tonnage des flux ayant transité par Rotterdam et Anvers-Bruges représente respectivement 1,8 et 1,1 fois le volume cumulé des trafics d'HAROPA, Marseille-Fos, Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire.

Ces évolutions se traduisent par **un positionnement altéré des ports français dans la compétition européenne**. Leur poids relatif dans l'ensemble des trafics maritimes européens a ainsi diminué, passant de 18 % en 1990 à 12,3 % en 2024. Cette chute se manifeste également sur le segment conteneurisé, avec une baisse de 12 à 7,1 % sur la période. En outre, le poids occupé par les quatre premiers ports français dans le top 20 européen est passé de 17,5 % en 2005 à 12,3 % en 2024.



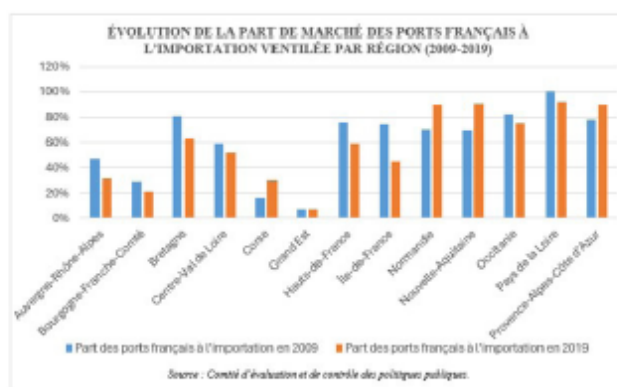
De plus, **les performances opérationnelles des ports français demeurent restreintes** par rapport aux références internationales. Les écarts observés semblent résulter de plusieurs causes : une productivité des portiques plus faible, des cadences de manutention inférieures aux standards du « *Northern Range* », des rotations des navires moins rapides. Une escale nécessitant entre 3 000 et 4 000 mouvements dure 65,5 heures en France contre une moyenne de 53,5 heures dans les 25 premières économies mondiales.

Une compétitivité obérée par l'accumulation de freins structurels critiques

♦ Au-delà de ces constats quantitatifs, plusieurs facteurs qualitatifs permettent d'expliquer ces difficultés. Les ports français souffrent d'abord d'**une insuffisante connexion avec leurs arrières-pays et d'un développement lacunaire du report modal**.

La proportion des transports massifiés dans les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises demeure structurellement faible pour les GPM : 22,3 % en 2024, dont 12,2 % pour le fer et 10,0 % pour le fluvial, contre 77,7 % pour le transport routier. Or, la part du transport routier représente moins de 50 % dans les grands ports de la rangée nord-européenne.

Cette part insuffisante s'explique notamment par la persistance de goulets d'étranglement dans l'hinterland ferroviaire, le vieillissement des sillons, des besoins d'investissements massifs, un aménagement des voies fluviales affecté par des limitations en termes de gabarit et une insuffisante structuration du réseau de plateformes intérieures.



La sous-exploitation du potentiel multimodal se manifeste par **une difficulté à capter les trafics à l'import et à l'export**, dans un contexte de contestation croissante de l'arrière-pays français par les ports d'Europe du Nord. De fait, les ports français possèdent des parts de marché supérieures à 80 % pour l'activité commerciale à l'import et à l'export dans le champ des produits manufacturés dans seulement 9 départements ; plus de 50 % des trafics conteneurisés à destination de la région parisienne sont ainsi déchargés dans le port d'Anvers.

♦ De surcroît, **l'attractivité de l'écosystème portuaire français est affectée par des facteurs exogènes divers**. D'une part, un « *effet mémoire* » des conflits sociaux passés dégrade la réputation des ports à l'échelle européenne, alors même que les places d'Europe du Nord connaissent des épisodes de grève réguliers et récurrents. S'ajoute à cet effet réputationnel l'existence de blocages récents, corrélés à des mouvements dénués de lien direct avec le secteur. D'autre part, un empiement réglementaire dans les champs de l'urbanisme, de la domanialité et de l'environnement fragilise la compétitivité des zones industrialo-portuaires (ZIP). Des entreprises doivent ainsi parfois patienter jusqu'à 30 mois avant d'obtenir l'ensemble des autorisations, contre une moyenne de 10 mois dans les ports du Nord.

♦ Malgré ces constats, **une dynamique positive peut être observée aujourd'hui** à la suite de la création d'HAROPA Port en 2021, *via* la fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris. En l'absence de saturation de ses terminaux, le grand port fluvio-maritime normand et francilien a récemment su consolider sa place au sein de la compétition européenne, avec une croissance de sa part de marché de 8,0 à 8,8 % entre 2021 et 2025. L'établissement bénéficie en 2025 de résultats positifs, avec une hausse de 2 % de ses trafics par rapport à 2024, pour atteindre 84,7 millions de tonnes.

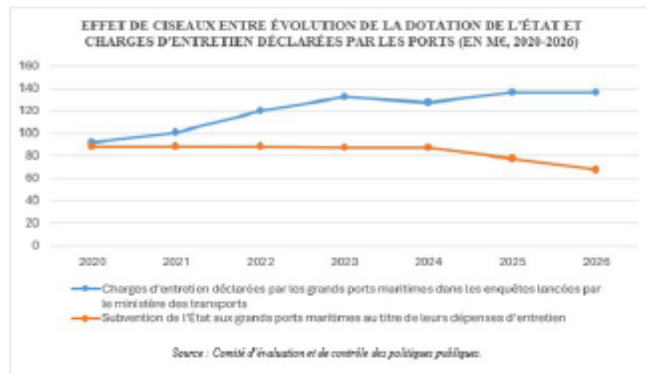
De même, les GPM ont engagé d'importants projets de modernisation de leurs infrastructures, à l'image du projet stratégique 2020-2025 d'HAROPA Port : finalisation de l'extension de Port 2000, début des travaux de la chatière, mise en chantier de la plateforme multimodale Port Seine Métropole Ouest.

S'y ajoutent des investissements privés destinés à augmenter la capacité des terminaux, à l'image du renouvellement des outillages des Terminaux de Normandie, financé par l'armateur MSC à hauteur de près d'1 milliard d'euros. L'accueil en novembre 2025 de quatre nouveaux méga-portiques dote Le Havre des équipements les plus modernes d'Europe pour la manutention des méga-porte-conteneurs.

RÉNOVER LA POLITIQUE PORTUAIRE, UN PRÉALABLE INDISPENSABLE POUR RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

Résorber les freins pesant sur l'efficacité de la politique nationale portuaire

♦ Les interventions publiques ont jusqu'à présent échoué à inverser la trajectoire de perte de compétitivité des ports français. Si des réformes réelles ont été menées (refonte de la gouvernance en 2008, mise en œuvre de la SNP en 2021), l'efficacité de la politique portuaire demeure critiquable. En effet, ce modèle est compromis par la chute du soutien financier de l'État dont témoigne la baisse critique de la dotation d'entretien des GPM, malgré la hausse des besoins et des charges déclarées par ces derniers. Cet effet de ciseaux fragilise leur capacité d'investissement.



♦ Au reste, la SNP peine à incarner un cadre stratégique efficient : elle souffre d'un bilan contrasté et d'une fragmentation durable du pilotage et des processus décisionnels. Les acteurs économiques identifiés par la mission peinent à identifier clairement sa plus-value pour la résolution des obstacles opérationnels à la compétitivité portuaire. À cela s'ajoute le morcellement de la gouvernance des corridors maritimes, marqués par la persistance de compétences fragmentées entre État, régions, intercommunalités, Voies navigables de France (VNF), SNCF ou opérateurs privés.

Restaurer la compétitivité de l'écosystème portuaire français, un impératif stratégique pour la souveraineté nationale

Face à ces différents freins, les rapporteurs appellent à miser sur les atouts de l'écosystème portuaire, considérant que la restauration de la compétitivité portuaire constitue un impératif de souveraineté majeur. Dans cette perspective, ils formulent **40 recommandations** orientées autour de 6 axes.

➤ **Axe n° 1 : Structurer le maillage portuaire national autour de stratégies de façade, en valorisant la position stratégique occupée par les ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque.**

Il est tout d'abord urgent de reconstruire une architecture portuaire compétitive articulée autour d'axes logistiques performants et d'une gouvernance renouée. Les rapporteurs estiment nécessaire de réformer la politique portuaire en priorisant la structuration des trois axes maritimo-fluviaux Seine, Nord et Méditerranée Rhône-Saône (MeRS), dont les portes d'entrée sont respectivement Le Havre, Dunkerque et Marseille. Il leur semble essentiel de réfléchir, dans ce schéma, à la place des ports intérieurs, qui gagnerait à être davantage valorisée. De fait, la place du port de Strasbourg est déterminante pour permettre la connexion des trois grands GPM au reste de l'Europe (axes fluviaux Le Havre-Strasbourg et Marseille-Strasbourg). Enfin, il convient d'entamer une réflexion sur le statut des autres ports placés sous la tutelle de l'État, en étudiant la possibilité d'une fusion des GPM de Bordeaux, La Rochelle et Nantes-Saint-Nazaire.

➤ **Axe n° 2 : Renover la gouvernance de la politique portuaire autour d'une stratégie cohérente et d'une loi de programmation pluriannuelle, afin de planifier les dépenses d'investissement et d'entretien des infrastructures.**

Alors que la gouvernance des GPM est aujourd'hui marquée par une fragmentation des responsabilités, son efficacité dépend d'une association effective des entreprises du secteur privé aux processus décisionnels.

En termes de financement, la rationalisation des engagements financiers de l'État en faveur de l'entretien et de la modernisation des infrastructures portuaires constitue également un axe prioritaire.

➤ **Axes n° 3 et 4 : Fiabiliser le cadre opérationnel des activités portuaires et renforcer les connexions ferroviaires et fluviales des ports français avec leur arrière-pays.**

En parallèle, dans un objectif de renforcement de la compétitivité portuaire, les rapporteurs appellent à :

- ✓ Réfléchir à un principe de continuité du service portuaire, garantissant à chaque établissement la possibilité de mettre en place des plans de continuité en cas de blocage ou de mouvement social ;
- ✓ Accroître l'intégration des processus douaniers à la chaîne logistique, en limitant les risques de surtransposition et en veillant à l'harmonisation des règles applicables ;
- ✓ Simplifier la réglementation foncière et domaniale, en allégeant les formalités administratives relatives à la délivrance des titres d'occupation et en allongeant la durée des autorisations ;
- ✓ Rationaliser les règles environnementales, en définissant de nouvelles méthodes de dimensionnement des zones de compensation ;
- ✓ Augmenter la connectivité des GPM avec les réseaux ferroviaires et fluviaux et multiplier les incitations au report modal, enjeu majeur de compétitivité.

➤ **Axe n° 5 : Optimiser la qualité du passage portuaire en affermissant l'adaptation des places et des infrastructures aux transitions numérique et énergétique.**

Il importe d'accompagner les ports dans la digitalisation de leurs procédures, en accroissant l'interopérabilité des données et en promouvant l'intégration de technologies d'avenir.

De même, la capacité des infrastructures portuaires à offrir des services de soutage en carburants alternatifs et à proposer une alimentation électrique à quai (AEQ) représente un levier décisif d'attractivité.

➤ **Axe n° 6 : Accompagner le déploiement d'investissements industriels d'avenir dans les ports français.**

Il convient de systématiser la labellisation de sites industriels « *clés en main* » dans les zones portuaires et d'amplifier le soutien aux filières industrielles d'avenir, pour accélérer l'attraction d'investissements industriels susceptibles d'engendrer des trafics captifs. La création de zones portuaires d'intérêt stratégique, associant allègements de fiscalité et simplification des régimes d'autorisation, pourrait accompagner cette dynamique et contribuer à la conquête de parts de marché dans la compétition européenne.

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec>

INTRODUCTION

Lors de sa réunion du 6 novembre 2025, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a inscrit à son programme de travail, à l'initiative du groupe Rassemblement National (RN), une évaluation de la compétitivité des ports français, et a désigné comme rapporteurs Mme Agnès Firmin Le Bodo (Horizons) et M. Matthias Renault (RN).

Lieux privilégiés pour le développement des activités maritimes, industrielles et logistiques, les ports constituent, à l'interface des flux mondiaux, des plateformes essentielles pour la souveraineté économique et la continuité de l'approvisionnement en marchandises de la France. Malgré l'adoption, en 2021, d'une stratégie nationale portuaire (SNP) destinée à affermir leur attractivité, les plateformes portuaires françaises voient cependant se creuser, dans un environnement hautement concurrentiel, l'écart compétitif qui les sépare des principaux ports européens : érosion globale et de long terme des trafics malgré un sursaut récent, positionnement altéré sur les trois grandes façades, performances opérationnelles insuffisamment compétitives.

Les raisons de ce décrochage sont multiples et résident essentiellement dans les lacunes affectant la fluidité du passage portuaire et les écueils d'une gouvernance fragmentée, qui peine à assurer sur le long terme le pilotage d'une politique cohérente et efficace. Il en résulte un enchevêtrement de contraintes de natures variées, à la fois logistiques (insuffisante massification des modes d'acheminement *ex ante* et *ex post*), réputationnelles (avec la persistance d'une image sociale négative, dont pâtissent gravement les ports français) et administratives (en raison de la complexité des règles domaniales, du déficit de lisibilité des formalités administratives et environnementales auxquelles doivent procéder les opérateurs, ou encore d'une instabilité réglementaire critique).

Dans ces circonstances, alors que s'accroît l'instabilité du soutien budgétaire de l'État au financement de la modernisation et de l'entretien des infrastructures et que grandissent les vulnérabilités de l'écosystème portuaire face à des risques émergents, un sursaut s'impose. Porte d'entrée du territoire, mais aussi espace structurant du développement économique des régions et des bassins industriels, la filière portuaire dispose de multiples atouts et doit aujourd'hui faire l'objet d'une véritable stratégie d'aménagement globale de la part des pouvoirs publics, incluant à la fois les grands ports maritimes (GPM), les ports territoriaux et les ports intérieurs, dans une logique de structuration d'axes logistiques intégrés.

Au terme de six mois de travaux, qui les auront conduits à auditionner plusieurs dizaines d'acteurs et de clients de l'écosystème portuaire français, à solliciter par écrit une quarantaine de contributions d'acteurs publics et privés, et à se déplacer dans plusieurs places portuaires (trois grands ports maritimes et un port

intérieur), vos rapporteurs préconisent donc plusieurs axes d'amélioration destinés à résorber les freins nombreux pesant sur la compétitivité de l'écosystème portuaire national et à affermir la place des ports comme piliers stratégiques de la souveraineté économique française.

Méthode évaluative de la mission

Afin d'évaluer la compétitivité des ports français, et l'efficacité de la politique portuaire, la mission a mis en œuvre une méthode d'analyse qualitative, fondée d'une part sur une revue de la littérature scientifique relative aux critères d'attractivité des places portuaires en Europe et dans le monde, et d'autre part sur l'analyse des facteurs de compétitivité des ports tels qu'ils sont perçus par les clients de l'économie portuaire (armateurs, chargeurs, transitaires) ainsi que par les pouvoirs publics. Dans cette perspective, la mission s'est appuyée sur la réalisation de nombreux entretiens semi-directifs, sous la forme d'auditions ou de tables rondes réunissant plusieurs entreprises de la filière portuaire, ainsi que sur une quarantaine de contributions écrites complémentaires.

Les travaux des rapporteurs ont reposé sur les questions évaluatives suivantes :

- 1°) Quels sont les freins et les vulnérabilités entravant la compétitivité logistique et opérationnelle des ports français (grands ports maritimes, ports territoriaux et ports intérieurs), en comparaison avec leurs principaux concurrents ?
- 2°) Quels sont les principaux critères déterminant une entreprise à choisir un port français plutôt qu'un autre pour l'exercice de ses activités économiques ?
- 3°) Dans quelle mesure la politique nationale portuaire est-elle en cohérence avec les objectifs fixés par les pouvoirs publics en matière de renforcement de la performance logistique des ports maritimes ?
- 4°) La mise en place de la stratégie nationale portuaire (SNP) a-t-elle été de nature, au regard des moyens qui lui ont été attribués, à améliorer la compétitivité des ports français sur la scène européenne et mondiale ?
- 5°) Quelles sont les principales pistes d'évolution afin d'améliorer la performance des ports français, de renforcer la qualité de l'expérience des usagers portuaires, et de résorber le décrochage en termes de compétitivité à l'égard des autres ports européens ?

Dans cette perspective, la mission a exploité des sources de données variées, issues des résultats des travaux qu'elle a menés, mais aussi de l'Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques mis en œuvre dans le cadre de la SNP par la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ⁽¹⁾, des rapports annuels publiés par les fédérations professionnelles de la filière et les grands ports maritimes, des données de trafics mensuelles (données DTM) publiées par le service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique, qui rendent compte de l'état du trafic par type de filière, ainsi que des données fournies par la plateforme Eurostat : données relatives à la performance portuaire, aux classements internationaux, aux trafics de marchandises et de passagers, mais aussi à la qualité du service portuaire (compétitivité-prix, fluidité des démarches, connectivité, service client, environnement numérique, relations des entreprises avec les ports).

(1) Cet observatoire publie annuellement (en théorie) une série d'indicateurs opérationnels : volumes manutentionnés, délais moyens d'escale, part modale, niveau d'automatisation, performance numérique. En particulier, les données publiées permettent d'évaluer le degré de satisfaction des entreprises et des clients de l'économie portuaire (qualité de service, scores de satisfaction, perception client).

Outre l'évaluation de l'efficacité, de la cohérence et de la qualité de l'exécution des objectifs et des indicateurs de performance du programme budgétaire 203 (*Infrastructures et services de transports*), les indicateurs évaluatifs retenus par la mission ont visé à apprécier plusieurs volets complémentaires de la performance portuaire, en comparaison avec les résultats d'exploitation des principaux ports européens (Rotterdam, Anvers-Bruges, Hambourg pour la façade nord-européenne, et Valence, Barcelone et Gênes pour la façade méditerranéenne) :

- **Critères de compétitivité-prix et hors-prix** : évolution des parts de marché et du positionnement sur les façades européennes, volume de marchandises manutentionnées, évolution des trafics, nombre de passagers transportés, qualité de la connexion des ports français au réseau mondialisé, qualité et délais des démarches administratives, nombre de jours de grève et de blocages par an, pression sociale ;
- **Mesure de la performance logistique brute** : typologie des escales et taille des navires accueillis, durée moyenne des escales, productivité des opérations portuaires (indices de performance au port et de performance à quai), taux de manutention moyen, fluidité des démarches administratives ;
- **Indicateurs relatifs à l'efficience économique** de l'activité portuaire : montant et ventilation des financements de la politique portuaire, évolution des financements alloués, ventilation du chiffre d'affaires des principaux GPM, ratio d'endettement, sources de revenus, capacité de valorisation domaniale, montant des investissements autofinancés, valeur ajoutée de l'économie portuaire, emplois directs et induits ;
- **Indicateurs de résultats de la politique publique** : cohérence et efficacité de la gouvernance, degré d'engagement des ports dans la transition énergétique, amélioration de la performance logistique, satisfaction des usagers et des clients.

*

* *

PARTIE I : DANS UN CONTEXTE DE FORTE CONCURRENCE EUROPÉENNE, LA COMPÉTITIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS SE HEURTE À DE NOMBREUX OBSTACLES

Plateformes logistiques placées au carrefour des flux de marchandises et de passagers, les ports français disposent de multiples atouts, d'ordre à la fois géographique, économique et foncier ⁽¹⁾ : un positionnement stratégique sur les grandes routes maritimes mondiales ⁽²⁾, l'existence d'axes fluviaux présentant un vif potentiel de développement multimodal, des infrastructures logistiques et industrielles de qualité ⁽³⁾, l'absence de congestion des trafics ⁽⁴⁾, des réserves foncières permettant le développement d'activités économiques à proximité immédiate des quais, ou encore une démarche de réindustrialisation susceptible de générer un socle de nouveaux trafics captifs ⁽⁵⁾. S'il a pu révéler sa capacité de résilience face à des crises multiformes, il n'en reste pas moins que l'écosystème portuaire national est aujourd'hui affecté par un décrochage significatif dans la compétition européenne. Obérée par l'accumulation de difficultés techniques et réglementaires, qui limitent l'efficience de l'exploitation de la chaîne maritimo-portuaire, **son attractivité se heurte ainsi à de nombreux obstacles critiques** ⁽⁶⁾. Partant d'une approche centrée sur les critères de choix des clients portuaires, vos rapporteurs ont dès lors cherché à identifier la nature des freins qui entravent la compétitivité des ports français.

(1) Comme le soulignait, en 2021, l'éditorial ministériel de la stratégie nationale portuaire (SNP), « alors que 80 % du volume des échanges commerciaux à l'échelle de la planète se font par voie maritime [...], [la France est] dotée du second linéaire mondial côtier et de ports géographiquement bien positionnés [...] au carrefour des grandes routes maritimes mondiales » (Stratégie nationale portuaire, édito de M. Jean-Baptiste Djebbari, ministre délégué auprès de la ministre de la transition écologique, chargé des transports, et Mme Annick Girardin, ministre de la mer, p. 3).

(2) Comme le précise M. César Ducruet, géographe, « avec trois façades maritimes et la deuxième plus grande zone économique exclusive mondiale, la France jouit d'une situation géographique exceptionnelle par rapport à ses concurrents » (« Les ports français dans la mondialisation, des handicaps structurels », in : Thomas Merle (ed.), Les littoraux français, Atlante, 2024, p. 169).

(3) Les infrastructures portuaires françaises sont caractérisées par une diversité de spécialités. Ainsi, la société SEA-Invest France relève à cet égard, dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, que les ports français offrent « une diversité de places portuaires et de spécialisations (agro, énergie, industrie, vracs, logistique), permettant d'adresser une large gamme de marchés et de filières, avec des capacités nautiques de qualité permettant d'accueillir toutes les tailles de navires ».

(4) Cette absence de saturation représente un avantage comparatif majeur par rapport à certains ports concurrents qui se trouvent aujourd'hui dans une situation de congestion importante.

(5) Marie-Laure Baron et Nathan Gouin, « Sustainable Reindustrialization and the Future of Ports », 2026, in : Ports in the Polycrisis, Routledge, pp. 123-135.

(6) Auditionnée par vos rapporteurs, la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) relève que, si les atouts stratégiques des ports français reposent sur la fiabilité de leurs outils industriels et la qualité de leurs réserves foncières, du côté de leurs faiblesses figurent notamment « l'élargissement insuffisant de leur hinterland, qui ne s'est pas posée de la même manière que chez les ports concurrents du "Range" nord ; leur fiabilité sociale, qui est avant tout une question d'image ; et leurs parts modales encore contrastées, avec environ trois quarts des marchandises qui repartent par la route. » (Audition de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), mardi 31/03/2026).

I. MALGRÉ DE MULTIPLES ATOUTS, UNE ATTRACTIVITÉ FRAPPÉE PAR UN DÉCROCHAGE COMPÉTITIF MAJEUR

Malgré la diversité des atouts dont ils bénéficient, les ports français n'occupent historiquement qu'une position de second rang dans la compétition internationale. Consacrées à la desserte d'un marché national dont elles ne captent qu'une proportion restreinte des flux (50 à 60 % des volumes potentiels), ces infrastructures ont subi un décrochage compétitif critique au cours des trente dernières années. Malgré un sursaut récent, corrélé à la création d'HAROPA Port en 2021, l'analyse des indicateurs de performance portuaire signale un écart persistant entre les plateformes françaises et leurs principaux concurrents européens en termes de compétitivité.

A. UN ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE STRATÉGIQUE CONFRONTÉ À UNE MULTIPLICATION DES INCERTITUDES

Sur un total de plus de 500 ports maritimes, essentiellement spécialisés dans la plaisance et les activités halieutiques, la France compte, répartis le long des trois façades maritimes que compte l'Hexagone ⁽¹⁾ ainsi que dans les Outre-mer, 65 ports de commerce. Dix d'entre eux, placés sous la tutelle de l'État et concentrant 80 % du trafic maritime national, possèdent le statut de grand port maritime (GPM) ou fluvio-maritime (GPFM) ⁽²⁾, auxquels s'ajoute le port d'intérêt national de Saint-Pierre-et-Miquelon, seule infrastructure à disposer aujourd'hui de ce statut (l'autorité portuaire étant directement exercée par le préfet), à la croisée des routes maritimes empruntées par les grands transporteurs de marchandises vers les ports de Montréal, Halifax et New York. Les 54 autres plateformes, dites décentralisées, relèvent des collectivités territoriales, et jouent un rôle capital dans la desserte, l'approvisionnement et le développement économique des territoires ⁽³⁾.

Or, **cet écosystème diversifié est aujourd'hui confronté à une multiplication d'incertitudes**, dans un contexte d'accumulation de facteurs d'instabilité et de reconfiguration structurelle des trafics, qui déstabilise l'équilibre économique des établissements portuaires et menace leur capacité à déployer des investissements stratégiques pour la modernisation de leurs infrastructures ⁽⁴⁾.

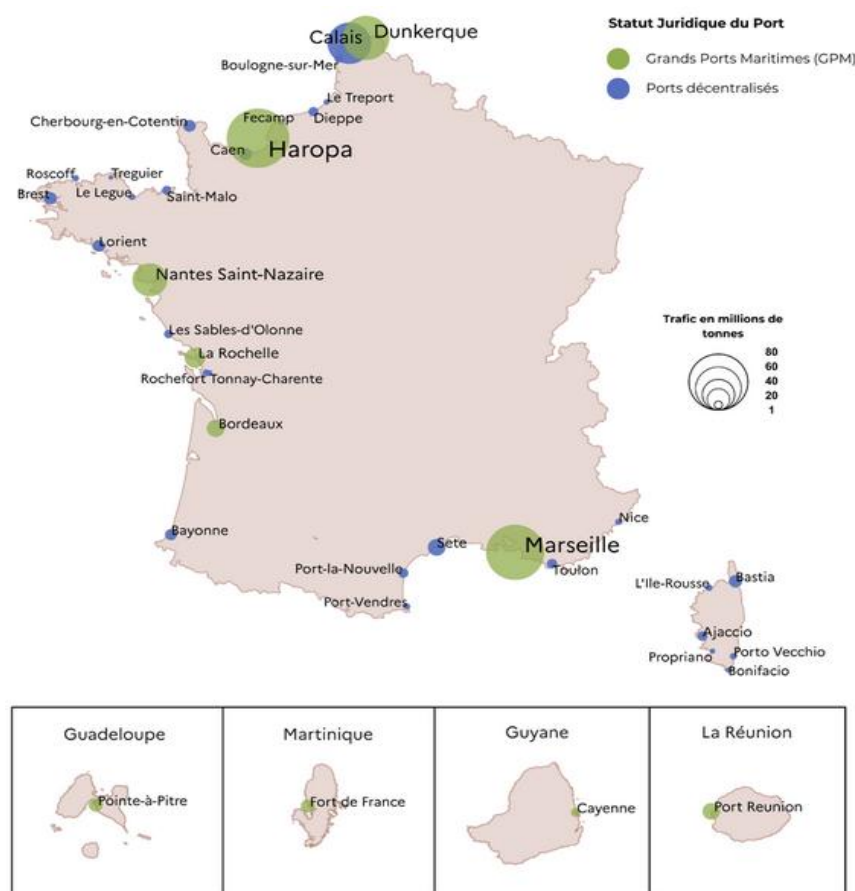
(1) À l'image du port du Havre, situé à l'entrée de la Manche et représentant le premier port à conteneurs français sur les routes Asie-Europe, jouant le rôle de porte d'entrée du continent européen.

(2) Dont 6 dans l'Hexagone (HAROPA Port, résultant de la fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris, Marseille-Fos, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et La Rochelle) et 4 dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM : La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Guyane).

(3) À l'image des ports de Boulogne-Calais, Brest, Sète, Port-la-Nouvelle ou Toulon. Certains d'entre eux occupent une place stratégique dans l'organisation de la logistique militaire.

(4) Comme le souligne le manifeste « La communauté portuaire, phare de l'économie durable », publié par l'Union maritime et portuaire de France (UMPF), « la France dispose d'un atout majeur : ses façades maritimes qui lui offrent une position stratégique unique [...]. Cet écosystème, fort de 2 000 entreprises générant 180 000 emplois directs et 15 milliards d'euros de valeur, incarne le dynamisme et l'efficacité de l'entrepreneuriat portuaire français. Dans un contexte mondial toujours plus exigeant, marqué par les tensions géopolitiques et les défis logistiques, nos acteurs portuaires sont plus que jamais les garants de notre souveraineté économique. » (éditorial de M. Francis Grimaud, président de l'UMPF, 2025, p. 2).

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES PRINCIPAUX PORTS DE COMMERCE FRANÇAIS



Source : Service des données et études statistiques (SDES), Le trafic maritime en France : très légère baisse du fret en 2024, juillet 2025.

1. Des actifs structurants pour l'activité commerciale et industrielle

Les infrastructures portuaires françaises disposent d'un levier stratégique majeur : **un maillage qui s'étend sur l'ensemble du territoire**, répondant à une diversité de capacités opérationnelles et présentant un important potentiel de développement logistique et industriel. La conjonction des ports maritimes et intérieurs constitue ainsi un levier de valeur ajoutée essentiel.

a. Une diversité d'infrastructures répondant à une pluralité de besoins

La compétitivité des ports français repose en premier lieu sur leur répartition géographique, associée à une diversité de statuts et de spécialisations ⁽¹⁾ ; situés à proximité des grandes routes commerciales, ils offrent aux acteurs de la chaîne

(1) Interrogé sur ce point par la mission, Hanseatic Global Terminals – Le Havre (HGT-LH, anciennement Compagnie nouvelle de manutention portuaire – CNMP, rachetée à hauteur de 60 % de son capital en mars 2025 par le groupe Hapag-Lloyd, cinquième armateur mondial, dans le cadre de la stratégie de croissance externe du groupe) souligne la valeur compétitive de ce positionnement géographique : « parmi les atouts majeurs [de l'écosystème portuaire français] figure d'abord le positionnement géographique stratégique de ses plateformes, en prise directe avec de grands bassins de consommation nationaux et européens. Dans un contexte de congestion croissante et récurrente des ports du "Range" nord (Anvers, Rotterdam, Hambourg), les ports français, et notamment Le Havre, offrent une alternative crédible et compétitive pour l'entrée des marchandises sur le marché européen. »

portuaire une porte d'entrée directe sur le marché européen, permettant de réduire les délais d'acheminement maritime et de diminuer l'exposition aux aléas résultant de la congestion des ports nord-européens.

i. Des grands ports maritimes (GPM) au cœur des enjeux stratégiques

Avec ses GPM, établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) introduits par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 ⁽¹⁾ (qui a transformé le statut des anciens ports autonomes et renoué en profondeur la gouvernance de l'écosystème portuaire national ⁽²⁾) et créés par l'État, **la France dispose de structures portuaires compétitives placées sous tutelle étatique** ⁽³⁾. Dotés de missions diverses (réalisation, exploitation et entretien des accès maritimes, activités de police portuaire et de surveillance du fonctionnement du port, gestion et valorisation du domaine, construction et entretien des bassins, terre-pleins, voies, terminaux de desserte, ou encore aménagement des zones industrielles et fluviales), ces derniers se répartissent en trois catégories : un trio de tête occupant une place cruciale dans la compétition européenne (HAROPA Port, Marseille-Fos et Dunkerque ⁽⁴⁾), trois ports métropolitains de taille moyenne spécialisés dans les trafics d'hydrocarbures et de vrac solides (Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle et Bordeaux), et quatre GPM ultramarins (La Réunion, Guadeloupe, Martinique et Guyane) essentiels pour l'affirmation de la souveraineté maritime de la France.

● **Un trio de tête connecté aux principales routes maritimes.** En premier lieu, les trois grands GPM de l'Hexagone, bénéficiant chacun d'un emplacement privilégié à l'ouverture de corridors fluviaux stratégiques, incarnent le centre névralgique de la stratégie portuaire nationale. Créé en 2021 à l'issue de la fusion des ports du Havre, de Rouen et de Paris, HAROPA Port constitue le premier ensemble portuaire français, s'étendant sur 16 000 hectares et desservant le vaste arrière-pays de la vallée de la Seine (25 millions de consommateurs) ⁽⁵⁾.

(1) Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Destinée à améliorer la performance des ports, cette loi s'articule autour de quatre axes : modernisation des missions des sept ports autonomes, rebaptisés « grands ports maritimes » ; organisation de la manutention portuaire ; rénovation de la gouvernance portuaire ; définition de plans d'investissement. En particulier, elle prévoit un recentrement des missions des GPM autour des activités de sécurité, de sûreté et de police portuaires, et renoue les modalités de gouvernance des ports, avec la création de conseils de surveillance et de directoires.

(2) Cour des comptes, rapport public annuel 2012, chapitre 2, « La réforme portuaire : une mise en œuvre marquée par des compromis », février 2012, pp. 120-122.

(3) Art. L. 5312-1 du code des transports : « Lorsque l'importance particulière d'un port le justifie au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire, l'État peut créer, par décret en Conseil d'État, un établissement public de l'État appelé “grand port maritime”. Lorsque l'établissement public créé intègre un port fluvial, il est appelé “grand port fluvio-maritime”. Les dispositions régissant un grand port maritime lui sont applicables, sous réserve des dispositions particulières destinées à prendre en compte ses spécificités. »

(4) En 2023, le GPFM de l'axe Seine et les trois GPM de Marseille, Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire assuraient selon la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) 87 % des importations d'hydrocarbures, en plus de faire transiter 85 % du trafic maritime de conteneurs.

(5) La compétitivité du positionnement des infrastructures portuaires du Havre et de Rouen est corrélée à l'existence d'un vaste hinterland naturel, du fait de la proximité du bassin de consommation de la vallée de la Seine, mais aussi des régions productives de la Picardie et de la Beauce, qui fait d'HAROPA Port le premier port exportateur de céréales d'Europe.

L'attractivité des ports du Havre, de Rouen et de Paris réside d'abord et avant tout dans leur localisation géographique, aux portes de l'Europe ; comme le précise à cet égard la préfecture de la région Normandie, « *dans l'attente de l'ouverture de voies maritimes pérennes via le Canada et le Groenland en raison des conséquences du réchauffement climatique, tous les navires ralliant le "Range nord" ouest, soit les ports de Rotterdam, Anvers, Zeebrugge, Hambourg, passent devant le port du Havre* » ⁽¹⁾. À ce premier critère s'ajoute de formidables atouts en matière d'accessibilité portuaire : le port du Havre, situé en eaux profondes, dispose de 4,2 kilomètres de linéaire de quai, avec un délai de seulement 90 minutes pour les navires entre les zones d'attente et le poste à quai. Or, en dehors de Rotterdam (dont les infrastructures sont également situées en eaux profondes), les places portuaires d'Anvers-Bruges et de Hambourg sont caractérisées par des accès limités, contraignant les navires à transiter *via* les estuaires de l'Escaut et de l'Elbe, ce qui rallonge la durée des escales et renchérit les coûts d'approche (en nécessitant notamment le recours à des services portuaires complémentaires). Au reste, le contexte de saturation des ports concurrents offre aujourd'hui à HAROPA des opportunités majeures en termes de développement ; la structure intégrée de l'axe Seine a donc « *une carte à jouer avec l'absence de saturation de ses terminaux, qui offrent toutes les alternatives pour faire entrer ou sortir des marchandises* » ⁽²⁾.

De son côté, le GPM de Marseille (GPM), créé dans sa forme juridique actuelle par le décret du 9 octobre 2008 ⁽³⁾ à partir de la structure du port autonome de Marseille, constitue le deuxième complexe portuaire français (spécialisé dans les hydrocarbures, les vrac liquides, les conteneurs) et le premier port pour les activités de croisière. Acteurs majeurs du commerce international, avec 500 ports mondiaux desservis dans près de 160 pays, situés sur deux corridors de transport européens, les terminaux de Fos-sur-Mer sont desservis par les principaux armateurs mondiaux (avec quatre lignes directes vers l'Asie et l'ajout en 2025 d'une cinquième desserte par l'alliance Gemini, ainsi que l'extension des connexions vers l'Amérique, la Méditerranée orientale et l'Afrique de l'Ouest) et disposent d'un accès direct au Rhône. Enfin, premier port français pour les vrac solides et troisième port français en termes de volume de marchandises, le grand port maritime de Dunkerque (GPM) ⁽⁴⁾, situé à 40 kilomètres de la côte britannique, à équidistance de Paris et d'Anvers, bénéficie d'un accès direct à la route maritime la plus fréquentée du monde et d'un domaine s'étendant sur près de 7 000 hectares ; ses infrastructures se répartissent sur deux zones en front de mer (port Ouest, accessible aux plus grands navires, et port Est, situé derrière des écluses).

(1) Réponses écrites de la préfecture de la région Normandie au questionnaire de la mission. S'ajoute à ce critère le degré d'acceptation sociale des activités portuaires : « un des atouts indéniables réside dans l'acceptation par les populations d'un complexe industrialo-portuaire à leurs portes, vu davantage comme une opportunité de retombées économiques et d'offres d'emplois qu'une menace, en dépit des risques technologiques et des nuisances dus aux externalités des processus industriels ou du transport de marchandises ».

(2) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

(3) Décret n° 2008-1033 du 9 octobre 2008 instituant le grand port maritime de Marseille.

(4) Décret n° 2008-1038 du 9 octobre 2008 instituant le grand port maritime de Dunkerque.

Une dynamique et des résultats solides pour les trois premiers GPM français

– D’après son bilan annuel publié en février 2025, HAROPA Port a bénéficié en 2024 de résultats solides, marqués par une hausse des trafics et une progression de sa part de marché sur la rangée nord-européenne, malgré les difficultés économiques et géopolitiques affectant le commerce mondial. Le volume total des trafics maritimes pour l’année 2024 s’élève ainsi à 83,2 millions de tonnes (+ 2,3 % par rapport à 2023). Le secteur des conteneurs connaît une importante croissance (+ 18,7 % en un an), avec un volume de 3,1 millions d’équivalents vingt pieds (EVP), corrélée à une augmentation du nombre total des escales. Les trafics de vracs liquides et solides connaissent quant à eux un léger recul (respectivement – 5 %, à 39,9 Mt, et – 8 %, à 11,7 Mt). Enfin, le trafic de véhicules (+ 5,6 %, pour 272 563 véhicules transportés) et le secteur de la croisière (+ 11,6 %, pour 513 087 passagers transportés et 206 escales de paquebots) connaissent une importante progression. Ces résultats se sont confirmés en 2025, avec **un trafic maritime total de l’ordre de 84,7 millions de tonnes de marchandises traitées (+ 2 %)**, un trafic conteneurisé de 3,2 millions d’EVP (+ 4 %) et une nette tendance à la hausse des trafics de vracs solides (12,92 Mt, soit + 10 % par rapport à 2024) ⁽¹⁾.

– En 2025, le GPMM affiche quant à lui **une hausse annuelle de l’ensemble de ses trafics de 5 %**, pour atteindre un volume global de 74 millions de tonnes de marchandises traitées (contre 70,6 Mt en 2024, 71,9 Mt en 2023, 77,3 Mt en 2022, 75 Mt en 2021, 69 Mt en 2020 et 79 Mt en 2019) ⁽²⁾, d’1,45 million d’EVP pour le trafic conteneurisé, de 4,1 millions de passagers transportés (+ 4 %) et de 9 400 escales, enrayant ainsi la tendance baissière constatée en 2024 et en 2023.

– Enfin, le GPMD connaît en 2025 **une hausse de 5 % de l’ensemble de ses trafics**, pour atteindre un total de 48 millions de tonnes. Ce dynamisme repose sur les flux de gaz naturel liquéfié (GNL) et d’hydrocarbures pour les vracs liquides (30 % des flux, 14,4 Mt, + 18 % entre 2024 et 2025), ainsi que sur le trafic de conteneurs, avec un record de 747 kEVP traités par les terminaux dunkerquois en 2025 (+ 14 % sur l’année).

● **Des ports nationaux attractifs et diversifiés : Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, La Rochelle.** Au-delà des trois principales places portuaires placées sous la tutelle de l’État, les grands ports maritimes de Nantes-Saint-Nazaire (GPMNSN), Bordeaux (GPMB) et La Rochelle (GPMLR) complètent le panorama portuaire français sur la façade atlantique ; en dépit de volumes de trafics moins importants, ils présentent aussi de réels atouts en termes d’attractivité. Principale structure portuaire de la région Pays de la Loire et premier port de la façade

(1) Comme le précise le communiqué de presse publié par la direction du port en mars 2026 à propos des résultats 2025, ceux-ci sont « définis par une légère hausse de 2,4 % sur le transbordement et par un trafic hinterland atteignant un record historique de 2,3 MEVP, soit une hausse de 4 %. La réorganisation des alliances maritimes opérée en début d’année 2025 a conforté le positionnement [du port] sur les principales lignes maritimes régulières sur les grandes routes Asie-Europe et Europe-Amérique. Toutes les alliances continuent de desservir HAROPA [...] et trois compagnies maritimes, MSC, CMA CGM et HAPAG LLOYD sont actionnaires de terminaux maritimes au Havre. » (HAROPA Port, communiqué de presse, « Trafics records et report modal en croissance en 2025 sur l’axe Seine », publié le 21/01/2026, mis à jour le 25/03/2026, consulté le 26/05/2026).

(2) En particulier, le GPMM connaît en 2025 une forte croissance du trafic roulier, de l’ordre de + 7 %, en raison du dynamisme des lignes internationales vers la Tunisie, la Turquie et le Maroc, et une augmentation des flux de vracs solides (+ 5 %, pour atteindre le volume de 6,9 millions de tonnes, du fait du dynamisme des importations dans le secteur de la sidérurgie) et de vracs liquides (+ 8 %, pour atteindre 47,6 millions de tonnes, en lien avec la hausse des flux de gaz naturel liquéfié et de produits raffinés).

atlantique, le GPMNSN possède un emplacement géographique favorable, l'estuaire de la Loire reliant l'Atlantique à un hinterland de près de 7 millions d'habitants dans le grand Ouest français. De même, dans la région Nouvelle-Aquitaine, les GPM de La Rochelle ⁽¹⁾ et de Bordeaux ⁽²⁾, respectivement cinquième et sixième ports maritimes français, disposent également d'atouts spécifiques : proximité de l'hinterland, réseau ferroviaire pour le report modal, rôle pionnier dans la décarbonation de l'économie portuaire.

Les déterminants de l'attractivité du GPMNSN

En 2025, le GPMNSN a traité un volume total de 26,4 millions de tonnes de marchandises (dont 20 à l'import et 6,4 à l'export), pour environ 2 700 escales de navires. Port généraliste recevant plus de 300 types de marchandises différentes, depuis les vrac énergétiques (pétrole brut : 7,6 millions de tonnes en 2025 ; produits raffinés : 4,4 millions de tonnes ; gaz naturel liquéfié – GNL : 6 millions de tonnes), aux colis lourds, en passant par les vrac solides (céréales, tourteaux, graines oléagineuses, matériaux de construction), les conteneurs (120 000 EVP en 2025, soit 1,2 Mt) et le trafic roulier (0,4 Mt), le port dispose d'un outillage dimensionné pour les trafics lourds, avec « *des postes à quai renforcés permettant le chargement ou le déchargement de charges exceptionnelles, [...] des grues flottantes de 400 tonnes et 150-200 tonnes et un accès par un boulevard de 1,2 kilomètre construit pour le transport de colis industriels* » ⁽³⁾. Les critères d'attractivité du GPM nazairien varient selon les acteurs interrogés ⁽⁴⁾ :

– du point de vue des chargeurs, l'attractivité du port repose sur **sa capacité à traiter des flux industriels spécialisés en petites séries**, au-delà des grands flux standardisés (e.g. export vers les États-Unis des matériels produits dans l'Ouest de la France par l'entreprise Neoline, en volumes limités, mais avec une forte valeur ajoutée : bateaux de plaisance, engins de levage ; ou encore transport de fuselages pour les opérations logistiques d'Airbus). De même, le port est spécialisé dans le traitement des produits énergétiques, en lien avec la présence de la raffinerie de Donges, directement connectée par voie fluviale. Toutefois, comme le note la préfecture, « *la relative faiblesse démographique de cet hinterland limite le développement des flux de conteneurs, qui restent davantage captés par des ports disposant d'un bassin de consommation plus dense* » ⁽⁵⁾ ;

– du point de vue des industriels, l'attractivité du GPM est caractérisée par **une forte intégration industrialo-portuaire**, marquée par l'existence d'un écosystème productif structuré : d'activités industrielles favorisant les synergies : Chantiers de l'Atlantique, Airbus, TotalEnergies, Elengy, Lhyfe, Cargill. Plusieurs freins sont cependant relevés par les industriels : une disponibilité foncière contrainte (en particulier pour répondre aux obligations de compensation environnementale), des tensions sur la main-d'œuvre, et un contexte social complexe, en particulier pour les activités logistiques.

(1) En 2025, le GPM de La Rochelle a connu une croissance de 4,7 % de l'ensemble de ses trafics maritimes, pour atteindre un volume total de 8,8 millions de tonnes (soit une hausse de 395 644 tonnes par rapport à 2024). 39 % du trafic est issu du transport de céréales.

(2) En 2025, le port de Bordeaux affiche une baisse de 1,4 % de ses trafics maritimes, pour atteindre 6,2 millions de tonnes ; les trafics de conteneurs connaissent une chute de 12,1 % et s'établissent à 19 285 EVP.

(3) Réponses écrites de Saint-Nazaire Agglo au questionnaire de la mission.

(4) D'après la préfecture de la région Pays de la Loire, les principaux atouts du GPMNSN sont : « sa connexion à plusieurs modes de transport, un accès facile depuis l'Atlantique et le sud de l'Europe, une zone industrialo-portuaire dynamique et un écosystème industriel très riche ».

(5) Réponses écrites de la préfecture de la région Pays de la Loire au questionnaire de la mission.

• **Des ports d'État ultramarins essentiels pour l'affirmation de la souveraineté maritime nationale.** Enfin, infrastructures essentielles pour la souveraineté maritime française, les ports de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion bénéficient du statut de GPM depuis 2012 ⁽¹⁾ ; ils offrent des portes d'entrée stratégiques vers la Caraïbe, l'Amérique du Sud et l'océan Indien, en assurant presque l'intégralité du trafic import-export des territoires ultramarins. Ces plateformes sont aujourd'hui confrontées à des défis spécifiques en raison de leur vive exposition aux aléas climatiques et de la dépendance à l'égard des hubs commerciaux de leurs bassins géographiques respectifs ⁽²⁾.

À titre d'illustration, port multifonctions situé au cœur de l'océan Indien, créé sous son statut actuel le 1^{er} janvier 2013 par la fusion des services des ports et bases aériennes et de la concession portuaire de la Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion, le GPM de La Réunion (GPMDLR) représente la première porte d'entrée sur le territoire réunionnais ⁽³⁾. Avec 6 millions de tonnes de marchandises traitées chaque année, il se situe à peu près au niveau des ports de Bordeaux, de Sète ou de Ports de Normandie. Entre 2023 et 2024, son trafic global a enregistré une hausse de 13 %, de sorte que le port a traité 377 000 EVP et vu accoster 550 navires en escale et 34 navires de croisière en 2024. En novembre 2025, le port a accueilli **un nouveau dock flottant capable d'assurer la réparation et la rénovation de navires pesant jusqu'à 4 600 tonnes**, pour un investissement de près de 24 millions d'euros destiné à relancer la filière de la réparation navale ; il doit générer une centaine d'emplois directs ⁽⁴⁾.

ii. Un réseau territorial et intérieur garantissant un maillage précis du territoire

• **Un rôle clé des ports territoriaux dans les chaînes logistiques.** Au-delà des ports d'État, les ports maritimes territoriaux (PMT), écosystème diversifié et décentralisé (relevant de la gestion des régions, des départements ou des communes), occupent une position centrale pour la souveraineté alimentaire et la résilience logistique française, tout en jouant un rôle économique majeur dans le développement des territoires ; aussi ne constituent-ils pas des laboratoires de second rang, mais un « *outil essentiel des ambitions stratégiques de re-régionalisation économique et logistique* » ⁽⁵⁾. Complétant le maillage portuaire

(1) Loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports.

(2) Sénat, rapport d'information n° 546 sur les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale, par M. Philippe Folliot, Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-Horth, sénateurs, 24 février 2022, p. 163.

(3) Les activités du GPMDLR sont regroupés sur deux sites : le port Ouest, mis en service en 1886, qui regroupe les activités de plaisance, de pêche et de réparation navale et dispose de 3 000 mètres de linéaire de quai ; et le port Est, inauguré en 1986, qui regroupe pour l'essentiel des activités commerciales. Il bénéficie d'une capacité de 10 000 EVP, de six portiques à conteneurs, de 80 000 mètres carrés de surface de stockage dédiés au vrac et de 293 000 mètres carrés dédiés aux hydrocarbures.

(4) Cour des comptes, observations définitives, Le grand port maritime de La Réunion. Exercices 2013 à 2023, novembre 2024, p. 80.

(5) Yann Alix, « Prolégomènes d'une anticipation portuaire maritime territoriale dans une économie-monde post-globale », in : Ronan Kerbirou, Alain Bazille et Yann Alix (dir.), Les Ports Territoriaux : ambition, action, anticipation, 2025, EMS, Les Océanides, chap. 1, p. 39.

national, ils disposent d'une spécialisation par filières forte (depuis les activités de pêche jusqu'aux bases logistiques *offshore*, en passant par les services énergétiques, les interfaces multimodales régionales et les ports de plaisance ⁽¹⁾) et assurent 80 % du trafic de passagers (en particulier *via* les liaisons transmanche, à l'image de Dieppe-Newhaven) et 20 % du trafic maritime national de marchandises, dont 95 % des flux liés aux activités de pêche ⁽²⁾.

Dans ce contexte, les PMT disposent de plusieurs atouts spécifiques qui les distinguent des GPM : proximité et ancrage territorial, avec des modalités de gouvernance collaboratives et diversifiées ; des spécialisations dans des secteurs précis (pêche, agroalimentaire, plaisance, énergies marines renouvelables – EMR), ou encore des infrastructures adaptées aux petits volumes leur permettant de s'adapter aux évolutions des marchés. Ils se caractérisent par des avantages concurrentiels uniques : des délais de traitement des marchandises restreints (45 minutes à Calais et à Douvres, contre un intervalle situé entre 2 et 6 heures à Rotterdam), un coût compétitif (50 à 70 euros par camion, contre 80-100 euros à Zeebrugge) et une trajectoire de forte expansion du report modal, contribuant à améliorer la fluidité pour les flux courts (transmanche et pêche), l'attractivité pour les transporteurs et la résilience face aux chocs exogènes ⁽³⁾.

CRITÈRES DE COMPÉTITIVITÉ DES PORTS MARITIMES TERRITORIAUX

Critère	Atouts	Défis
Ancrage territorial	Proximité avec les acteurs locaux, gouvernance flexible (syndicats mixtes).	Pression foncière,
Spécialisation filière	Adaptation aux besoins locaux (pêche, agroalimentaire, plaisance).	Dépendance à une seule filière, manque de diversification.
Connexion logistique	Intégration aux corridors RTE-T, circuits courts.	Des économies d'échelle,
Transition écologique	Éco-raffinage (OLVEA), EMR, électrification des quais (Dieppe/Newhaven), décarbonation.	Coût élevé, incertitudes technologiques (hydrogène).
Gouvernance	Syndicats mixtes (Seine-Maritime, Charente-Maritime), gouvernance par compromis.	Lenteur des décisions, déséquilibres de pouvoir.
Infrastructures	Adaptées aux petits volumes (ex. : cuves de stockage à Fécamp).	Capacités limitées, besoin de modernisation.
Emploi et formation	Création d'emplois locaux (27 000 emplois entre Calais et Douarnenez).	Pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

Source : Réponses écrites de l'ANPMT au questionnaire de la mission.

- (1) Comme le précise l'Association nationale des ports maritimes territoriaux (ANPMT), « Boulogne-sur-Mer abrite Capécure, premier pôle européen de transformation des produits de la mer avec 320 000 tonnes traitées par an ; Calais, avec 5,5 millions de passagers et 1,7 million de poids lourds traités en 2025, est le premier port français pour le transmanche ; Fécamp illustre cette spécialisation avec OLVEA, entreprise leader dans le raffinage d'huiles de poisson et végétales, qui a investi 40 millions d'euros dans une unité d'éco-raffinage ; Cherbourg se distingue par son rôle dans la maintenance des éoliennes en mer, un secteur en pleine expansion » (réponses écrites au questionnaire de la mission).
- (2) Boulogne-sur-Mer constitue ainsi le premier port de pêche avec 32 428 tonnes en 2025 pour un total de 91,7 millions d'euros. Peuvent également être cités les ports de Lorient, Le Guilvinec, La Cotinière, etc.
- (3) Comme le souligne l'ANPMT, les PMT « apportent des services complémentaires par rapport aux GPM et servent des marchés de proximité. Par exemple, les enrochements à Dieppe pour la construction de l'EPR de Penly servent directement la stratégie nucléaire française. Sur certains secteurs comme les énergies marines renouvelables (EMR), ils permettent de répondre à la demande française et européenne, là où les autres ports ne disposent pas du foncier nécessaire. » (réponses écrites au questionnaire de la mission).

● **Une implantation stratégique des ports intérieurs.** Implanté sur les grands corridors fluviaux et ferroviaires (Seine, Méditerranée-Rhône-Saône, Rhin, Dunkerque-Escaut), le réseau de ports intérieurs constitue quant à lui un maillon essentiel du système logistique français. En 2025, les principaux ports intérieurs (Paris, Lyon, Lille, Strasbourg, Mulhouse et Arles) totalisaient 50 millions de tonnes de trafics, pour 4 000 hectares de foncier portuaire, 43 000 emplois directs et un écosystème d'environ 1 500 entreprises. Aux termes de l'Association française des ports intérieurs (AFPI), « *grâce à leur ancrage territorial, ils sont des lieux d'innovation et d'expérimentation. Les ports intérieurs agissent comme des relais des filières économiques territoriales, permettant d'effectuer des transports intra bassins* » ⁽¹⁾. Les trafics les plus représentés sur le réseau intérieur sont essentiellement les vrac liés aux activités du secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP : matériaux de construction, tels que sable, gravats, granulats, déblais), les déchets, l'agroalimentaire, la chimie, les conteneurs et la sidérurgie ⁽²⁾.

Le port de Strasbourg : une approche compétitive à l'échelle régionale

Créé en 1926 en application de la loi du 26 avril 1924 ⁽³⁾, le port autonome de Strasbourg (PAS) est **le deuxième port fluvial de France**, après celui de Paris. Situé au cœur du Rhin supérieur, il constitue l'un des hubs logistiques intérieurs les plus dynamiques d'Europe et dispose d'une position privilégiée au croisement de trois corridors européens de transport : Rhin-Alpes, Mer du Nord-Méditerranée et Rhin-Danube. La structure portuaire strasbourgeoise est composée de quatre ports : Strasbourg, Beinheim, Lauterbourg et Marckolsheim, répartis sur une façade fluviale de 100 kilomètres, dont le domaine s'étend sur 1 400 hectares. Première zone industrielle et logistique du Grand Est, le PAS possède deux filiales qui participent au dynamisme portuaire : Rhine Europe Terminals, qui gère les deux terminaux à conteneurs (Nord et Sud), et Batorama, qui propose une offre fluviale de circuits touristiques.

En 2025, les ports de Strasbourg ont traité **325 000 équivalents vingt pieds (EVP) et 5,8 millions de tonnes de marchandises** ; 800 000 tonnes de marchandises ont été évacuées par voie fluviale, 1,3 million par le rail, et le reste par la route. 275 000 croisiéristes et 730 000 passagers de Batorama y ont transité au cours de l'année écoulée. La zone industrio-portuaire du PAS comprend quant à elle 500 entreprises, qui génèrent plus de 10 000 emplois directs, soit 9 % de l'emploi strasbourgeois ; celles-ci sont principalement situées dans l'espace Eurofret, qui bénéficie de nombreux atouts : une implantation au cœur des axes de transit Nord-Sud et Est-Ouest, une plateforme de stockage et de distribution trimodale desservie par l'eau, le fer et la route, 350 000 m² de capacité de stockage, 20 000 m² de surface de bureaux.

Dans le cadre de son projet stratégique couvrant la période 2024-2028, la direction du PAS nourrit l'ambition de faire du port de Strasbourg « *le grand port français du Rhin et le plus européen des ports français cultivant l'excellence et la coopération au service des territoire et de ceux qui les font vivre* » ; ce projet se matérialise par une trajectoire

(1) Réponses écrites de l'Association française des ports intérieurs (AFPI) au questionnaire de la mission.

(2) Comme le signale l'AFPI, « les filières les plus génératrices de transport diffèrent selon les corridors fluviaux et les industries présentes. Le trafic de vrac reste prépondérant sur les ports intérieurs, Il représente en moyenne 75 % des trafics. Le trafic de conteneurs fluviaux est en expansion de 1 à 3 % par an, progression dynamisée par les stratégies de report multimodal des conteneurs maritimes sur les différents axes. »

(3) Loi du 26 avril 1924 ayant pour objet la constitution du port rhénan de Strasbourg en port autonome.

d'investissements planifiée sur 10 ans et structurée autour de trois composantes : des investissements visant à préserver le patrimoine des infrastructures et des équipements portuaires à hauteur de 5,5 millions d'euros annuels ; des investissements de modernisation estimés à 11 millions d'euros, destinés à améliorer l'adaptation du port à son environnement ; et des investissements de développement de l'ordre de 131 millions d'euros, portant sur la construction du hub multimodal du terminal sud et sur l'aménagement de la plateforme portuaire de Lauterbourg.

b. Des outils économiques stratégiques et attractifs

De surcroît, la compétitivité des ports français repose également sur des outils industriels et économiques à forte valeur ajoutée ainsi que sur une puissante dynamique de modernisation, qui accroissent l'attractivité des plateformes auprès des entreprises du secteur maritime. Pourvoyeuses d'emplois, ces infrastructures induisent des bénéfices économiques nombreux ⁽¹⁾ : l'économie portuaire française génère ainsi une valeur ajoutée d'environ 19 milliards d'euros, avec 180 000 emplois directs et 350 000 emplois indirects (sur un total de 91 milliards d'euros pour l'ensemble de l'économie maritime).

Un dynamisme portuaire jouant un rôle structurant dans le développement économique des territoires

L'attractivité des ports français repose pour une part conséquente sur leur rayonnement régional. À titre d'illustration, le complexe industrialo-portuaire (CIP) guadeloupéen (Guadeloupe Port Caraïbes) réunit 2 300 salariés, soit 1,9 % de l'emploi salarié total de l'archipel, pour une valeur ajoutée de 338,5 millions d'euros ⁽²⁾. Ce rayonnement se confirme à la lecture des chiffres d'affaires des principaux établissements portuaires. Avec un chiffre d'affaires cumulé sur l'année 2025 de 435,8 millions d'euros (contre 380,1 en 2019 et 436 en 2024) ⁽³⁾, HAROPA Port constitue un acteur économique majeur des régions Normandie et Île-de-France. De même, le chiffre d'affaires du GPMD, qui s'établissait à 114 millions d'euros en 2024 (107 millions d'euros en 2023), a progressé de 46 % de 2017 à 2024 (croissance de 37 % jusqu'en 2023), puis de 6 % entre 2024 et 2025, pour atteindre 121 millions d'euros. Enfin, le chiffre d'affaires du GPMM enregistre une hausse de 5 % pour atteindre la valeur de 235,5 millions d'euros.

Au-delà du seul trafic maritime, cette valeur ajoutée se manifeste dans l'activité de certains secteurs vitaux pour l'économie portuaire. Ainsi de la filière navale française qui, d'après le rapport annuel d'activités 2024-2025 du Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN), présente un chiffre d'affaires global de 15,9 milliards d'euros (+ 5,5 % en un an) et une large base productive (735 entreprises), assurant l'emploi direct d'environ 57 300 personnes (+ 2,2 %, pour un objectif de

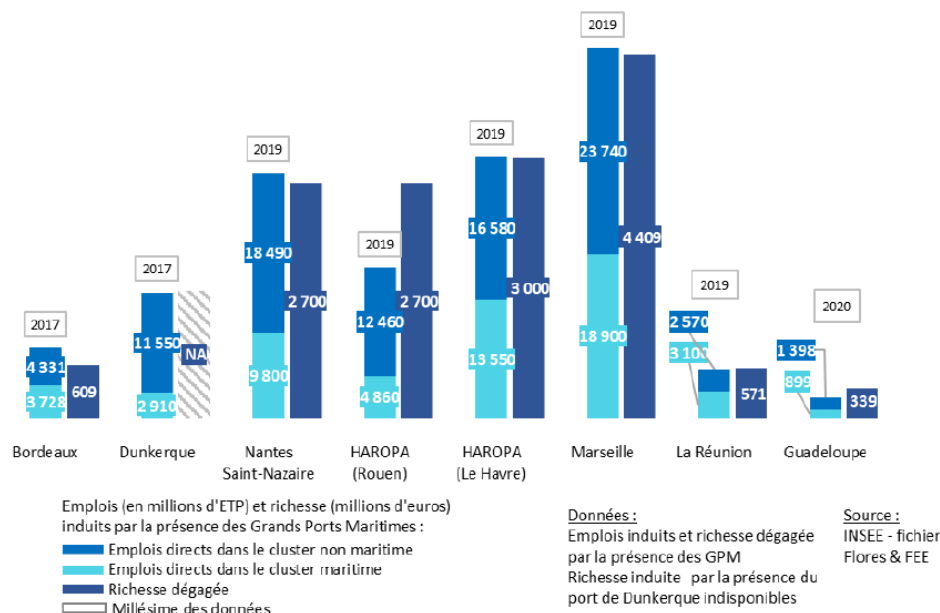
(1) *Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)*, La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, 2018, p. 6 : « les ports contribuent à des bénéfices économiques qui vont au-delà de leur seul périmètre : ils facilitent les échanges commerciaux entre l'économie française et les chaînes de valeur mondiales, notamment à l'exportation, et la concentration d'activités sur les zones portuaires peut en faire des clusters pour l'innovation, la recherche et le développement. Cela se traduit par un effet d'entraînement sur la valeur ajoutée et l'emploi [...]. »

(2) *INSEE Analyses Guadeloupe n° 76*, novembre 2023.

(3) *HAROPA Port*, communiqué de presse, « Trafics records et report modal en croissance en 2025 sur l'axe Seine », publié le 21/01/2026, mis à jour le 25/03/2026, consulté le 26/05/2026.

70 000 emplois directs à l'horizon 2030)⁽¹⁾. Il en va de même pour la filière énergétique, qui, malgré un environnement marqué par de vives tensions géopolitiques et une transition énergétique accélérée, maintient la part qu'elle occupe dans l'économie nationale, et par suite dans l'activité portuaire (584 000 tonnes en 2023)⁽²⁾.

DES GPM CRÉATEURS D'EMPLOIS ET DE VALEUR AJOUTÉE



Source : Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 84, d'après données INSEE 2021.

i. Des complexes industrialo-portuaires à forte valeur ajoutée

Au-delà de leur fonction première d'interface maritime, les ports représentent historiquement⁽³⁾, au moyen de leurs zones industrialo-portuaires (ZIP), des pôles industriels majeurs, couvrant une surface cumulée de 36 000 hectares pour les GPM métropolitains. Ces zones économiques dynamiques et attractives concentrent des activités nombreuses : tâches portuaires et maritimes (pilotage, entretien des infrastructures, dragage), traitement des marchandises, services aux passagers, logistique et transport vers l'arrière-pays (dit « *hinterland* »), exploitation des matières premières transitant par le port, développement des activités industrielles d'avenir⁽⁴⁾. Comme l'indique la direction

(1) Le secteur de la défense représente 68 % de ce chiffre d'affaires ; l'orientation à l'export demeure significative (51 % du chiffre d'affaires), malgré un léger recul au cours de l'année 2024 (- 9 % en un an). Les commandes relatives à l'industrie navale s'élèvent à 16 milliards d'euros, majoritairement dans le secteur de la défense, ce qui alimente des perspectives favorables à moyen terme.

(2) D'après l'Union française des industries pétrolières – Énergies et mobilités (UFIP-EM), les énergies liquides occupent une place vitale dans l'économie portuaire nationale (43 % de l'énergie finale consommée ; 98 % de l'énergie des transports), l'empreinte industrielle et logistique associée, ainsi que les effets fiscaux (31 milliards d'euros de taxes sur les carburants, hors TVA) et l'emploi (200 000 emplois directs et indirects).

(3) Aux termes de la DGITM, « les GPM d'HAROPA, de Marseille et de Dunkerque ont été des moteurs de l'industrie et de la croissance économique française après la fin de la Seconde Guerre mondiale (pétrochimie, sidérurgie, cimenterie). » (réponses écrites au questionnaire de la mission).

(4) Sénat, rapport d'information n° 580 par la mission d'information relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes, M. Michel Vaspert, sénateur, 1^{er} juillet 2020, p. 122.

générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), « *les zones portuaires accueillent [...] de nombreuses activités industrielles et logistiques, avec aujourd'hui une forte accélération liée à la réindustrialisation verte et la transition énergétique. Or, dans un contexte de raréfaction de foncier disponible pour les activités industrielles et logistiques, le foncier portuaire est devenu très prisé, [...] [devenant ainsi] un atout pour le développement économique des ports.* » ⁽¹⁾

À titre d'illustration, les ZIP d'HAROPA Port accueillent environ 32 000 emplois directs, dont 16 500 sont liés au secteur maritime, et sont desservies par 150 km de routes et 170 km de voies ferrées. Les deux complexes industrialo-portuaires (CIP) normands de Rouen et du Havre comportaient en 2021, d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), 1 300 établissements employeurs et regroupaient 47 500 salariés, soit 4,4 % des salariés normands ; la richesse annuelle dégagée par ces CIP s'élève à environ 5,7 milliards d'euros, soit 8,1 % de la richesse totale produite annuellement dans la région Normandie ⁽²⁾. Selon une étude plus récente, en date de 2024, effectuée par l'Insee sur un périmètre plus large, 411 300 emplois sont liés à la logistique dans la vallée de la Seine, soit 4 % de l'emploi salarié sur le périmètre considéré ⁽³⁾. De même, l'écosystème logistique d'HAROPA est très dynamique, avec 2,5 millions de m² d'entrepôts logistiques sur le domaine portuaire situé le long de l'axe Seine ; comme l'indique la direction du port, « *de nouveaux projets sont annoncés régulièrement par les promoteurs. Ainsi, Axa Investment devrait sortir une première phase d'entrepôts de 32 000 m² en 2026 à Honfleur, le promoteur Virtuo a commencé les travaux pour un entrepôt de 23 000 m² au Havre prévu en 2027, et Ikea aura un nouveau centre de distribution de 60 000 m² à Limay en 2027.* » ⁽⁴⁾

De même, outre la réparation navale, la couronne logistique des bassins de Fos offre une surface de plus de 3 millions de m² d'entrepôts logistiques, dans un rayon de 30 kilomètres ; cet espace concentre aujourd'hui des implantations de plusieurs entreprises spécialisées dans la sidérurgie, l'énergie et la pétrochimie : ArcelorMittal, Ascométal, KEM One, Air Liquide, Primagaz, etc. L'écosystème portuaire de Marseille-Fos génère ainsi 42 600 emplois directs et indirects, soit 7,5 % des emplois du secteur marchand du territoire ; le port nourrit l'ambition de consolider le tissu industriel de cette ZIP, en aménageant de nouveaux espaces et en encourageant l'implantation des industriels de la transition écologique. Enfin, l'écosystème industrialo-portuaire dunkerquois crée, chaque année, une valeur ajoutée d'environ 3,8 milliards d'euros, pour environ 29 000 emplois directs ou indirects ; la place portuaire dunkerquoise rassemble près de 250 entreprises et 18 000 salariés, soit près du quart des emplois de la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) et 6 % de ceux de la région Hauts-de-France. Afin de consolider sa place de hub majeur au sein de la *Northern Range*, le GPMD poursuit sa dynamique de développement de zones industrielles « *clés en main* », avec

(1) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 66.

(2) Insee – Flores 2021, HAROPA Ports de Rouen et du Havre.

(3) Insee, Activités et métiers logistiques dans la Vallée de la Seine, 2024.

(4) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

deux opérations programmées : la zone grandes industries 3 (ZGI3), qui pour objectif de proposer 100 hectares de foncier commercialisable, et la zone d'industrie d'avenir (ZIA), qui offrira une surface commercialisable de 220 hectares.

Le dynamisme de la ZIP dunkerquoise, un facteur de compétitivité majeur

– Le 11 décembre 2025, **l'entreprise Verkor a inauguré sa première gigafactory de batteries à Bourbourg, près de Dunkerque**, marquant l'entrée en phase industrielle d'un projet stratégique pour la transition vers la mobilité électrique. Le premier bâtiment du site affiche une capacité de production de 16 GWh de cellules lithium-ion par an, permettant d'équiper 300 000 véhicules. Le site doit accueillir 1 200 emplois directs et près de 3 000 emplois indirects d'ici 2027, couvrant des métiers allant de la production à l'ingénierie, en passant par la maintenance et la logistique. Représentant un investissement global de 1,5 milliard d'euros, le site de la gigafactory doit porter sa capacité de production à 70 GWh d'ici 2035 grâce à la construction de deux blocs supplémentaires, l'entreprise Verkor prévoyant l'implantation de deux nouvelles gigafactories sur la nouvelle ZGI3 aménagée par le GPMD.

– De même, deuxième plus grand producteur d'acier au monde derrière China Baowu Steel Group, **le groupe ArcelorMittal a implanté ses deux plus importantes usines de production en activité dans les ZIP** de Dunkerque et de Marseille-Fos. En 2018, le groupe a choisi le GPMD pour l'export de ses produits en conteneurs, au détriment de celui d'Anvers. Le site d'ArcelorMittal Dunkerque a une capacité de production annuelle de plus de 6 millions de tonnes d'acier ; grâce à sa situation géographique en bord de mer, sur la route maritime Manche/Mer du Nord et à proximité du Tunnel sous la Manche, il bénéficie de facilités d'importation directe de 14 millions de tonnes de matières premières telles que les minerais et le charbon. En outre, sa proximité avec les grands axes de transport offre un accès facile aux autoroutes vers le Nord-Pas-de-Calais, la Belgique et le réseau européen, ainsi qu'au canal à grand gabarit relié au Nord-Pas-de-Calais et étendu vers la Belgique et le Bassin parisien. Le site intégré de Fos-sur-Mer produit quant à lui des aciers pour l'automobile et l'industrie. Ces produits sont majoritairement expédiés dans les pays du bassin méditerranéen : Espagne, Italie, Grèce, Turquie et Maghreb.

Il en va de même dans les ZIP des autres GPM, à l'image de celle de Bordeaux, qui rassemble environ 8 600 emplois salariés et où se développent plusieurs projets industriels majeurs⁽¹⁾ (au Verdon, projet de ferme piscicole Pure Salmon, projet d'atelier de chaudronnerie industrielle Tissot, projet de ferme solaire EDF ; à Parempuyre, projet EMME d'usine de conversion de nickel et de cobalt), ou de celle de Nantes-Saint-Nazaire, qui regroupe selon l'Insee 613 établissements et 28 700 salariés, soit 2 % de l'emploi régional et 5 % des

(1) *Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine*, n° 162, mai 2025, p. 1 : « L'ensemble des activités du complexe industrialo-portuaire s'appuie sur 8 620 emplois salariés, essentiellement présents sur les communes de Bassens, Bordeaux et Bruges. Les activités non maritimes, majoritairement l'industrie et le transport terrestre, génèrent davantage d'emplois que les activités maritimes. Parmi ces dernières, l'affrètement et l'organisation des transports est le premier secteur employeur avec 1 960 emplois. Le secteur portuaire dégage une forte valeur ajoutée. Il se compose de grands établissements concentrant la grande majorité des emplois, le plus souvent sous contrôle de groupes, principalement français. Les ouvriers, pour beaucoup qualifiés, occupent plus de la moitié des emplois du complexe (ouvriers du secteur industriel, de la manutention, du magasinage et du transport). Les conditions d'emploi sont favorables aussi bien en termes de stabilité, de durée que de rémunération, avec 2 740 euros nets par mois en moyenne. »

salariés de Loire-Atlantique. Comme le précise Saint-Nazaire Agglo, « environ 36 % des emplois [du GPMNSN] (10 500 personnes) relèvent des activités maritimes (construction navale, transport maritime, manutention, services portuaires), tandis que 64 % (18 200) concernent des activités industrielles et de services non maritimes (construction, aéronautique, sidérurgie, logistique agroalimentaire). Cette zone génère 3,5 % de la richesse régionale et 37 % de la valeur ajoutée provient des activités maritimes (la construction navale représentant à elle seule 22 %). Au sein de l'agglomération, l'industrie navale (Chantiers de l'Atlantique), l'aéronautique (Airbus et Stelia), l'énergie (TotalEnergies, Elengy, Cargill), les métaux (MAN/Everlence) et les logisticiens (IDEA) structurent un écosystème qui irrigue l'emploi local. » ⁽¹⁾

ii. Une dynamique sensible de modernisation des infrastructures

● **Une accélération des projets structurants de modernisation portuaire.** Afin d'accroître leur attractivité auprès des compagnies et d'affermir leurs capacités portuaires, les GPM ont en outre déployé des projets stratégiques axés sur la rénovation de leur potentiel logistique. Dans le cadre de son projet stratégique 2020-2025, 1,1 milliard d'euros d'investissements sont prévus par HAROPA Port pour renforcer la performance logistique de ses infrastructures ⁽²⁾ : finalisation de l'extension de Port 2000 (avec l'aménagement des postes à quai n° 11 et 12, soit 700 mètres de quai supplémentaires), début des travaux de la « *chatière* » destinée à assurer un accès fluvial direct à Port 2000 via le port historique ⁽³⁾, mise en chantier de la nouvelle plateforme multimodale Port Seine-Métropole Ouest (PSMO) ⁽⁴⁾, mise en service de nouvelles connexions électriques à quai à la fin de l'année 2025 pour les navires de croisière. À ces projets relevant de la sphère publique s'ajoutent des investissements privés massifs destinés à augmenter la capacité des terminaux à conteneurs, à l'image du renouvellement des outillages du terminal de Normandie (exploité par Terminal Investment Limited – TiL, filiale de MSC) pour un investissement global de près d'1 milliard d'euros, avec notamment l'accueil de quatre nouveaux méga-portiques en novembre 2025 (dernières livraisons d'une commande de neuf méga-portiques), dotant Le Havre des équipements pour la manutention des méga-porte-conteneurs les plus modernes d'Europe. En outre, comme le précise la direction d'HAROPA Port, « le terminal

(1) Réponses écrites de Saint-Nazaire Agglo au questionnaire de la mission.

(2) En 2025, le montant global des investissements réalisés par HAROPA Port s'élève à 190 millions d'euros, contre 146 millions d'euros en 2024, soit une hausse de 30,1 % (HAROPA Port, communiqué de presse, « 190 M€ pour structurer l'axe Seine en 2025 », publié le 23/01/2026, consulté le 26/05/2026).

(3) À la suite d'une enquête publique menée en 2023, les travaux de la « *chatière* » du port du Havre ont pu commencer en 2024, et se poursuivent en 2025 et en 2026, pour une mise en service prévue en 2027 ; ce projet, pour un montant d'investissements total de l'ordre de 197 millions d'euros, consiste en la création d'une nouvelle voie fluviale navigable de 1 800 mètres entre le bassin de Port 2000 et le port historique du Havre, avec la création d'une nouvelle digue de protection, afin d'assurer un accès fluvial direct à Port 2000, supprimant ainsi les ruptures de charge entre navires et barges.

(4) À Achères, dans les Yvelines, le projet logistique Port Seine-Métropole Ouest (PSMO), lancé en septembre 2025, a pour objectif la construction et la mise en service d'une nouvelle plateforme multimodale (fluvial, rail, route) sur une superficie d'environ 100 hectares ; connectée au futur canal Seine-Nord-Europe, celle-ci doit faciliter le transport de marchandises par barge et par train depuis le port du Havre.

de la Générale de manutention portuaire (GMP, dont CMA CGM est actionnaire) aura aussi investi sur la période 2020-2030 plusieurs centaines de millions d'euros. À partir de 2026, ce terminal recevra notamment dix navires de la flotte CMA CGM de 24 000 EVP propulsés au GNL et battant pavillon français. Les opérateurs ont également investi dans de nouveaux équipements, avec respectivement 13 nouveaux cavaliers pour la GMP sur le terminal de France, 14 pour HGT et 20 pour TiL. » ⁽¹⁾

De son côté, le GPMM a fixé dans son plan stratégique 2020-2025 **un objectif de modernisation de ses terminaux** et d'extension des dessertes ferroviaires et fluviales sur l'axe Rhône ⁽²⁾. Alors que le port prévoit, dans le cadre de son projet stratégique 2025-2029, un volume cumulé d'investissements situé entre 1 et 1,3 milliard d'euros sur 5 ans, plusieurs projets structurants ont déjà été engagés : le lancement opérationnel en 2026 du projet « *Phare* » (120 millions d'euros pour la construction du nouveau siège social du port de Marseille-Fos), la poursuite du projet « *DEOS* » lancé en 2024 (développement de l'éolien offshore), l'installation de nouveaux projets industriels dans la zone de Caban-Tonkin (zone du Môle central) de la ZIP de Fos-sur-Mer, et enfin le projet Fos 3XL, prévoyant l'extension des terminaux à conteneurs pour un total d'investissements estimé à 220 millions d'euros et une mise en service prévue en 2031 (construction de 450 mètres de quai et aménagement de 21 hectares pour la création de nouveaux espaces de stockage, dans l'objectif d'augmenter de 200 000 EVP le trafic annuel à l'horizon 2040). De même, le GPMD nourrit l'ambition, dans son projet stratégique 2025-2029, de multiplier par deux les dépenses d'investissement pour préparer le port aux besoins de demain, avec l'engagement de plusieurs projets de long terme ⁽³⁾ : l'augmentation des capacités de stockage du terminal céréalier ⁽⁴⁾, le projet Cap 2020 ⁽⁵⁾, le projet Hub CO₂ ⁽⁶⁾, etc.

(1) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

(2) Les investissements du GPMM se sont élevés en 2025 à 105 millions d'euros, parmi lesquels 29,7 sont consacrés à la connexion électrique à quai des navires, 12,7 au développement de centrales photovoltaïques et 3,8 au traitement des eaux de carénage, ou encore 12,8 aux grands projets d'aménagement. En 2026, le port compte accélérer sa dynamique d'investissements, avec 130 millions d'euros d'investissements projetés (soit une hausse annuelle de 23,8 %), parmi lesquels 41,3 millions d'euros seront consacrés à la transition écologique et à la décarbonation, 34,9 au maintien et à la modernisation des infrastructures, 26,5 aux nouveaux projets d'aménagement et 13,9 au développement des activités maritimes.

(3) Pour l'année 2026, le montant total des investissements prévus par le GPMD s'élèvera à 131 millions d'euros, niveau comparable à celui observé en 2025. Les principales opérations d'investissement pour l'année concernent le projet Cap 2020 (51 millions d'euros), l'aménagement de nouvelles zones économiques (33 millions d'euros), la pérennisation des infrastructures portuaires (18 millions d'euros), ainsi que le premier volet du programme de régénération du réseau ferroviaire portuaire (15 millions d'euros).

(4) En octobre 2025, huit nouvelles cellules de stockage ont été mises en service, portant la capacité de stockage du terminal à 330 000 tonnes. Cette extension renforce l'attractivité du pôle agroalimentaire du GPMD.

(5) Doté d'un budget de 300 millions, ce projet phare du port vise à doubler les capacités logistiques du terminal des Flandres, qui bénéficiera d'ici la fin de l'année 2027 de deux nouveaux portiques de dernière génération, portant leur nombre total à dix. Dès 2026, 12 hectares de surfaces supplémentaires seront mis à la disposition du terminal, l'objectif étant de lui permettre de disposer à terme d'une capacité de traitement de l'ordre d'un million d'EVP. Est également prévue la mise en service d'un nouveau terminal censé entrer en fonction en 2029 et comprenant 1 000 mètres de linéaires de quai, pour un total de 300 millions d'euros.

(6) Ce programme prévoit la création d'un réseau de canalisations et d'un terminal exploité par Dunkerque LNG, dédié à la réception, la liquéfaction, le stockage et l'exportation de CO₂. Sa mise en service est envisagée entre fin 2028 et début 2029.

● **Une attractivité accrue aux yeux des compagnies.** Cette dynamique de modernisation a dans la pratique pour effet d'accroître nettement l'attractivité des ports français aux yeux des compagnies maritimes. Le groupe MSC, qui entretient un lien étroit avec les ports de commerce français (8 ports desservis et plusieurs terminaux opérés *via* ses filiales, à l'image de TiL, qui est devenu en 2022 l'unique propriétaire des Terminaux de Normandie et de la Porte Océane), a, comme indiqué précédemment, engagé un vaste plan de financement du renouvellement de ses outillages havrais, dans l'objectif de tripler les capacités de stockage et d'atteindre un volume de 5 MEVP en 2027 dans ces deux terminaux. En parallèle, le groupe a également investi dans le développement des infrastructures nécessaires à la desserte de l'arrière-pays : ainsi du terminal terrestre de 110 000 m² inauguré à Bruyères-sur-Oise, dans le Val-d'Oise, en 2025, permettant une connexion efficace du port du Havre par voie ferroviaire et par voie fluviale à la région parisienne, qui est opéré par MEDLOG, filiale du groupe, et offre une capacité de plus de 100 000 EVP annuels supplémentaires ⁽¹⁾.

De même, respectivement deuxième et cinquième armateurs mondiaux, les compagnies danoise Maersk et allemande Hapag-Lloyd mettent en avant la place qu'occupent les ports français dans leur réseau de desserte : pour la première, des services en transbordement au Havre, à Fos-sur-Mer, à Montoir, à Dunkerque et à La Réunion, pour une part de marché de 8,2 % à l'export (53 000 conteneurs annuels) et de 7,8 % à l'import (73 000 conteneurs) ⁽²⁾ ; pour la seconde, six escales hebdomadaires au Havre et deux escales hebdomadaires à Fos-sur-Mer, pour une part de marché située entre 10 et 15 %. Selon ces deux compagnies, les principaux atouts des ports français résident dans la solidité de leur réseau ferroviaire et routier (facilitant la connexion entre navires et zones de production ou de stockage), le caractère stratégique de leurs implantations géographiques, et la forte demande industrielle associée, qui génère d'importants trafics captifs. Quatrième armateur mondial, Cosco Shipping indique également desservir les ports français *via* 14 services hebdomadaires au départ du Havre, de Dunkerque et de Fos-sur-Mer, pour une part de marché légèrement inférieure à 10 % ; la compagnie note toutefois avoir à l'heure actuelle le ressenti que « *Le Havre ou Fos sont souvent des variables d'ajustement et que les escales peuvent être annulées afin de maintenir des schedules sur des ports du Nord ou méditerranéens* » ⁽³⁾.

2. Des mutations exogènes et endogènes affectant le modèle portuaire

À rebours des atouts qui les caractérisent, les ports français sont cependant affectés par des mutations d'ordre exogène et endogène, qui altèrent leur capacité à attirer les flux dans un contexte marqué par l'accumulation de risques conjoncturels et la multiplication des défis structurels pesant sur la nature des trafics.

(1) Réponses écrites de MSC au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de Maersk au questionnaire de la mission. Les ports du Havre, de Fos-sur-Mer et de La Réunion sont desservis *via* des navettes hebdomadaires (shuttles) ; Montoir et Dunkerque sont intégrés à des services « feeder » avec une fréquence d'un départ toutes les deux semaines.

(3) Réponses écrites de Cosco Shipping au questionnaire de la mission.

a. Une accumulation conjoncturelle de facteurs de risques

i. Un horizon incertain pour le transport mondial

L'activité et les performances opérationnelles des ports français sont en effet aujourd'hui confrontées à une dynamique d'instabilités et à une accumulation de facteurs de risques, alors que se dessine « *un horizon incertain [...] pour le transport mondial* » ⁽¹⁾ de marchandises. D'après la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), jamais depuis la fermeture du Canal de Suez en 1967 le commerce mondial n'avait connu d'aussi importantes perturbations, caractérisées par un allongement des durées de trajet, une augmentation doublée d'une fluctuation des tarifs de fret, et une fragilisation notable des chaînes d'approvisionnement ⁽²⁾.

● **Une instabilité des flux entraînant des conséquences multiples pour les économies portuaires.** Après une croissance solide observée en 2024 (+ 2,2 % en volume et + 5,9 % en tonnes-milles par rapport à 2023), en partie due à l'augmentation des distances parcourues (du fait du report des trafics Europe-Asie vers le cap de Bonne-Espérance), le commerce maritime a connu en 2025 un net ralentissement, avec une croissance de seulement 0,5 % pour le total des flux, et de 1,4 % pour le trafic conteneurisé. Selon la CNUCED, ce ralentissement devrait se confirmer entre 2026 et 2030, en raison de la combinaison de facteurs conjoncturels et structurels : réalignements géopolitiques, mutations des politiques industrielles et commerciales, effets de la transition énergétique. Aussi la croissance du trafic maritime pourrait-elle demeurer structurellement inférieure à 2 % sur cette période, contre un niveau moyen de 4 % pendant la décennie 2010-2020. En raison de la mutation des schémas commerciaux et de la reconfiguration des voies maritimes, la distance parcourue par tonne de cargaison (mesurée en tonnes-milles) a quant à elle connu en 2024 une hausse de 6 %, qui pourra se confirmer dans les années à venir.

Ces instabilités provoquent **des effets de bord critiques sur la stabilité de l'écosystème portuaire mondial** en général, et français en particulier. Dans un environnement opérationnel perturbé caractérisé par une saturation accrue des places portuaires, les délais d'attente moyens des navires ont de fait connu un allongement significatif. Ainsi, entre décembre 2023 et mars 2024, le temps d'attente moyen pour un navire est passé de 5,2 à 6,4 heures dans les économies développées et de 10,2 à 10,9 heures dans les économies en développement ⁽³⁾. Cette instabilité généralisée se traduit par une forte volatilité des taux de fret, qui atteignent des valeurs proches des sommets atteints pendant la crise sanitaire de

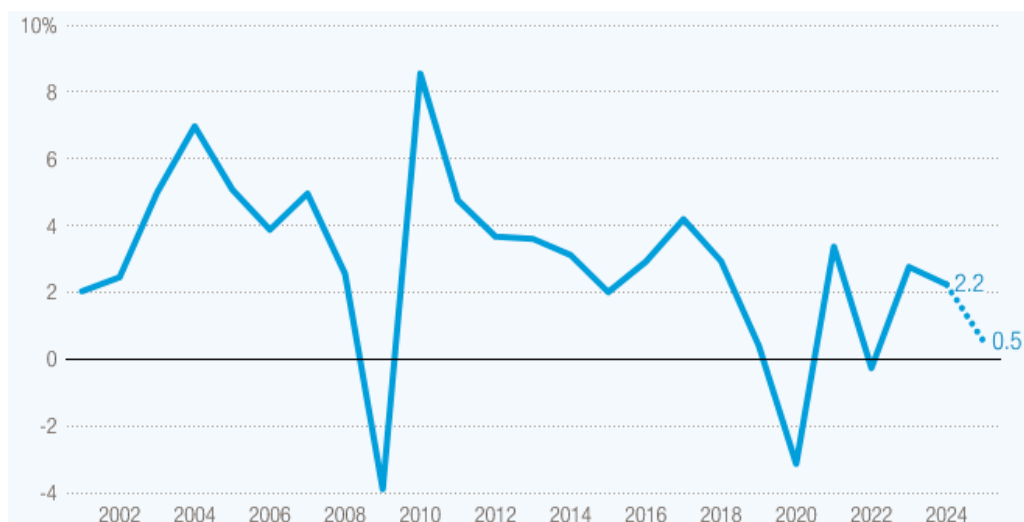
(1) *Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED)*, Étude sur les transports maritimes. Maintenir le cap dans des eaux tumultueuses, 2025, p. IV.

(2) *CNUCED*, *ibid.*, 2025, p. VI : « Dans un contexte marqué par des bouleversements géopolitiques et des politiques commerciales en mutation, le transport maritime est soumis à des conditions d'une volatilité et d'une imprévisibilité hors norme. La navigation en mer Rouge et en mer Noire demeure entravée par l'aggravation des tensions géopolitiques, tandis que des perturbations ont menacé ces derniers mois le détroit d'Ormuz [...]. On observe une volatilité accrue des marchés du fret, des coûts commerciaux et des coûts du transport maritime, qui pèse particulièrement sur les pays en développement. »

(3) *CNUCED*, *ibid.*, 2025, p. 12.

2020. L'indice des taux du fret conteneurisé au départ du port de Shanghai (*Shanghai Containerized Freight Index – SCFI*) est ainsi passé de 1 041 dollars par conteneur en 2023 à 3 600 en 2024, avant de redescendre à 2 240 en 2025 (cet infléchissement ponctuel étant dû à un affaiblissement saisonnier de la demande) ; d'après la dernière mesure recensée, il s'élève, au 22 mai 2026, à 2 218,2 dollars ⁽¹⁾.

CROISSANCE ANNUELLE DU COMMERCE MARITIME MONDIAL (VARIATION EN %)



Source : CNUCED, op. cit., 2025, p. 2, d'après des données du *Clarksons Research Shipping Intelligence Network* (juillet 2025) ; données seulement prévisionnelles pour 2025, en l'absence de données confirmées.

De même, l'indice des frets en vrac sec de la Bourse de la Baltique (*Baltic Dry Index – BDI*), évaluant les tarifs des navires transportant des matières premières en vrac sec, a atteint en mai 2026 un sommet à hauteur de 3 124 points (plus haut niveau depuis novembre 2023), soit une hausse de 139,8 % en un an et de 16,7 % en un mois. Au sein de cet indice, les trois sous-indices mesurant les taux de fret pour les cargaisons de minerais de fer et de charbon d'environ 150 000 tonnes (indice *Capesize*), les cargaisons de charbon ou de céréales de 60 000 à 70 000 tonnes (indice *Panamax*) et les cargaisons de vracs de 48 000 à 60 000 tonnes (indice *Supramax*), atteignent respectivement des valeurs égales à 5 272, 2 292 et 1 562 points, soit des niveaux singulièrement élevés ⁽²⁾.

Cette instabilité des trafics se trouve également accentuée par **les tensions affectant les chaînes mondiales d'approvisionnement**, comme le signalent plusieurs indicateurs de performance développés par la Banque mondiale pour évaluer les perturbations logistiques en matière de transport maritime. À ce titre, l'indice mondial de tension des chaînes d'approvisionnement (*Global Supply Chain Stress Index – GSCSI*), qui mesure le nombre de conteneurs de vingt pieds (EVP) bloqués ou retardés en transit ⁽³⁾, souligne une vive augmentation des tensions sur la période 2021-2022, suivie d'une baisse marquée en 2023, avant une remontée notable en 2024 pour atteindre un nouveau pic, avec plus de 2,3 millions de

(1) *Shanghai Containerized Freight Index (SCFI)*, consulté en ligne le 22 mai 2026.

(2) *Baltic Dry Index (BDI)*, consulté en ligne le 22 mai 2026.

(3) Banque mondiale, *The Container Port Performance Index 2020 to 2024: Trends and Lessons Learned*, septembre 2025, p. 2.

conteneurs bloqués ou retardés ⁽¹⁾. De même, l'indice de congestion portuaire de Clarksons (*Clarksons port congestion index*), qui mesure à un rythme régulier le pourcentage de conteneurs en EVP bloqués dans les ports mondiaux, montre une très nette augmentation de la congestion portuaire sur la période 2020-2023, suivie d'une vive diminution, interrompue par une nouvelle période d'augmentation à partir du début de l'année 2024. Enfin, l'indice mondial de pression sur les chaînes d'approvisionnement (*Global Supply Chain Pressure Index – GSCPI*) élaboré par la Réserve fédérale de New York, qui mesure les perturbations des chaînes globales via l'agrégation de plusieurs indicateurs relatifs aux coûts d'expédition, aux délais de livraison et aux retards d'expédition, confirme cette nouvelle hausse des tensions sur le transport maritime mondial à partir de la moitié de l'année 2023 ⁽²⁾.

INDICE MONDIAL DE TENSION DES CHAÎNES D'APPROVISIONNEMENT (GSCSI, EVP, 2025)



Source : Banque mondiale, *The Container Port Performance Index 2020 to 2024 : Trends and Lessons Learned*, 2025, p. 2.

● **Une dynamique de reconfiguration des alliances maritimes.** En outre, les ports français ont assisté en 2025 à une dynamique de mutation des alliances maritimes mondiales ⁽³⁾ : alors que, jusqu'en 2024, trois alliances maritimes dominaient le marché du commerce mondial (alliance 2M, regroupant Maersk et MSC ; Ocean Alliance, regroupant Cosco Shipping, OOCL, Evergreen et CMA CGM ; et THE Alliance, regroupant Hapag-Lloyd, Yang Ming, ONE et HMM), la dissolution du partenariat stratégique entre Maersk et MSC a entraîné une reconfiguration structurelle majeure avec la création en février 2025 de

(1) J. Arvis, C. Rastogi, J. Rodrigue, & D. Ulzbina, A Metric of Global Maritime Supply Chain Disruptions: The Global Supply Chain Stress Index (GSCSI), 2024, in: Washington DC: World Bank Group.

(2) Federal Reserve Bank of New York. (2025). *Global Supply Chain Pressure Index*.

(3) Les alliances maritimes (souvent qualifiées de consortiums) désignent des accords de coopération entre armateurs, visant à exploiter en commun tout ou partie de leurs services (navires, boucles, escales, capacités) afin de rationaliser l'offre et d'améliorer la couverture de réseau, sans aller jusqu'à une fusion capitalistique. En pratique, ces coopérations structurent une part très majoritaire du marché conteneurisé : environ 80 % de la capacité mondiale de transport de conteneurs est gérée via ces alliances. Sur le plan contractuel, ces alliances reposent généralement sur des mécanismes standards tels que les Vessel Sharing Agreements (VSA) (partage de navires ou mise en commun d'espaces à bord sur des rotations) et, selon les cas, des dispositifs d'échanges de capacité ou d'affrètements croisés. Ces montages cherchent à optimiser l'utilisation des navires et à stabiliser l'offre de services (boucles, fréquences, ports touchés), tout en laissant subsister une autonomie commerciale des compagnies sur une partie de la relation client (tarification, contrats, offres).

« *Gemini Corporation* », associant Maersk et Hapag-Lloyd, et la transformation de THE Alliance en Premier Alliance ⁽¹⁾.

Cette reconfiguration n'est pas sans entraîner des défis supplémentaires pour la desserte des ports français, alors que Gemini a choisi de ne plus desservir directement les ports de l'Hexagone (autrement que pour les activités de transbordement). Comme l'indique l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), si l'offre maritime à destination des ports français demeure robuste, l'entrée en vigueur de la nouvelle stratégie de Gemini manifeste l'existence de signaux inquiétants : celle-ci se traduit en effet par « *un hub principal basé à Rotterdam et des navettes pour redistribuer les ports européens de la façade, évitant ainsi les ports français en première escale à l'import comme à l'export.* » ⁽²⁾ L'Union des entreprises de transport et de logistique de France (Union TLF) relève quant à elle que « *cette orientation affaiblit la connectivité directe des ports français. La stratégie de Gemini reflète avant tout un recentrage sur les marchés dominants d'Europe du Nord et d'Italie.* » ⁽³⁾

ii. Des évolutions réglementaires engendrant incertitudes et défis d'avenir

Les ports français sont par ailleurs confrontés à **une accélération des évolutions réglementaires**, dont certaines sont susceptibles de porter atteinte à leur compétitivité : dans un contexte commercial hautement concurrentiel, leur attractivité se trouve ainsi entravée par une inflation normative problématique.

● **Des contraintes supplémentaires en matière de décarbonation.** Alors que la décarbonation représente un enjeu important pour la compétitivité de la filière portuaire ⁽⁴⁾, les activités relatives à la logistique et au transport maritime ont fait l'objet d'évolutions réglementaires diverses à l'échelle européenne, notamment dans le cadre du paquet climat « *Ajustement à l'objectif 55* » : intégration du transport maritime au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre depuis le 1^{er} janvier 2024, incitation à l'utilisation de carburants renouvelables à faibles émissions de carbone, ou encore obligations de déploiement d'installations d'alimentation électrique à quai. Selon l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), le secteur doit drastiquement diminuer son niveau d'émissions, pour passer d'environ 137 MtCO_{2e} à moins de 4 MtCO_{2e} en 2050 ⁽⁵⁾.

(1) De la sorte, les alliances maritimes en vigueur au début de l'année 2026 sont : Gemini Corporation (Maersk et Hapag-Lloyd), Premier Alliance (ONE, HMM, Yang Ming) et Ocean Alliance (Cosco Shipping, OOCL, Evergreen et CMA CGM, qui ont annoncé la prolongation de leur cadre de coopération jusqu'en 2032).

(2) Réponses écrites de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

(4) Alors que le transport maritime représente environ 3 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre, l'Organisation maritime internationale (OMI) a adopté en 2023 une feuille de route prévoyant d'atteindre la neutralité carbone dans le secteur en 2050. D'après la Conférence des Nations Unies sur l'océan de 2025 (dossier de presse gouvernemental, Conférence des Nations Unies sur l'océan – Nice, Décarboner le secteur maritime, juin 2025, p. 7), trois leviers principaux participent à la mise en œuvre de cet objectif : un renforcement de l'efficacité énergétique des navires, une politique de sobriété et un soutien à la transition énergétique (« substitution progressive du fioul lourd par des carburants [...] décarbonés »).

(5) Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI), « Trajectoires de décarbonation profonde du transport de marchandises en France », février 2020, p. 3.

Des évolutions réglementaires européennes nombreuses, engendrant des obligations supplémentaires pour les opérateurs maritimes

Dans le cadre du paquet climat européen « *Ajustement à l'objectif 55* », qui prévoit des mesures destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) de l'ordre de 55 % d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990, plusieurs évolutions réglementaires ont entraîné une série d'obligations complémentaires pour les acteurs de l'économie portuaire :

– **la mise en place du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)** ⁽¹⁾, visant à limiter les fuites de carbone en appliquant des droits de douane spécifiques aux importations de plusieurs biens (acier, ciment, aluminium, engrais azotés, hydrogène, électricité) produits dans des pays où les normes environnementales sont plus souples que dans l'UE, qui risquera de modifier en profondeur certaines chaînes d'approvisionnement transitant par les ports français (*e.g.* clinker ou engrais) ;

– **l'extension du système européen d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE ; Emission Trading System – ETS)** en 2023 ⁽²⁾, qui a inclus le secteur maritime au marché du carbone européen à partir du 1^{er} janvier 2024. En conséquence, à partir de 2025 (pour les émissions de 2024), les opérateurs du transport maritime doivent restituer chaque année leurs quotas de carbone autorisés, l'allocation de quotas s'appliquant désormais à 100 % des émissions des navires effectuant des voyages au départ et à destination des ports d'escale de l'Union européenne et à 50 % des émissions des navires effectuant des voyages au départ d'un port d'escale de l'UE et à destination d'un port d'escale hors-UE, ou inversement, ainsi qu'aux ports voisins de transbordement (situés à moins de 300 milles nautiques d'un port relevant d'un État membre et lorsque la part du transbordement de conteneurs dépasse 65 % du trafic total de conteneurs de ce port). Or, cette extension entraîne des risques critiques pour la compétitivité des ports européens : comme le souligne l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM), « *elle fait peser un risque réel de relocalisation des activités de transbordement vers des ports situés hors de l'UE, susceptibles d'échapper au périmètre réglementaire. Une telle évolution fragilise directement les terminaux européens, avec des conséquences sur les volumes traités, la rentabilité des investissements engagés et, in fine, sur l'emploi portuaire. Au-delà du seul transbordement, une contraction de ces flux pourrait également affecter les importations et les exportations.* » ⁽³⁾ Alors qu'une liste très restreinte de seulement deux ports voisins de transbordement (East Port Said et Tanger Med) a été incluse par la Commission en octobre 2023 au système ETS, une inclusion des ports britanniques permettrait d'éviter des fuites de trafics ;

– **le règlement « FuelEU Maritime »** ⁽⁴⁾, qui instaure des obligations d'utilisation de carburants durables dans le secteur maritime. S'y ajoutent les règles prévues par le

(1) Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

(2) Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union et la décision (UE) 2015/1814 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union ; art. 18 de la loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole ; décret n° 2024-546 du 14 juin 2024 relatif au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne.

(3) Réponses écrites de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) au questionnaire de la mission.

(4) Règlement (UE) 2023/1805 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE.

règlement « AFIR » ⁽¹⁾, qui prévoient une obligation à partir de 2030 pour les compagnies (pour les navires porte-conteneurs, de croisière et les ferrys) d'utiliser des branchements électriques à quai, lorsque ceux-ci sont disponibles, ou des technologies à émissions nulles, lors de leurs escales dans les ports européens.

Or, l'entrée en vigueur de ces nouvelles réglementations **engendre d'importantes contraintes pour les opérateurs portuaires**, susceptibles de nuire à la compétitivité de l'écosystème. Aux termes de l'UNIM, « *les évolutions réglementaires récentes ont un impact direct sur l'activité des entreprises de manutention à travers la sédentarisation des flux logistiques. Si certaines réformes vont dans le bon sens, leur empilement et leur application parfois hétérogène génèrent de l'incertitude.* » ⁽²⁾ Alors que l'enjeu de la fixation des flux réside en effet moins dans les capacités portuaires que dans la fiabilité globale, la prévisibilité administrative et la lisibilité du cadre d'exploitation, HGT-LH indique que « *les évolutions réglementaires récentes ont un impact direct sur l'activité des terminaux. L'enjeu pour les ports français est donc avant tout un besoin de simplification et de stabilité.* » ⁽³⁾ Du reste, ces évolutions provoquent une transformation durable des modèles d'exploitation portuaires, au risque de créer un désavantage compétitif pour les ports européens (et donc français), en l'absence de règles équivalentes au niveau international. D'après Armateurs de France, « *ces dispositifs entraînent des surcoûts importants et nécessitent des investissements massifs pour les armateurs* » ⁽⁴⁾ : les besoins d'investissements pour décarboner la filière maritime et portuaire s'élèveraient ainsi à une somme comprise entre 75 et 110 milliards d'euros pour la période 2023-2050, sans compter les coûts opérationnels.

• **Des risques opérationnels liés aux nouvelles exigences en termes de sécurité.** D'autre part, en termes de sécurité, les modalités concrètes de déploiement du système européen d'entrée/sortie (*Entry Exit System – EES*) ⁽⁵⁾, mis en place aux frontières extérieures des États membres de l'espace Schengen et entré en vigueur à la fin du mois d'octobre 2025, sont également susceptibles de provoquer de vives difficultés opérationnelles pour les opérateurs portuaires. Alors qu'un premier bilan réalisé par la DGITM pendant la période hivernale souligne le fonctionnement correct du dispositif, Armateurs de France juge que cette évaluation à flux très faibles n'est pas représentative des conditions de haute saison pour les lignes transmanche et méditerranéennes ; or, « *les premiers tests dans les ports montrent*

(1) Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

(2) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission. L'UNIM relève de plus que l'obligation d'accélérer le renouvellement des flottes d'engins de manutention (au profit de motorisations électriques, hybrides ou fonctionnant avec des carburants alternatifs) se traduit par des coûts d'acquisition nettement supérieurs aux matériels thermiques traditionnels : « or, ces investissements ne bénéficient pas toujours de dispositifs de soutien adaptés ou proportionnés aux efforts demandés. Cette situation crée une tension économique forte pour les opérateurs. »

(3) Réponses écrites de HGT-LH au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites d'Armateurs de France au questionnaire de la mission.

(5) Règlement (UE) 2024/1717 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes.

des temps de contrôle incompatibles avec l'exploitation maritime : plusieurs minutes par véhicule, jusqu'à plus de cinq heures pour évacuer l'ensemble des passagers d'un navire. Un armateur a indiqué que, dans ces conditions, le premier passager débarqué à Ouistreham pourrait atteindre Bordeaux par la route avant que le dernier ne quitte le port. Ces délais sont insoutenables économiquement et créent un risque réel de report vers l'aérien. » ⁽¹⁾ Alors que ces difficultés risquent d'être aggravées par d'éventuels dysfonctionnements techniques (incomplétude des outils informatiques, déficit de fonctionnalité des tablettes, défaillances dans les échanges de données), les armateurs interrogés par la mission estiment qu'il faut éviter que l'EES ne devienne un facteur de désorganisation de l'activité portuaire, voire un handicap structurel en termes de compétitivité ⁽²⁾.

b. Une transformation d'envergure du modèle économique des ports

En parallèle, l'écosystème français est affecté par une transformation structurelle de son modèle économique, dans un contexte de reconfiguration de la typologie des trafics et de multiplication des risques sécuritaires.

i. Une reconfiguration de la typologie des trafics et des revenus portuaires

Les ports français sont en premier lieu confrontés à une érosion structurelle de leurs trafics d'hydrocarbures, qui constituaient traditionnellement une partie majoritaire de leurs recettes. Cette mutation de la répartition des trafics altère directement la stabilité de l'économie portuaire, tout en s'accompagnant d'une croissance importante de la part des recettes domaniales.

● **Un recul de la part des trafics carbonés.** Alors que la part des produits carbonés dans le total des marchandises transitant dans les GPM est passée de 60 % à 47 % entre 2000 et 2024 ⁽³⁾, les trafics d'hydrocarbures, de gaz fossile et de charbon ont connu au cours des 25 dernières années une diminution de 31,6 %, passant sur la période de 174 à 119 millions de tonnes, à rebours de la dynamique suivie par les trafics de vrac bas-carbonés ⁽⁴⁾. Or, à l'échelle des recettes portuaires, cette évolution s'inscrit dans un contexte où les énergies fossiles constituent encore aujourd'hui l'une des principales sources de revenus des ports français, générant de très importantes marges en raison des faibles besoins de manutention que ces trafics appellent. En valeur, pour les 4 GPM d'HAROPA, de Marseille, de Dunkerque et de Nantes-Saint-Nazaire, la part des revenus issus des trafics carbonés représente

(1) Réponses écrites d'Armateurs de France au questionnaire de la mission.

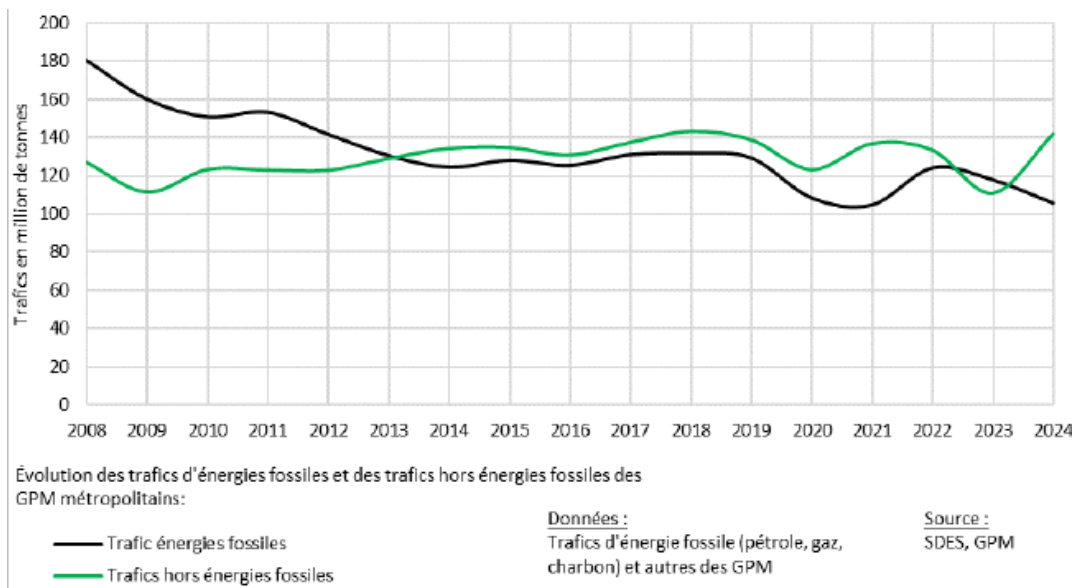
(2) À cela s'ajoute l'effet défavorable de nouvelles réglementations nationales, qui risquent de fragiliser la compétitivité de l'écosystème portuaire français face à ses concurrents directs : ainsi de la taxation anticipée à hauteur de deux euros des petits colis (art. 82 de la loi n° 2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026), qui a d'ores et déjà conduit à un report d'une partie significative des flux vers les pays du Benelux.

(3) Cette proportion est aujourd'hui de 38 % sur le total des trafics transitant dans l'ensemble des ports de commerce français, de 49 % pour les GPM métropolitains et de 24 % pour les GPM ultramarins.

(4) Principales portes d'entrée des combustibles fossiles, les ports français disposent d'un modèle économique reposant encore largement sur les trafics d'hydrocarbures, malgré une baisse de long terme. D'après l'UFIP-EM, la part des trafics d'hydrocarbures dans le tonnage total d'HAROPA Port est passée de 49,6 % en 2015 à 45 % en 2024, soit une baisse de 4,6 points. En revanche, le GPMNSN a connu une augmentation de 9,8 points de la part des hydrocarbures dans le total de ses flux maritimes (passage de 57,9 % à 67,7 %).

ainsi 25 % du chiffre d'affaires (et 60 % en moyenne des droits de port). Dès lors, la viabilité du modèle économique portuaire se trouve obérée par cette transformation de la typologie des trafics ; l'Union française des industries pétrolières Énergies et mobilités (UFIP-EM) relève ainsi que « *la décarbonation nécessaire de nos sociétés impacte les marges de manœuvres de nos ports : moins d'énergie fossile, moins de recettes. Il est important que cette évolution ne soit pas compensée par une augmentation des taxes et droits de passage, qui rendrait encore plus incertaine encore la compétitivité portuaire.* » ⁽¹⁾

ÉVOLUTION DES TRAFICS D'HYDROCARBURES ET DES TRAFICS BAS-CARBONÉS TRANSITANT DANS LES GPM MÉTROPOLITAINS (2008-2024)



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 56.

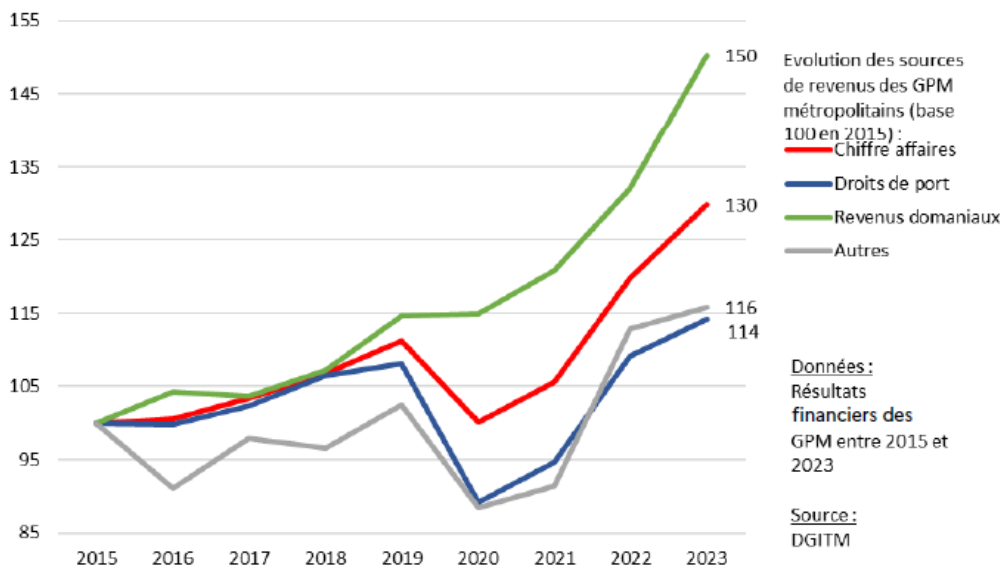
Au-delà des vrac liquides, cette évolution se répercute également sur les flux de vrac solides. Le groupe SEA-Invest, opérateur de terminaux, estime à cet égard que la politique de décarbonation européenne a eu pour conséquences une baisse des trafics de charbon/coke pour la production d'électricité (ou comme combustible pour les cimenteries, le chauffage urbain ou les sucreries) et une diminution des trafics liés à l'industrie de première transformation (production d'acier à partir de hauts-fourneaux, industrie de ferro-alliages, etc.), entraînant une baisse des importations et des exportations. De la sorte, les volumes concernés sont passés de plus de 30 millions de tonnes en 2018 à moins de 20 millions aujourd'hui ; en particulier, les trafics de charbon opérés dans des terminaux français par le groupe SEA-Invest sont passés de 9 711 milliers de tonnes en 2018 à 3 675 en 2025, soit une baisse de 62,2 % en l'espace de huit ans.

• **Une adaptation de la répartition des sources de revenus.** De façon corrélative, la reconfiguration de la typologie des trafics entraîne une modification de la répartition des sources de revenus portuaires : face à la diminution structurelle des importations d'énergies fossiles, les GPM ont ainsi entamé depuis plusieurs années une politique de création de nouveaux revenus, issus de la valorisation de

(1) Réponses écrites de l'UFIP-EM au questionnaire de la mission.

leurs propriétés foncières. Cette transition majeure du modèle économique portuaire se manifeste par la nette croissance de la part des revenus domaniaux dans le chiffre d'affaires total des grands ports de l'Hexagone, passant de 39,4 % en 2017 à 46,2 % en 2024, contre une évolution de la part occupée par les droits de port de 49 % à 43 % sur la période. Aux termes de la DGITM, cette hausse de la part des recettes domaniales offre « *une plus grande stabilité aux GPM (activité moins volatile que le transport maritime) et un relai de croissance majeur. Ainsi, de nouvelles filières industrielles [...] se développent sur les ZIP et [leur] permettent de gagner en robustesse face aux aléas économiques et géopolitiques internationaux, renforçant la souveraineté énergétique, industrielle et agroalimentaire de la France.* » ⁽¹⁾

ÉVOLUTION DES SOURCES DE REVENUS DES GPM MÉTROPOLITAINS (BASE 100 EN 2015)



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 59.

Déclinaison de la part des revenus domaniaux dans le chiffre d'affaires des principaux GPM

En parallèle de cette évolution moyenne, le GPMD, qui possède le troisième plus vaste domaine portuaire en France et 360 conventions domaniales actives ⁽²⁾, a réalisé en 2024 46,2 % de son chiffre d'affaires, soit 52,47 millions d'euros, à partir de ses recettes domaniales, contre une proportion de 40,9 % en 2017. De même, le chiffre d'affaires d'HAROPA Port repose à près de 55 % sur ses revenus domaniaux ; comme l'indique la direction du port, ces derniers s'avèrent imperméables à la conjoncture, car « *la plupart des contrats d'amodiation des terrains sont signés sur des durées longues voire très longues, pour des sites industriels qui nécessitent de lourds investissements privés* » ⁽³⁾. La proportion occupée par les droits de port dans le chiffre d'affaires du GPFM a quant à elle chuté à environ 35 % en 2025, traduisant une stabilisation du modèle économique autour de recettes fiables et non volatiles. À cet égard, la part prépondérante des recettes

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(2) Comme l'indique la Cour des comptes, le plus grand nombre de ces conventions est constitué d'autorisations d'occupation temporaire (AOT) ou précaire (AOP) ; les plus rémunératrices sont les AOT, les baux à construction et les conventions de terminal, 43 conventions concentrant 75 % des recettes domaniales en 2024 (Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, p. 55).

(3) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

domaniales constitue un point fort pour l'attractivité d'HAROPA, qui a ainsi pu dégager une capacité d'investissement brut cumulée de l'ordre de 700 millions d'euros, lui permettant de limiter le recours à l'emprunt et d'augmenter ses investissements en propre (1 milliard de dépenses réelles d'investissement entre 2020 et 2025, associés à une baisse de 13 millions de l'endettement global sur la période). De surcroît, avec ses 22 187 hectares de domaine public naturel et ses 2 700 hectares de domaine public artificiel, le GPMNSN a bénéficié en 2024 de recettes domaniales à hauteur de 36,3 millions d'euros, soit une hausse continue au cours des dernières années, après 20,2 millions d'euros en 2017 ⁽¹⁾. La progression de la part occupée par ce segment de revenus dans le chiffre d'affaires du port nazairien est particulièrement rapide : + 24 % entre 2017 et 2024, passant sur la période de 29,1 à 38,2 %.

ÉVOLUTION DES CA DOMANIAUX AU SEIN DU CA GLOBAL DES GPM (EN M€, 2017-2024)

GPM	2024			2017			Δ CA domanial 2017-2024
	CA	CA domanial	% CA domanial / CA	CA	CA domanial	% CA domanial / CA	
Haropa	436,4	237,6	54,4 %	350,6	164,9	47,0 %	44,1 %
Bordeaux	45,2	22,8	50,4 %	36,1	10,8	29,9 %	111,1 %
Dunkerque	113,6	52,4	46,2 %	77,9	31,9	40,9 %	64,3 %
Nantes	95,0	36,3	38,2 %	70,8	20,6	29,1 %	76,2 %
Marseille	224,0	77,3	34,5 %	159,7	49,0	30,7 %	57,8 %
La Rochelle	30,6	7,6	24,8 %	24,3	6,0	24,7 %	26,7 %
Total GPM*	944,8	434,1	46,0 %	719,4	283,2	39,4 %	53,3 %

Source : Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, p. 118.

ii. Des enjeux sécuritaires engendrant des instabilités persistantes

En tant que nœuds centraux du commerce européen, les ports français sont enfin exposés à **une accumulation de risques sécuritaires**. Comme l'indique la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), « *les ports maritimes constituent des infrastructures complexes où la multiplicité des acteurs, des flux et des systèmes crée des points de vulnérabilité [d'ordre technique, physique, infrastructurel ou humain] que les organisations criminelles cherchent à exploiter pour introduire, déplacer ou extraire des marchandises prohibées, notamment des produits stupéfiants* » ⁽²⁾. De fait, les organisations criminelles s'appuient sur la densité des hubs portuaires pour dissimuler puis redistribuer des cargaisons illicites de différentes natures ; le rapport récemment consacré par la Cour des comptes au

(1) Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, p. 83. D'après la Cour des comptes, « ce montant se répartit entre 870 contrats annuels relatifs à des AOT, contre 814 en 2017. La moitié des AOT effectives en 2023 étaient liées à des terrains, les hangars et bâtiments ne représentant que 3 % des contrats chacun et les ensembles immobiliers 1 %. La surface associée aux AOT est essentiellement liée à huit AOT liées à la chasse, qui portent sur 52 % du terrain associé. Les réseaux et les espaces de nature sont les autres surfaces associées aux AOT. »

(2) Réponses écrites de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) au questionnaire de la mission.

port de Dunkerque met ainsi en avant un point de vigilance critique en termes de sécurité ⁽¹⁾, alors que l'intensification des contrôles dans les ports néerlandais a provoqué un report des trafics illicites vers les ports de taille moyenne ⁽²⁾.

Une accélération des risques sécuritaires portant sur les trafics illicites

Plaques tournantes du commerce transatlantique et transocéanique de cocaïne, les façades portuaires de la rangée nord-européenne (Rotterdam, Anvers, Dunkerque, Le Havre) ainsi que plusieurs grands ports méditerranéens (Algésiras, Marseille) ont enregistré sur la période récente une accélération du nombre et de la quantité des saisies de cargaisons illicites. Au Havre, plus de 9,7 tonnes de cocaïne ont été interceptées par les services douaniers dans le fret maritime conteneurisé en 2024 (contre 7,1 en 2022 et 6,9 en 2021), mais seulement 1,7 tonne en 2025, du fait d'un report des trafics sur d'autres portes d'entrées en Europe. Au cours de l'année passée, le GPMD a ainsi enregistré 13 tonnes de saisies de cocaïne, du fait de l'intervention de cet « *effet waterbed* » expliquant le déport de certains flux vers d'autres plateformes logistiques ⁽³⁾ ; en février 2026, les services douaniers du port de Dunkerque avaient déjà procédé à la saisie de 13 nouvelles tonnes de cocaïne depuis le début de l'année. Or, ces trafics illicites par voie de conteneurs maritimes accentuent les vulnérabilités des places portuaires et font peser deux risques majeurs sur les acteurs des chaînes logistiques : un risque de corruption de certains employés d'une part, et un risque de violence à leur égard d'autre part, « *allant jusqu'à des ouvertures de feu dans des entrepôts, suite à des rip off ratés et/ou à des tentatives de récupération par des organisations criminelles spécialisées dans le "braquage" des chargements de stupéfiants* » ⁽⁴⁾.

Face à la menace de haute intensité que représentent ces trafics illicites, les pouvoirs publics ont inauguré en décembre 2023 un « *plan Ports* » destiné à renforcer les moyens d'action des services douaniers, dans une démarche de sécurisation des places portuaires et de sensibilisation des différents acteurs : déploiement de scanners mobiles de basse intensité (SMBI) dans les 10 principaux ports français, généralisation d'outils numériques en vue d'optimiser le ciblage maritime, mise en place d'un réseau de référents portuaires. Dans ce contexte, l'action des services douaniers dans les ports français s'avère particulièrement soutenue, avec plus de 28 000 contrôles réalisés en 2025, conduisant au relevé de près de 10 % d'irrégularités, contre 26 000 contrôles et 9 % d'irrégularités en 2024, proportions qui traduisent un ciblage efficace des opérations à risque.

(1) *Cour des comptes, rapport entreprise publique*, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025.

(2) *Plusieurs facteurs expliquent, d'après la direction régionale des douanes du Havre, cette évolution (réponses écrites au questionnaire de la mission)* : « un report sur d'autres portes d'entrée en Europe, illustré notamment par une augmentation très sensible des saisies sur les axes routiers Sud-Nord ; une fragmentation des envois et une diversification des vecteurs utilisés ; des coups portés aux équipes chargées localement de récupérer les stupéfiants par le travail des services d'enquête judiciaires ; le recours à des procédés de camouflage physique (mélanges, cocaïne liquide) ou chimique de la cocaïne, rendant difficile sa détection ».

(3) *Selon la DGDDI, ce déport, dit « effet waterbed », « illustre la capacité des réseaux criminels à contourner les dispositifs de contrôle lorsqu'ils deviennent plus contraignants sur un axe donné. Cette dynamique favorise la fragmentation des routes d'importation, avec une multiplication des points d'entrée secondaires et des transbordements intermédiaires. Elle exploite les différences de moyens et de politiques de contrôle entre États membres, tout en maintenant une capacité d'accès au marché français par voie terrestre ou fluviale. »*

(4) *Réponses écrites de la DGDDI au questionnaire de la mission.*

B. UN REcul PRÉOCCUPANT DANS LA COMPÉTITION EUROPÉENNE

En dépit des atouts qui les caractérisent, les ports français n'occupent, dans le paysage européen, qu'un positionnement intermédiaire sur les grandes façades maritimes continentales, derrière les Pays-Bas, l'Italie, la Belgique et l'Espagne. Leur compétitivité et leurs performances opérationnelles demeurent aujourd'hui restreintes par rapport aux références internationales, dans un contexte d'érosion de long terme de leurs parts de marché ⁽¹⁾. À rebours de ce recul préoccupant, la dynamique positive issue de la création d'HAROPA est cependant de nature à représenter le début d'un sursaut dans la compétition européenne.

1. Une érosion généralisée du poids des ports français par rapport à leurs concurrents européens

Loin d'occuper une place de premier plan dans la compétition mondiale, les ports français ont connu au cours des décennies passées une dégradation de leurs parts de marché globales à l'échelle européenne. Ces trente ans de performances globalement médiocres, au sens premier du terme, se manifestent par un effet de ciseaux critique entre une stagnation peu satisfaisante du volume de marchandises manutentionnées et un décrochage croissant face à la montée en puissance des places portuaires concurrentes.

a. Une stagnation de long terme du tonnage des flux maritimes

Historiquement dédiés à la desserte d'un marché national dont ils ne captent qu'une part réduite, les ports français souffrent en premier lieu d'une dynamique de stagnation, voire de diminution de leurs trafics, alors que s'accroît l'écart avec les grands ports des rangées nord-européenne et méditerranéenne.

i. Une lente inertie des volumes de marchandises manutentionnées

● **Une stagnation globale des volumes.** S'il est très difficile de matérialiser sur une longue période et avec certitude la trajectoire d'évolution exacte des marchandises ayant transité dans les ports français (du fait non seulement de la mutation des statuts, liée à l'intervention des réformes portuaires successives, mais encore de la fluctuation permanente des flux, qui complique l'identification des périmètres temporels pertinents ⁽²⁾), il apparaît que les ports français ont connu en moyenne au cours des trente dernières années une stagnation de leurs trafics, malgré

(1) Comme le souligne l'Union des ports de France (UPF) en réponse au questionnaire de la mission, « les ports français sont aujourd'hui des ports de second rang dans la compétition internationale. Dans le domaine du conteneur, la barre des 5 voire 10 millions d'EVP est devenue un seuil de visibilité et d'échelle minimum pour une infrastructure portuaire au niveau mondial. À cet égard, l'ambition affichée par HAROPA, qui vise à passer le premier seuil, représente une marche nécessaire si nous voulons rester dans la course. »

(2) Ainsi, on peut inférer de l'évolution des flux maritimes entre 2000 et 2025 (passage de 351 à 328,1 millions de tonnes) le constat d'une dégradation de 6,5 % du volume total des marchandises ayant transité dans les ports français. Cependant, en modifiant légèrement le périmètre temporel de l'analyse et en prenant pour date de référence 1997 (et non plus 2000), on constate une stagnation (et non plus une diminution) sur trente ans. Il est donc peu aisé de distinguer une dynamique globale de long terme autre que celle de l'absence de progression à la hausse des trafics.

l'existence de nombreuses fluctuations. Après avoir en effet connu une phase de progression entre 1997 et 2008, passant de 328,2 à 390,2 millions de tonnes (+ 18,9 % en 11 ans) ⁽¹⁾, les ports nationaux ont été confrontés au cours de la première moitié des années 2010 à une importante phase de décroissance de leurs trafics, diminuant à 351,9 millions de tonnes en 2009, puis à 345,0 millions de tonnes en 2014 ⁽²⁾. D'un niveau annuel moyen de 350 millions de tonnes environ entre 2000 et 2015, ces volumes ont, d'après les bases statistiques du ministère des transports, progressivement diminué pour atteindre 312 millions de tonnes en 2020, avant de remonter à 325 millions de tonnes en 2021 (du fait de la reprise post-covid), puis 318,4 en 2024 ⁽³⁾ et 328,1 en 2025 ⁽⁴⁾ (dont 86,0 % transitent par les GPM et par le port de Calais, 9,9 % par les autres ports de l'Hexagone, et 4,1 % par les GPM ultramarins). Sur les vingt-huit dernières années (1997-2025), en gommant les fluctuations observées, les trafics maritimes des ports français ont donc globalement stagné, le niveau atteint en 2025 demeurant quant à lui cependant inférieur de 10,9 % aux volumes de la période pré-covid (368 millions de tonnes en 2018).

En adoptant un prisme temporel plus restreint, en revanche, **un constat significativement plus négatif se dégage**. Ainsi, sur la période 2010-2025, le tonnage des marchandises ayant transité dans les ports français a décliné de 7,6 % ; cette dynamique présente des tendances particulièrement contrastées entre les différentes places portuaires nationales, avec une diminution de 13,0 % pour HAROPA Port, 14,0 % pour Marseille et 14,8 % pour Nantes-Saint-Nazaire, mais une augmentation de 11,9 % pour Dunkerque. Entre 2022 et 2025, pour l'ensemble de l'écosystème portuaire français, le volume des flux maritimes a chuté de 1,6 % – diminution que la hausse de 3,1 % observée entre 2024 et 2025 n'est pas parvenue à compenser ⁽⁵⁾. Cette dynamique se confirme à la lecture de l'évolution des trafics à l'échelle locale sur la période 2022-2025 : - 0,5 % pour HAROPA Port, - 4,2 % pour Marseille-Fos, - 2,0 % pour Dunkerque, - 4,7 % pour Nantes-Saint-Nazaire, - 7,6 % pour La Rochelle et - 5,6 % pour Bordeaux ; connaissent en revanche un regain notable les ports de Calais (+ 7,7 %), de Sète (+ 15,5 %), de Brest (+ 3,6 %) et de Bayonne (+ 5,1 %), qui occupent respectivement la 4^e, la 8^e, la 10^e et la 12^e place du classement des ports, ainsi que les ports ultramarins (+ 6,1 %, passant de 12,9 à 13,7 millions de tonnes). Au reste, la décomposition par trimestre du

(1) Selon la DGITM, les ports français ont vu leurs niveaux de trafics en valeur absolue augmenter de 24 % au total sur la période 1990-2006.

(2) Commissariat général au développement durable, Trafic de marchandises dans les ports français en 2014 et évolution depuis 1997, septembre 2019.

(3) Service des données et études statistiques (SDES), Bilan annuel des transports en 2024, 2025.

(4) Ports et Corridors, « Les ports français enregistrent un rebond de 3,1 % de leur trafic en 2025 », 20 mai 2026, M. Hervé Deiss, consulté le 28/05/2026.

(5) Après l'amorce d'une reprise progressive à la suite de la crise sanitaire de 2020, le tonnage des flux maritimes français a chuté de 4,3 % entre 2022 et 2023, avant de diminuer une nouvelle fois de 0,1 % entre 2023 et 2024, puis de connaître une hausse de 3,1 % entre 2024 et 2025. En gommant ces fluctuations annuelles, les trafics se maintiennent donc en moyenne annuelle à un niveau relativement stable, témoignant de la résilience des ports français, « malgré les tensions géopolitiques, les incertitudes auxquelles les acteurs économiques ont fait face, les reconfigurations de lignes maritimes [...] et les difficultés de certaines filières, comme par exemple celle des céréales avec une récolte 2024 en baisse ». (RAP du P203 Infrastructures et services de transports, annexe au PLRGAC de l'année 2024, p. 15).

tonnage des marchandises manutentionnées dans les GPM manifeste une forte chute entre le quatrième trimestre 2018 (niveau supérieur à 80 millions de tonnes) et le deuxième trimestre 2020 (65 millions de tonnes), suivie d'une phase de stagnation moyenne des trafics trimestriels dans un intervalle compris entre 67 et 75 millions de tonnes (malgré la hausse de 4,2 % observée au quatrième trimestre 2025 par rapport au trimestre précédent, pour une valeur de 74,2 millions de tonnes) ⁽¹⁾.

**ÉVOLUTION DES TRAFICS MARITIMES DE MARCHANDISES DANS LES PORTS FRANÇAIS
(EN MT, 2010-2025)**

Port	2010	2022	2023	2024	2025	Évolution 2010-2025	Évolution 2022-2025
HAROPA Port	97,4 ⁽²⁾	85,1	81,3	83,2	84,7	- 13,0 %	- 0,5 %
Marseille	86,0	77,2	71,9	70,5	74,0	- 14,0 %	- 4,2 %
Dunkerque	42,9	49,0	44,0	46,0	48,0	+ 11,9 %	- 2,0 %
Nantes- Saint-Nazaire	31,0	27,7	28,4	23,7	26,4	- 14,8 %	- 4,7 %
La Rochelle	/	9,5	8,6	8,4	8,8	/	- 7,6 %
Bordeaux	/	6,5	6,2	6,3	6,2	/	- 5,6 %
Sous-total GPM métropolitains	/	255,0	240,4	238,1	248,1	/	- 2,71 %
Calais	/	37,1	41,1	40,4	40,0	/	+ 7,7 %
Ports de Normandie	/	7,0	6,3	6,4	6,8	/	- 3,8 %
Sète	/	5,2	5,7	5,9	6,0	/	+ 15,5 %
Brest	/	2,6	2,7	2,6	2,6	/	+ 3,6 %
Lorient	/	2,8	2,3	2,6	2,5	/	- 9,1 %
Bayonne	/	2,1	2,3	2,1	2,2	/	+ 5,1 %
Bastia	/	2,3	2,1	2,1	2,1	/	- 8,2 %
Port-la- Nouvelle	/	1,6	1,4	1,1	1,4	/	- 9,1 %
Ajaccio	/	1,1	1,0	1,0	1,0	/	- 9,5 %
Saint-Malo	/	1,1	0,9	1,0	1,0	/	- 12,5 %
Boulogne-sur- Mer	/	0,7	0,7	0,7	0,7	/	+ 8,1 %
Rochefort	/	0,4	0,4	0,4	0,4	/	+ 1,9 %
Tonnay- Charente	/	0,2	0,2	0,2	0,2	/	+ 4,2 %
Les Sables- d'Olonne	/	0,9	0,9	0,8	0,9	/	+ 2,7 %
Toulon	/	0,4	0,6	0,5	0,6	/	+ 35,3 %
Sous-total Hexagone	/	320,4	306,4	305,4	314,4	/	- 1,9 %
La Réunion	/	5,7	5,2	5,9	6,1	/	+ 7,9 %
Guadeloupe	/	3,9	3,5	3,4	3,4	/	- 11,8 %
Martinique	/	3,0	3,3	3,2	3,3	/	+ 8,9 %
Guyane	/	0,9	0,9	1,0	1,0	/	+ 3,6 %
Sous-total Outre-mer	/	12,9	12,4	12,9	13,7	/	+ 6,1 %
Total national	355	333,3	318,8	318,4	328,1	- 7,6 %	- 1,6 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après Mer et Marine, « Bilan 2025 des trafics portuaires et des grands flux mondiaux de marchandises », mai 2026.

(1) SDES, bulletin n° 805, « Le transport maritime de marchandises au quatrième trimestre 2025 », avril 2026.

(2) Trafic cumulé des GPM du Havre et de Rouen pour l'année 2010.

● **Une dynamique hétérogène selon les filières.** Cette trajectoire globale de stagnation de long terme des flux transitant dans les ports français, caractérisée par une phase de légère diminution sur la période récente, s'avère cependant hétérogène selon le type de marchandise considérée ⁽¹⁾. De fait, alors que les flux de vracs liquides et solides ont connu entre 2019 et 2024 une baisse respective de 6,3 et de 25,9 % (et les volumes de rouliers une diminution de 8,3 %) ⁽²⁾, le trafic conteneurisé se distingue par une hausse de 5,3 % des volumes manutentionnés. Cette dynamique positive du fret conteneurisé est particulièrement marquée dans les principaux GPM : + 7,8 % pour HAROPA Port, + 2,3 % pour le GPMM, + 20,1 % pour le GPMD, + 2,3 % pour les GPM ultramarins, mais - 18,1 % pour les autres ports de l'Hexagone. De la sorte, mesuré en millions d'équivalents vingt pieds (MEVP), le trafic de conteneurs s'élève, en 2025, à 3,2 MEVP pour HAROPA Port (contre 3,1 MEVP en 2024, soit une hausse de + 4 % du trafic conteneurisé), à 1,45 MEVP pour le GPMM (contre 1,1 MEVP en 2024 et 1,3 MEVP en 2023, marquant donc une phase de stabilisation) et à 0,75 MEVP pour le GPMD (+ 14 %). L'évolution annuelle entre 2024 et 2025 est cependant négative pour les autres GPM hexagonaux (- 10,6 % pour le GPMNSN, avec 0,12 MEVP, et - 12,1 % pour le GPMB, avec 0,019 MEVP).

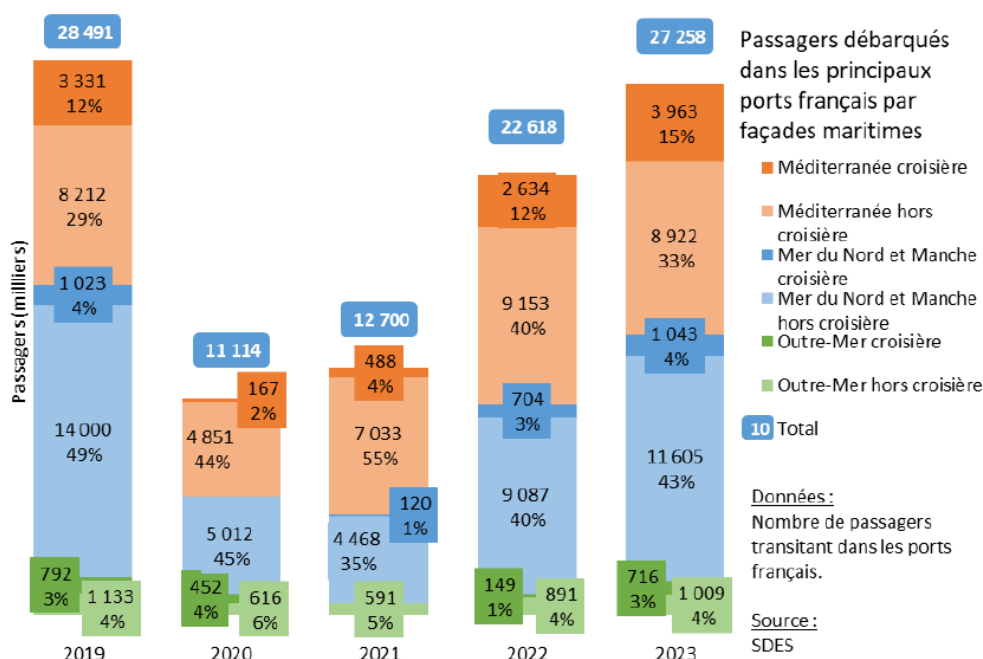
Au contraire des marchandises, les flux liés au transport de passagers connaissent une hausse notable depuis la fin de la crise sanitaire (marchés de la croisière et hors-croisières). Comme l'indique la DGITM, alors que « *la crise sanitaire a[vait] entraîné une baisse significative des flux de transport de passagers, [...] l'année 2023 est caractérisée par un retour à la normale pour les trafics de ferries, qui retrouvent peu ou prou leur niveau de 2019. La fin des restrictions sanitaires a permis au secteur de la croisière de retrouver rapidement son niveau d'activité et même de progresser sur la période.* » ⁽³⁾ Dans ce contexte, le nombre total de passagers débarqués dans les principaux ports français atteint 27,3 millions en 2023, contre 28,5 en 2019.

(1) En 2024, selon les analyses du SDES (Chiffres clés des transports, édition 2026), l'activité des ports français par type de conditionnement se répartit de la façon suivante : 40,4 % de marchandises liquides en vrac, 17,4 % de marchandises solides en vrac, 17,9 % de marchandises conteneurisées, 22,5 % de marchandises transportées en rouliers, et 1,8 % d'autres marchandises diverses. Cette même année, les trafics de vracs liquides et solides ont connu une baisse de 3,5 et de 4,7 % par rapport à 2023, pour atteindre respectivement 131,6 et 56,6 millions de tonnes, contre 58,1 millions de tonnes pour les conteneurs (+ 14,2 % par rapport à 2023) et 73,1 millions de tonnes pour les trafics de rouliers (+ 0,4 % par rapport à 2023).

(2) Les raisons de ces difficultés affectant les trafics de vracs transitant par les ports français sont multiples : il apparaît ainsi que « la nette diminution du trafic de vracs liquides est notamment due au repli du transport de GNL. Après avoir très fortement augmenté en 2022 à la suite du début de la guerre en Ukraine et de l'interruption des livraisons de gaz russe par gazoduc, le trafic de GNL recule en 2024 pour la deuxième année consécutive (- 15,2 %). [...] [De plus,] le trafic pétrolier, qui englobe le pétrole brut et les produits pétroliers raffinés, se replie légèrement (- 0,7 %) en 2024, après avoir progressé en 2022 et 2023. Les trafics de minerais (- 2,9 %) et de charbon (- 10,5 %) poursuivent leur baisse en 2024. La diminution du charbon dans le mix électrique et les difficultés de la sidérurgie européenne en sont les principales causes. Le trafic de céréales poursuit également sa baisse (- 6,2 %) pour la deuxième année consécutive. Cette évolution s'explique par une mauvaise campagne céréalière 2023-2024 et par une demande étrangère plus faible, en raison du repli des achats chinois d'orge et de la réduction des achats de blé par les pays du Maghreb qui se tournent vers l'offre concurrente des blés provenant de la mer Noire. Les autres vracs solides, constitués pour l'essentiel de matières premières utilisées dans le BTP (sable, ciment, clinker) se replient de 10,3 % en 2024. » (SDES, Bilan annuel des transports en 2024, novembre 2025, p. 153).

(3) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 26.

NOMBRE DE PASSAGERS DÉBARQUÉS DANS LES PORTS FRANÇAIS PAR FAÇADE MARITIME



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 27, d'après des données SDES.

ii. Un décrochage critique par rapport aux concurrents européens

Cette inertie des volumes de marchandises transitant dans les ports français, entre stagnation globale et nombreuses fluctuations à la baisse, s'inscrit à contre-courant des dynamiques observées dans les principales places portuaires européennes, manifestant l'existence d'un **décrochage croissant entre les ports français et leurs concurrents** ⁽¹⁾. Comme le note en effet la DGITM, alors que, sur la décennie 2013-2022, « le transport de marchandises en Europe (à 27 États membres) a progressé de 8 %, de 3,22 à 3,48 milliards de tonnes, sur la même période, la France [et] l'Allemagne ont vu leur trafic baisser respectivement de - 7 % et - 6 % » ⁽²⁾ ; inversement, les volumes transitant dans les ports belges (+ 26 %, de 228 à 288 Mt), espagnols (+ 23 %, de 397 à 490 Mt), néerlandais (+ 6 %, de 559 à 590 Mt) et italiens (+ 5 %, de 457 à 478 Mt) ont quant à eux connu une importante progression.

Ce décrochage s'observe également à l'échelle des places portuaires individuelles. Ainsi, sur la période 2005-2025, alors que les trafics du port de Rotterdam ont connu une progression de 23,9 % (et ceux d'Anvers-Bruges, de Hambourg, d'Amsterdam, d'Algésiras et de Valence et de Trieste une hausse respectivement de 52,9, 5,9, 17,6, 47,6, 84,3 et 38,0 %), pour une moyenne

(1) Ce décrochage n'est pas nouveau. Ainsi, alors que le trafic des ports français avait augmenté de 24 % entre 1989 et 2006, celui des grands ports européens a augmenté en moyenne de 60 % sur la même période, contribuant à une dégradation de la part de marché française de 18 à 14 % dans la compétition européenne (Sénat, rapport n° 728 fait au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire, de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, 6 juillet 2011, par M. Charles Revet, sénateur, p. 30).

(2) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 9.

européenne de + 22,5 %, le tonnage cumulé des 4 premiers GPM français a diminué de 16,2 %. Il ressort de cette analyse que, alors même que pas un seul des grands ports européens n'a connu une évolution moyenne négative de ses trafics entre 2005 et 2025, tel est pourtant le cas de chacun des principaux ports d'État français. Or, ce décrochage signale un déficit de masse critique extrêmement problématique de l'écosystème portuaire national : en 2025, le tonnage des flux ayant transité par Rotterdam et Anvers-Bruges représente ainsi respectivement 1,8 et 1,1 fois le volume cumulé des trafics des ports d'HAROPA, Marseille, Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire.

**ÉVOLUTION DES TRAFICS DES GPM HEXAGONAUX ET DES PRINCIPAUX
PORTS EUROPÉENS (EN MT, 2005-2025)**

Port	2005	2010	2015	2021	2025	Évolution 2005-2025
HAROPA Port ⁽¹⁾	94,1	97,4	91,4	84,0	84,7	- 10,0 %
Marseille	96,6	86,0	81,7	75,0	74,0	- 23,4 %
Dunkerque	53,4	42,9	46,6	48,6	48,0	- 10,1 %
Nantes-Saint-Nazaire	34,0	31,0	25,3	19,0	26,4	- 22,4 %
Sous-total des 4 premiers GPM français	278,1	257,3	245,0	226,6	233,1	- 16,2 %
Rotterdam	345,8	429,9	436,9	434,8	428,4	+ 23,9 %
Anvers-Bruges ⁽²⁾	174,3	227,7	213,9	256,0	266,5	+ 52,9 %
Hambourg	108,2	121,1	120,1	111,1	114,6	+ 5,9 %
Amsterdam	69,3	90,6	98,8	88,0	81,5	+ 17,6 %
Algésiras	55,2	65,6	79,4	83,1	81,5	+ 47,6 %
Valence	35,0	64,0	57,6	69,1	64,5	+ 84,3 %
Trieste	43,4	/	49,1	60,7	59,9	+ 38,0 %
Gênes	42,6	50,7	43,4	48,2	46,6	+ 9,4 %
Gioia Tauro	29,6	/	26,1	25,7	38,5	+ 30,1 %
Barcelone	37,1	42,8	38,0	53,6	69,5	+ 87,3 %
Brême	33,7	/	49,7	46,8	42,5	+ 26,1 %
Le Pirée	18,7	/	38,2	47,0	43,7	+ 133,7 %
Total des ports indiqués	1 271,0	1 349,7	1 496,2	1 550,7	1 556,8	+ 22,5 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données Eurostat.

Ce constat se vérifie également dans l'analyse des différents flux, à l'image du segment des trafics conteneurisés : alors que le volume de conteneurs manutentionnés dans les ports du Havre, de Rouen et de Paris est passé de 1,6 MEVP en 2000 à 3,2 MEVP en 2025 (soit un doublement sur la période), le trafic conteneurisé du port de Rotterdam a connu une croissance de 71,1 %, passant de 8,3 MEVP en 2000 à 14,2 MEVP en 2025, pour un total 4,4 fois supérieur ⁽³⁾.

(1) Trafic cumulé des ports du Havre, de Rouen et de Paris pour les années 2005, 2010, 2015 et 2020 ; trafic d'HAROPA Port pour 2025.

(2) Trafic cumulé des ports d'Anvers et de Zeebruges, jusqu'à leur fusion.

(3) Comme l'indique l'UNIM dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, si les flux conteneurisés du Havre ont effectivement progressé, « dans le même temps, le port de Rotterdam a gagné à lui seul plus de 5 millions d'EVP supplémentaires, soit davantage que l'ensemble du trafic conteneurisé français. En définitive, si certaines hausses peuvent être saluées, notamment sur le segment du conteneur, la réalité est que l'écart avec des ports comme Rotterdam ou Anvers demeure, aujourd'hui encore, abyssal. »

Au demeurant, tandis que les flux conteneurisés des trois premiers GPM français (HAROPA Port, Marseille-Fos et Dunkerque) s'élèvent respectivement à 3,2, 1,5 et 0,7 MEVP en 2025 (avec un total cumulé pour les six GPM et GPFM dépassant à peine 5,5 MEVP), ces valeurs demeurent très insuffisantes par rapport aux résultats atteints par les places portuaires concurrentes : 13,6 MEVP pour Anvers-Bruges (soit 4,2 fois les trafics conteneurisés du Havre, 9,1 fois ceux de Fos-sur-Mer et 19,4 fois ceux de Dunkerque), 8,4 pour Hambourg, 5,7 pour Valence, 4,9 pour Brême, 4,7 pour Algésiras, 4,5 pour Gioia Tauro, 4,0 pour Le Pirée et 3,7 pour Barcelone. Dans ce contexte, HAROPA n'occupe donc que la dixième place européenne pour les trafics conteneurisés. Ces résultats signalent l'existence d'un écart abyssal entre les volumes traités par les plateformes portuaires françaises et ceux transitant par les ports concurrents.

RÉSULTATS POUR 2025 (EN MT) ET ÉVOLUTION 2024-2025 (EN %) DES TRAFICS MARITIMES POUR LES GPM FRANÇAIS ET LES TROIS PREMIERS PORTS EUROPÉENS

	Trafic maritime total	Trafic conteneurisé		Vracs liquides	Vracs solides
		MEVP	Mt		
HAROPA Port	84,7 Mt (+ 2 %)	3,2 (+ 4 %)	30,5 Mt (+ 2,1 %)	39,7 Mt (- 0,7 %)	12,9 Mt (+ 10 %)
Marseille-Fos	74,0 Mt (+ 5 %)	1,45 (+ 0,0 %)	-	47,6 Mt (+ 8 %)	6,8 Mt (+ 5 %)
Dunkerque	48,0 Mt (+ 5 %)	0,747 (+ 14 %)	-	14,4 Mt (+ 18 %)	14,3 Mt (- 5 %)
Nantes-Saint-Nazaire	26,4 Mt (+ 2,6 %)	0,12 (- 10,6 %)	-	18 Mt (+ 3,4 Mt)	4,4 Mt (- 4,3 %)
Bordeaux	6,1 Mt (-1,4 %)	0,019 (- 12,1 %)	-	4,5 Mt (- 5,5 %)	1,45 Mt (+ 14 %)
La Rochelle	8,8 Mt (+ 4,7 %)	0,0036 (+ 82,4 %)	-	3,02 Mt (- 0,04 %)	3,4 Mt (+ 15 %)
Total GPM métropolitains	248,0 Mt	5,5 MEVP	-	127,2 Mt	43,3 Mt
Rotterdam (Pays-Bas)	428,4 Mt (- 1,7 %)	14,2 (+ 3,1 %)	133,1 Mt (- 0,2 %)	197 Mt (- 1,5 %)	66,6 Mt (- 6,5 %)
Anvers-Bruges (Belgique)	266,5 Mt (- 4,1 %)	13,6 (+ 0,7 %)	149,4 Mt (+ 0,4 %)	72,8 Mt (- 12,9 %)	13,1 Mt (- 12,1 %)
Hambourg (Allemagne)	114,6 Mt (+ 2,6 %)	8,3 (+ 7,3 %)	81 Mt (+ 4,6 %)	9,2 Mt (+ 0,7 %)	23,3 Mt (- 2,7 %)

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

b. Un positionnement altéré sur les principales façades européennes

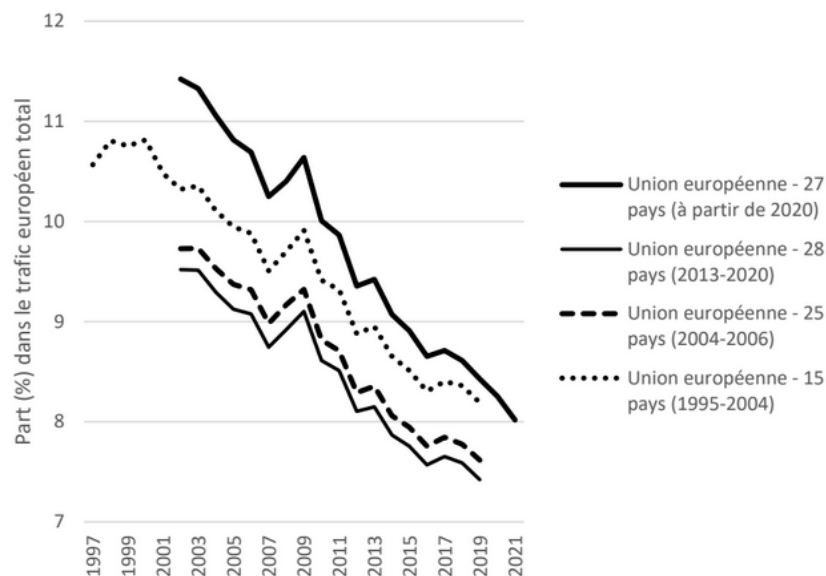
Dans ce contexte, la France n'occupant plus en 2025 que le sixième rang des pays européens en termes de résultats portuaires, derrière l'Espagne (20 %), les Pays-Bas (16 %), l'Allemagne (15 %), la Belgique (12,4 %) et l'Italie (11,4 %), mais devant la Grèce (6 %) et le Portugal (4 %) ⁽¹⁾, ces évolutions se traduisent par un positionnement dégradé des ports français dans la compétition européenne.

(1) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

i. Des parts de marché insuffisantes sur les trois façades du pays

• **Un recul préoccupant des parts de marché.** La dégradation de la compétitivité des ports français à l'échelle européenne se manifeste par un recul préoccupant de long terme des parts de marché que ces derniers occupent, à la fois de façon globale et sur chacune des façades maritimes du pays. En effet, le poids relatif des ports français dans l'ensemble des trafics portuaires européens a diminué de 18 % en 1990 à 12,3 % en 2024 ; cette baisse est particulièrement accentuée sur le segment du conteneur, avec une diminution de 12 % en 1990 à 7,1 % en 2024 ⁽¹⁾. Cette vive diminution, depuis 1990, de la part du tonnage français dans le total du tonnage européen peut de surcroît être constatée quelle que soit la région de référence : de 11 à 8 % pour la zone UE27 (à partir de 2020), de 11 à 7,5 % pour la zone UE15, et de 9,5 à 7,5 % pour les zones UE25 et UE28.

PART OCCUPÉE PAR LES PORTS FRANÇAIS DANS LE TRAFIC TOTAL EUROPÉEN (1997-2021)



Source : César Ducruet, Les ports français dans la mondialisation, des handicaps structurels ?, in : Thomas Merle, Les littoraux français, Atlande, 2024, p. 171, à partir de données Eurostat.

Sur la période récente, entre 2020 et 2024, la part de marché des ports français (par rapport aux vingt-sept ports européens de référence pris en compte pour le calcul des indicateurs du programme 123 « *Infrastructures et services de transports* ») a connu une relative stabilisation après une décennie de baisse, autour de 12,4 % en 2023 et de 12,3 % en 2024. La part du trafic conteneurisé des ports français a quant à elle augmenté de 6,6 % en 2023 à 7,1 % en 2024 ⁽²⁾.

(1) Cette dégradation résulte d'évolutions anciennes. Ainsi, entre 1989 et 2006, la part de marché des ports autonomes est passée de 17,8 % à 13,9 %, et de 11,7 % à 6,2 % pour le seul segment conteneurisé (Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général des ponts et chaussées, La modernisation des ports autonomes, juillet 2007, par Anne Bolliet, inspecteur général des finances, Michel Laffitte, inspecteur des finances, Claude Gressier et René Genevois, ingénieurs généraux des ponts et chaussées, annexe III, « Éléments quantitatifs sur les ports autonomes », p. 1).

(2) RAP du P203 Infrastructures et services de transports, annexe au PLRGAC de l'année 2024, p. 15. En termes de précisions méthodologiques, les vingt-quatre ports européens pris en compte pour le calcul de cet indicateur, dont les trafics sont considérés comme particulièrement significatifs à l'échelle européenne, sont :

En outre, indicateur révélateur de la dégradation de la place des ports français dans le commerce maritime européen, le poids occupé par les quatre premiers ports français (HAROPA Port, Marseille, Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire) dans le top 20 européen est passé de 17,5 % en 2005 (total de 246,6 millions de tonnes) à 12,3 % en 2024 (total de 205,0 millions de tonnes).

**PART OCCUPÉE PAR LES PORTS FRANÇAIS DANS LE TOP 20 DES PORTS EUROPÉENS
(2005-2024)**

Année	Part des ports français dans le tonnage global des 20 premiers ports européens	Trafic total pour HAROPA, Marseille, Dunkerque et Nantes-Saint-Nazaire (en kT)	Trafic total des 20 premiers ports européens (en kT)
2005	17,50 %	246 627	1 409 325
2006	17,04 %	250 736	1 471 865
2007	16,39 %	250 001	1 525 538
2008	16,13 %	251 541	1 559 498
2009	15,74 %	216 293	1 374 195
2010	14,76 %	215 089	1 456 764
2011	14,45 %	218 689	1 513 203
2012	13,96 %	210 683	1 508 808
2013	13,51 %	204 838	1 516 527
2014	12,80 %	200 656	1 568 175
2015	12,62 %	202 151	1 601 710
2016	12,22 %	198 166	1 621 741
2017	12,66 %	210 113	1 659 213
2018	12,46 %	213 594	1 714 911
2019	12,01 %	206 936	1 722 995
2020	11,39 %	183 288	1 609 175
2021	11,02 %	185 304	1 681 691
2022	12,33 %	215 586	1 747 994
2023	12,27 %	206 692	1 684 482
2024	12,26 %	205 019	1 672 664

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données UMPF et Eurostat.

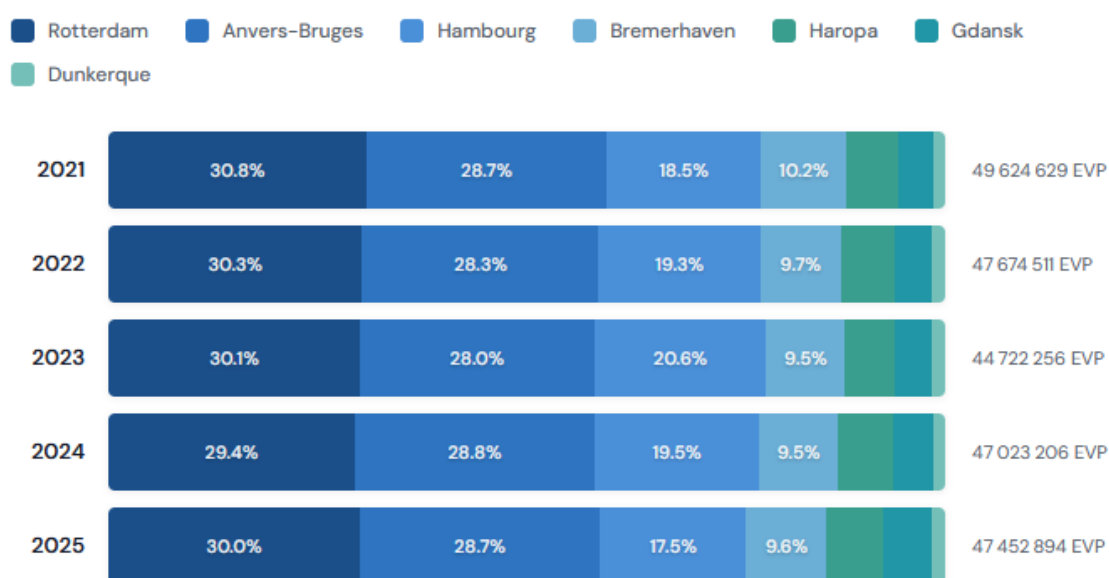
● **Un positionnement dégradé au sein des rangées portuaires.** Au sein de la « *Northern Range* » (Rotterdam, Anvers-Bruges, Hambourg, HAROPA, North Sea Port, Brême, Bremerhaven, Dunkerque et Boulogne-Calais), principale porte d'entrée des trafics de marchandises en Europe ⁽¹⁾, les ports d'HAROPA (4^e position) et de Dunkerque (8^e position) ne représentent que 11 % du trafic total ; cette proportion est encore plus faible pour les trafics conteneurisés, avec une part de 7,8 % du trafic conteneurisé (respectivement 6,7 et 1,6 %), loin derrière Rotterdam (30 %), Anvers-Bruges (28,7 %) et Hambourg (17,5 %). Il en va de même sur la façade méditerranéenne (« *Range méditerranéen* » : Algésiras, Marseille, Trieste, Valence, Barcelone, Gênes, Le Pirée, Carthagène, Ravenne,

Algeciras, Ancona, Amsterdam, Port of Antwerp-Bruges (fusion des ports d'Antwerpen et de Zeebrugge), Barcelona, Bilbao, Bremen/Bremerhaven, Cartagena, Ferrol San-Cibrao, Genova, Gijón, Hamburg, Huelva, La Coruña, La Spezia, Livorno, North Sea Port (fusion des ports de Gent, Terneuzen et Vlissingen), Ravenna, Rotterdam, Sines, Tarragona, Trieste, Valencia et Venezia.

(1) En 2025, les ports du Northern Range ont assuré le transit de 1,15 milliard de tonnes de trafic, dont près de 40 % par le seul port de Rotterdam, soit plus de 30 % du trafic portuaire d'Europe de l'Ouest. La part du tonnage français dans le tonnage total de la rangée nord-européenne est quant à elle passée de 16 % à 11 % entre 1997 et 2024.

Tarragone, Livourne et Gioia Tauro), où Marseille-Fos parvient en 2025 à se maintenir au quatrième rang (avec 9,6 % des parts de marché pour le segment des flux conteneurisés), loin derrière les ports de Valence (37,5 %), Barcelone (24,7 %) et Gênes (19,9 %). Cependant, la prééminence des ports espagnols est aujourd’hui remise en cause par la croissance soutenue des ports de Tanger Med (8,6 MEVP en 2023 et 11,1 MEVP en 2025), du Pirée (4,0 MEVP en 2025) et de Gioia Tauro (4,5 MEVP en 2025) ⁽¹⁾. Sur la façade atlantique, enfin (Sines, Huelva, Bilbao, Nantes-Saint-Nazaire, Gijón, La Corogne, Leixões, Ferrol, La Rochelle et Bordeaux), les trois GPM français subissent un recul de leurs parts de marché, qui passent à un moins d’un quart du trafic total de la façade.

ÉVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ DES TRAFICS CONTENEURISÉS POUR LES PORTS DU « RANGE » NORD (2021-2025)



Source : Ports et corridors, « Conteneurs : les ports français à la traîne face à leurs concurrents », 9 mars 2026.

Dans ce contexte, à rebours de la dynamique observée pour les autres GPM, HAROPA Port a su, au cours des dernières années, renforcer sa place au sein de la compétition européenne : en effet, au contraire des ports de Rotterdam et de Hambourg, qui ont vu leur part de marché respective pour l’ensemble des trafics sur le « Range » nord passer de 44,7 % et 12,3 % à 44,6 % et 11,9 % entre 2021 et 2025, HAROPA a consolidé sa position avec une croissance de sa part de marché totale de 8,0 à 8,8 % sur la période (soit une hausse de 0,8 point). Cet indicateur traduit donc une performance positive du GPFM : comme l’indique la direction d’HAROPA, « *cette performance est à souligner dans un environnement très concurrentiel, alors que l’économie française n’a pas connu d’embellie particulière par rapport aux autres économies de la zone nord-européenne* » ⁽²⁾.

(1) L’UPF indique ainsi, dans ses réponses au questionnaire de la mission, que, tandis que seuls 6 ports européens approchent ou dépassent la barre des 5 MEVP, et 2 seulement les 10, « le port de Tanger Med a dépassé les 10 MEVP en 2024, alors que sa mise en service ne remonte qu’à l’année 2007. Il est devenu en peu de temps l’un des ports les plus performants de la zone Med-Europe, en s’appuyant sur une forte activité de transbordement (croisement de ligne des plus grands navires sur les routes Est-Ouest et redistribution Nord-Sud) et une zone d’activités dédiée. »

(2) Réponses écrites d’HAROPA Port au questionnaire de la mission.

ii. Une place marginale dans la compétition internationale

De surcroît, les ports français occupent **une place seulement marginale dans la compétition mondiale** : à titre d'illustration, le poids des trafics portuaires français dans les échanges maritimes mondiaux est passé de 5,9 % en 2000 à 3,6 % en 2013 ⁽¹⁾, puis à 2,5 % en 2024 (318,4 millions de tonnes sur un total de 12 562 millions de tonnes). En témoigne la place inexistante des ports français dans les classements mondiaux sur le segment des flux conteneurisés, avec des résultats très éloignés des trafics ayant transité en 2025 dans les 20 premiers ports, pour un total de 450 MEVP (+ 5 % par rapport à 2024). Ce classement est aujourd'hui largement dominé par les ports asiatiques (15 établissements parmi les 20 premiers) et ne comprend que deux ports européens (Rotterdam et Anvers-Bruges).

TRAFIC CONTENEURS DANS LES DIX PRINCIPAUX PORTS MONDIAUX (2025, EN EVP)

Rang	Port	Pays	2025	2024	Évolution annuelle
1	Shanghai	CN	55 060 000	51 510 000	6,9%
2	Singapour	SG	44 663 699	41 124 100	8,6%
3	Ningbo - Zhoushan	CN	43 870 000	39 300 000	11,6%
4	Shenzhen	CN	35 410 000	33 400 000	6,0%
5	Qingdao	CN	32 890 000	30 870 000	6,5%
6	Guangzhou	CN	27 680 000	26 070 000	6,2%
7	Busan	KR	24 881 704	24 400 000	2,0%
8	Tianjin	CN	24 030 000	23 290 000	3,2%
9	Los Angeles /Long Beach	US	20 120 917	19 947 077	0,9%
10	Jebel Ali	AE	15 552 000	15 530 000	0,1%
11	Port Kelang	MY	15 138 772	14 644 727	3,4%
12	Rotterdam	EU	14 245 000	13 820 000	3,1%
13	Tanjung Pelepas	MY	14 028 376	12 253 309	14,5%
14	Anvers-Bruges	EU	13 630 000	13 532 436	0,7%
15	Hong Kong	CN	12 909 000	13 690 000	-5,7%
16	Xiamen	CN	12 510 000	12 250 000	2,1%
17	Tanger Med	MA	11 106 164	10 241 392	8,4%
18	Laem Chabang	TH	10 452 400	9 554 675	9,4%
19	Beibu Gulf	CN	10 060 000	9 465 347	6,3%
20	Ho Chi Minh	VN	nd	9 158 200	nd

Source : Plateforme UPPLY, onglet « Conteneurs : classement 2025 des principaux ports mondiaux ».

En conclusion, il apparaît que les ports français souffrent d'un déficit de masse critique, qui limite leur positionnement dans les grandes alliances maritimes et leur poids dans la compétition portuaire européenne et mondiale. Ces écarts sont tels que, selon l'Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR), interrogé par la mission, *« il n'y a pas de compétition portuaire européenne : c'est une fiction statistique. On ne peut pas comparer des ports du « Range » nord s'adressant à un marché continental à des ports français de dimension nationale. Dans la pratique, les importateurs de produits d'Extrême-Orient privilégient des conteneurs passant par le Benelux, avec des solutions routières complémentaires. »* ⁽²⁾

(1) Commissariat général au développement durable, Trafic de marchandises dans les ports français en 2014 et évolution depuis 1997, septembre 2019.

(2) Réponses écrites de l'Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR) au questionnaire de la mission.

2. Des indicateurs opérationnels et qualitatifs manifestement en retrait

Au-delà de leur positionnement sur les façades maritimes européennes, les ports français souffrent de plusieurs limites en matière de compétitivité opérationnelle et qualitative, comme en témoignent les nombreuses comparaisons internationales étudiant les variables logistiques de la performance portuaire : volume des escales (« *call sizes* »), nombre total de mouvements par an (« *total moves per year* ») ou encore durée de séjour à quai (« *time spent in port* »).

Variables opérationnelles de la performance portuaire

L'évaluation de la compétitivité opérationnelle et logistique portuaire doit notamment prendre en compte les indicateurs qualitatifs et quantitatifs suivants :

– **le temps de passage de la marchandise**, défini comme la durée globale des opérations portuaires, dont la rapidité conditionne la performance logistique et la satisfaction des clients. Comme l'indique la Banque mondiale, « *la performance d'un port à conteneurs dépend essentiellement de l'efficacité avec laquelle les navires sont manutentionnés à quai [...]. Réduire le temps que les navires passent à quai (en attente et en manutention) constitue donc un levier direct pour améliorer [la performance] d'un port et sa compétitivité globale. Des efforts concertés en matière de planification, d'exploitation et de technologie peuvent réduire considérablement les temps d'accostage.* » ⁽¹⁾ ;

– **la volumétrie traitée** ; en effet, le volume de marchandises manutentionnées constitue un indicateur central qui reflète à la fois la capacité opérationnelle des terminaux et leur attractivité commerciale. Or, il existe à cet égard un important effet d'échelle lié au phénomène de massification portuaire, alors que les ports enregistrant le plus grand nombre d'escales témoignent en général de performances opérationnelles plus élevées : de fait, « *les ports qui enregistrent un plus grand nombre de mouvements de conteneurs par escale ont tendance à accueillir des navires plus grands, et le port peut affecter davantage de grues par escale aux navires de plus grande taille, ce qui permet également d'atteindre un plus grand nombre de mouvements par heure de poste d'amarrage.* » ⁽²⁾ ;

– **la compétitivité des coûts portuaires** (droits de port, redevances, fiscalité) et **la fiabilité opérationnelle** (respect des délais, régularité des services, continuité d'exploitation), mais aussi plusieurs facteurs structurels tels que le niveau d'investissement, la modernisation des équipements, la qualité des dessertes terrestres, l'intégration des corridors logistiques, le climat social et la prévisibilité des opérations, la performance environnementale et énergétique, et, enfin, la stabilité du cadre juridique.

a. Des performances logistiques contrastées par rapport aux standards internationaux

Les différents indicateurs utilisés par les classements mondiaux pour évaluer les performances opérationnelles et logistiques portuaires signalent en premier l'existence de **résultats en retrait pour les ports français**. Les écarts observés semblent résulter de plusieurs causes : une productivité des portiques plus

(1) Banque mondiale et S&P Global Market Intelligence, op. cit., 2025, p. 21 (trad. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).

(2) Ibid., p. 21 (trad. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).

faible, des cadences de manutention inférieures aux standards du « *Northern Range* », des rotations des navires moins rapides, se traduisant par des temps d'escale plus longs et une moindre attractivité pour les corridors maritimes. Comme le souligne à ce titre le professeur Cyrille Bertelle, « *malgré les progrès réalisés ces dernières années, la productivité des terminaux à conteneurs français reste en retrait par rapport aux références internationales. Les ports d'Asie du Nord-Est (Shanghai, Busan, Singapore) atteignent des cadences de 30 à 35 mouvements par heure de grue, tandis que les ports européens de référence (Rotterdam, Anvers) se situent autour de 25-28 mouvements. Les ports français se situent quant à eux en moyenne à 20-22 mouvements en moyenne.* » ⁽¹⁾

Des indicateurs mondiaux signalant un retard opérationnel des ports français

Plusieurs indicateurs normalisés mondiaux permettent d'appuyer ce constat du retard en termes de performance opérationnelle des ports français.

– D'une part, **l'indice de performance des ports à conteneurs** (*Container Port Performance Index* – CPPI), calculé chaque année par la Banque mondiale et S&P Global Market Intelligence ⁽²⁾, met en lumière une sous-performance de l'écosystème portuaire français par rapport à ses voisins et concurrents, dans un contexte de forte baisse des performances portuaires mondiales sur la période 2020-2025 (corrélée à la hausse de la pression sur les chaînes d'approvisionnement, du degré de congestion portuaire et des taux de fret) ⁽³⁾. S'appuyant, en termes méthodologiques, sur une série de données relatives à six événements-clés des escales des navires portes-conteneurs (arrivée au mouillage, déplacement vers le poste d'amarrage, début des opérations de chargement, fin des opérations de chargement, départ du poste d'amarrage, sortie des limites du port), pondérés par la prise en compte des caractéristiques du navire (capacité en EVP), du volume de l'escale et du nombre de grues déployées, cet indicateur révèle des scores assez limités pour les ports français : aucun d'entre eux ne figure ainsi parmi les vingt ports les plus performants à l'échelle mondiale, signalant donc des délais d'exécution inférieurs aux standards mondiaux. L'édition 2025 de ce classement consacre en effet les performances opérationnelles des ports chinois (11 plateformes dans le top 20), qui se distinguent par leur qualité d'automatisation et des délais extrêmement compétitifs du passage portuaire ; ainsi, les ports de Yangshan, Fuzhou, Dalian et Mawan obtiennent respectivement des scores CPPI de l'ordre de 146,3, 139,2 136,5 et 133,0,

(1) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

(2) Banque mondiale, communiqué de presse, « Ports à conteneurs : des performances contrastées à travers le monde sur fond de chocs persistants », publié le 22/09/2025, consulté le 29/05/2026 : « L'indice CPPI 2025 offre une analyse comparative complète de 403 ports à conteneurs dans le monde, qui repose sur un solide ensemble de données rendant compte de plus de 175 000 escales de navires et 247 millions de mouvements de conteneurs. Le rapport met l'accent sur le temps total passé au port, considéré comme un indicateur clé de l'efficacité des opérations, ce qui est essentiel pour évaluer la résilience et la fiabilité du commerce mondial. »

(3) Banque mondiale et S&P Global Market Intelligence, *The Container Port Performance Index 2020 to 2024 : Trends and lessons learned*, 2025, p. 8 : « En 2024, les scores du CPPI ont de nouveau baissé, reflétant une nouvelle série de perturbations mondiales qui étaient principalement d'ordre géopolitique et climatique, plutôt que liées à la pandémie. La crise de la mer Rouge a entraîné un détournement généralisé du trafic Asie-Europe via le cap de Bonne-Espérance, allongeant les délais de transit et perturbant les rotations portuaires. Parallèlement, la persistance des pénuries d'eau dans le canal de Panama a limité les transits quotidiens, affectant les routes vers la côte Est des États-Unis et l'Amérique latine. [...]. La baisse du CPPI en 2024 a été moins spectaculaire que pendant la pandémie, mais a marqué un recul dans la trajectoire de reprise, principalement dû à des pressions externes et à une résilience inégale entre les ports. » (trad. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).

contre 109,0 pour le premier port européen de ce classement, Algésiras. En comparaison, les ports français obtiennent des scores particulièrement faibles : 4 pour Le Havre (203^e rang mondial), - 37 pour Marseille (342^e), 27 pour Dunkerque (104^e), - 30 pour Nantes-Saint-Nazaire (277^e), et - 1 pour Bordeaux (231^e).

– D’autre part, **l’indice de performance logistique** (*Logistics Performance Index – LPI*), également développé par la Banque mondiale, évalue quant à lui de façon synthétique les performances logistiques des acteurs de l’écosystème portuaire d’un point de vue qualitatif, *via* les notes établies par les professionnels de la logistique internationale, sur la base d’indicateurs de performance mesurant la rapidité et la fluidité du commerce maritime mondial. Pour chaque État, six critères évaluatifs sont pris en compte : les infrastructures de transport, l’efficacité de la gestion des douanes, la qualité des services logistiques, les délais d’acheminement, la possibilité de tracer les marchandises et la facilité d’organiser des expéditions à un prix compétitif ⁽¹⁾. Or, d’après la dernière édition de cet indicateur, élaborée en 2023, la France possède un score en retrait par rapport à celui de ses principaux concurrents : 3,9 sur une échelle de cinq (malgré une nette progression en 5 ans, avec le passage de la 16^e à la 13^e place, sur une liste de 139 pays), contre 4,1 pour l’Allemagne, 4,1 pour les Pays-Bas et 4,0 pour la Belgique.

RÉSULTATS DE L’INDICATEUR « LOGISTICS PERFORMANCE INDEX » (2023)

Economy	LPI score	Customs score	Infra-structure score	International shipments score	Logistics competence and quality score	Time-liness score	Tracking and tracing score
Singapore	4.3	4.2	4.6	4.0	4.4	4.3	4.4
Finland	4.2	4.0	4.2	4.1	4.2	4.3	4.2
Denmark	4.1	4.1	4.1	3.6	4.1	4.1	4.3
Germany	4.1	3.9	4.3	3.7	4.2	4.1	4.2
Netherlands	4.1	3.9	4.2	3.7	4.2	4.0	4.2
Switzerland	4.1	4.1	4.4	3.6	4.3	4.2	4.2
Austria	4.0	3.7	3.9	3.8	4.0	4.3	4.2
Belgium	4.0	3.9	4.1	3.8	4.2	4.2	4.0
Canada	4.0	4.0	4.3	3.6	4.2	4.1	4.1
Hong Kong SAR, China	4.0	3.8	4.0	4.0	4.0	4.1	4.2
Sweden	4.0	4.0	4.2	3.4	4.2	4.2	4.1
United Arab Emirates	4.0	3.7	4.1	3.8	4.0	4.2	4.1
France	3.9	3.7	3.8	3.7	3.8	4.1	4.0
Japan	3.9	3.9	4.2	3.3	4.1	4.0	4.0
Spain	3.9	3.6	3.8	3.7	3.9	4.2	4.1
Taiwan, China	3.9	3.5	3.8	3.7	3.9	4.2	4.2
Korea, Rep.	3.8	3.9	4.1	3.4	3.8	3.8	3.8
United States	3.8	3.7	3.9	3.4	3.9	3.8	4.2
Australia	3.7	3.7	4.1	3.1	3.9	3.6	4.1
China	3.7	3.3	4.0	3.6	3.8	3.7	3.8
Greece	3.7	3.2	3.7	3.8	3.8	3.9	3.9
Italy	3.7	3.4	3.8	3.4	3.8	3.9	3.9
Norway	3.7	3.8	3.9	3.0	3.8	4.0	3.7
South Africa	3.7	3.3	3.6	3.6	3.8	3.8	3.8
United Kingdom	3.7	3.5	3.7	3.5	3.7	3.7	4.0
Estonia	3.6	3.2	3.5	3.4	3.7	4.1	3.8
Iceland	3.6	3.7	3.6	3.3	3.5	3.6	3.7
Ireland	3.6	3.4	3.5	3.6	3.6	3.7	3.7
Israel	3.6	3.4	3.7	3.5	3.8	3.8	3.7
Luxembourg	3.6	3.6	3.6	3.6	3.9	3.5	3.5

Source : Banque mondiale, Connecting to Compete : Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators, 2023, p. VIII.

(1) Banque mondiale, Connecting to Compete : Trade Logistics in the Global Economy. The Logistics Performance Index and Its Indicators, 2023, Washington, D.C., World Bank Group, p. 63.

i. Des délais de passage et de traitement sensiblement plus longs

Ce retard des ports français en matière opérationnelle se confirme à la lecture d'indicateurs ciblés, mesurant notamment les délais moyens des escales et la durée de traitement de la marchandise, plus longs que dans les ports concurrents.

• **Un temps moyen passé au port par escale supérieur à la moyenne.** Les ports français affichent tout d'abord un temps moyen passé au port par escale supérieur aux valeurs observées en Chine, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas ou en Belgique ⁽¹⁾. Alors qu'une escale nécessitant entre 3 000 et 4 000 mouvements (« moves ») dure en moyenne 32,4 heures en Chine, 46,5 heures en Espagne, 58,1 heures en Allemagne et 56,8 heures en Belgique, elle dure, d'après la Banque mondiale, 65,5 heures en France, pour une moyenne de 53,5 heures dans les 25 premières économies mondiales. Cette analyse se confirme pour l'ensemble des typologies d'escales, la performance française étant presque systématiquement supérieure à la moyenne de chaque segment ⁽²⁾.

DURÉE MOYENNE D'UNE ESCALE PAR TYPOLOGIE D'ESCALE (EN HEURES, 2024)

Pays	< 500	501-1000	1001-1500	1501-2000	2001-2500	2501-3000	3001-4000	4001-6000	> 6000
Chine	18,7	24,0	27,4	27,5	29,3	30,9	32,4	38,2	47,0
États-Unis	20,3	29,6	40,6	51,1	59,6	67,2	74,3	86,2	116,0
Espagne	19,8	29,3	31,9	29,9	37,1	37,4	46,5	67,6	119,0
Allemagne	24,4	31,3	37,4	44,7	45,2	51,2	58,1	71,3	116,9
Belgique	24,5	32,0	36,9	39,3	42,8	47,2	56,8	70,3	127,3
Royaume-Uni	23,7	31,7	36,4	43,6	48,4	49,0	63,3	77,0	103,9
Pays-Bas	33,5	40,1	42,0	47,3	49,5	49,6	55,3	63,0	88,5
Inde	20,4	27,9	26,5	28,5	31,7	38,2	46,3	50,4	-
Italie	23,6	34,3	43,7	46,9	62,8	71,7	80,3	94,0	106,7
France	23,3	30,7	39,0	43,4	49,7	63,1	65,5	60,0	-
Moyenne (25 premières économies mondiales)	21,8	29,4	35,0	39,4	43,8	47,9	53,5	63,2	86,7

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après Banque mondiale, op. cit., 2025, p. 44.

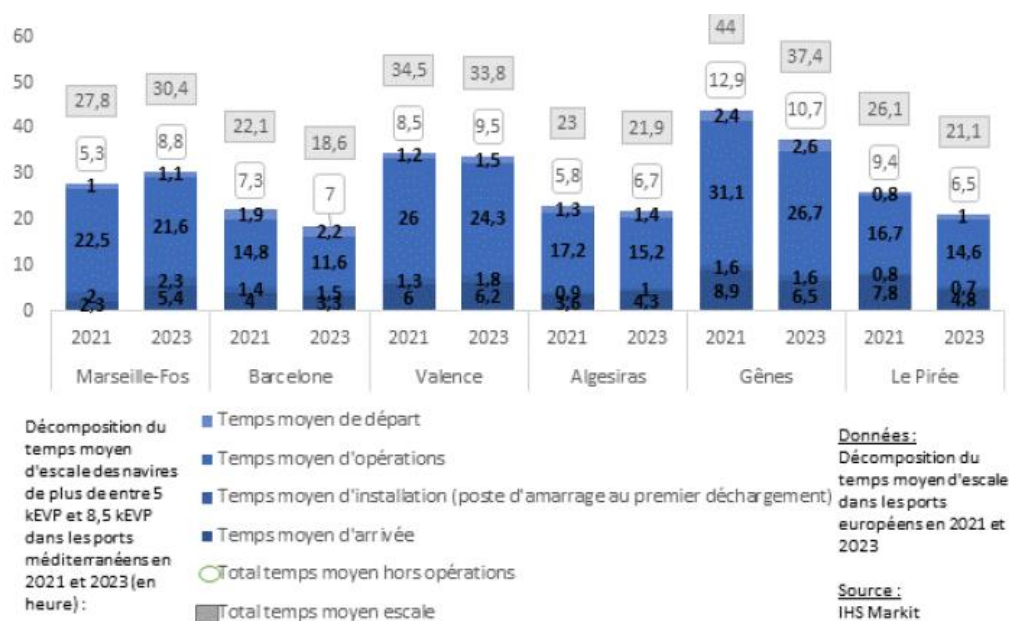
Les durées d'escale varient toutefois grandement selon les ports et les typologies de navires considérées. D'après la DGITM, le GPM de Dunkerque se distingue ainsi par des temps d'escale compétitifs pour les petits navires

(1) D'après l'Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques publié par la DGITM, le temps moyen d'escale se décompose de la façon suivante : « le temps d'arrivée (le temps total écoulé entre l'arrivée enregistrée par le système d'identification automatique – AIS – à la limite réelle du port, ce qui exclut le temps d'attente au mouillage, et l'arrivée du navire au poste d'amarrage, toutes amarres dehors ; le temps moyen d'installation (le temps écoulé entre l'accostage jusqu'au premier mouvement de conteneur) ; le temps moyen d'opérations (le temps nécessaire aux opérations sur les conteneurs entre le premier et le dernier mouvement de conteneur) ; le temps moyen de départ (le temps total écoulé entre le dernier mouvement de conteneur et le largage des amarres) » (DGITM, op. cit., 2024, p. 40).

(2) Il convient cependant de noter que l'évaluation de ces délais s'inscrit dans un contexte marqué par une forte augmentation des durées moyennes de séjour à quai des porte-conteneurs depuis 2024, plus marquée dans les pays développés que dans les pays en développement (Banque mondiale et S&P Global Market Intelligence, The Coontainer Port Performance Index 2020 to 2024 : Trends and lessons learned, 2025, p. 4).

(22,5 heures pour les navires entre 1,5 et 5 kEVP et 18,2 heures pour les navires entre 5 kEVP et 8,5 kEVP, contre respectivement 30,4 et 31,3 pour Anvers et Rotterdam sur la première catégorie, et 35,8 et 36 sur la seconde), mais pas pour les porte-conteneurs d'une taille supérieure à 13,5 kEVP (57,1 heures, contre 49,2 à Anvers et 56,9 à Rotterdam). De leur côté, les terminaux d'HAROPA Port connaissent une situation contrastée, marquée par des fluctuations défavorables entre 2021 et 2023 : « en 2023, le temps moyen d'escale [du port du] Havre est plus compétitif que ses concurrents étrangers pour les navires entre 1,5 kEVP et 5 kEVP (26 h contre 30 h et 31 h). Pour les navires entre 5 et 8,5 kEVP (33 h), il est similaire à celui des ports concurrents du « Range » nord. Concernant les navires supérieurs à 13,5 kEVP, alors que le temps moyen d'escale était en 2021 inférieur à celui des ports d'Anvers ou Rotterdam (60 h contre 77 h et 74 h), il leur est supérieur en 2023 (62 h contre 50 h et 57 h). » ⁽¹⁾ Quant au GPMM, si les terminaux de Fos-sur-Mer présentent en 2023 des délais d'escale sensiblement plus courts que leurs principaux concurrents (23 heures pour les navires entre 1,5 et 5 kEVP et 30,4 heures pour les navires entre 5 kEVP et 8,5 kEVP), il est l'un des rares ports méditerranéens à voir ses temps d'escale s'allonger sur la période 2021-2023, en comparaison avec Barcelone, Valence, Algésiras, Gênes et Le Pirée, qui connaissent tous d'importantes diminutions.

DÉCOMPOSITION DU TEMPS D'ESCALE MOYEN DES NAVIRES ENTRE 5 ET 8,5 KEVP DANS LES PORTS DE LA RANGÉE MÉDITERRANÉENNE (EN HEURES, 2021-2023)



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 44.

• **Des durées de mouvements par conteneur relativement élevées.** De surcroît, la durée moyenne d'un mouvement effectué sur un conteneur pendant une escale, mesurée en minutes, s'avère elle aussi significativement plus élevée dans les ports français que dans les autres ports européens. Ainsi, un mouvement effectué sur un conteneur à l'occasion d'une opération de manutention (débarquement ou

(1) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 43.

chargement) d'un navire dure en moyenne 1,4 minute dans un port français pour les escales de 2 501 à 3 000 mouvements, contre 0,7 minute en Chine, 0,8 en Espagne, 1,1 en Allemagne, 1,0 en Belgique, 1,1 au Royaume-Uni et 1,1 aux Pays-Bas. Il en va de même pour les autres typologies d'escales, pour lesquelles les ports français présentent des durées de manutention systématiquement supérieures à la moyenne.

**DURÉE MOYENNE D'UN MOUVEMENT SUR UN CONTENEUR PENDANT UNE ESCALE
(EN MINUTES, 2024)**

Pays	< 500	501-1000	1001-1500	1501-2000	2001-2500	2501-3000	3001-4000	4001-6000	> 6000
Chine	3,5	2,0	1,3	0,9	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4
États-Unis	4,1	2,4	2,0	1,8	1,6	1,5	1,3	1,1	0,8
Espagne	4,5	2,4	1,6	1,0	1,0	0,8	0,8	0,9	0,8
Allemagne	5,7	2,5	1,8	1,6	1,2	1,1	1,0	0,9	0,9
Belgique	4,9	2,7	1,8	1,4	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9
Royaume-Uni	4,8	2,7	1,8	1,5	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8
Pays-Bas	7,4	3,3	2,1	1,6	1,3	1,1	1,0	0,8	0,7
Inde	3,5	2,3	1,3	1,0	0,8	0,8	0,8	0,7	-
Italie	5,3	2,9	2,1	1,6	1,7	1,6	1,4	1,2	1,0
France	4,5	2,6	1,9	1,5	1,3	1,4	1,1	0,8	-
Moyenne (25 premières économies mondiales)	4,4	2,4	1,7	1,4	1,2	1,1	0,9	0,8	0,7

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après Banque mondiale, op. cit., 2025, p. 45.

ii. Une productivité opérationnelle qui progresse difficilement

S'ajoutent à ce critère des délais moyens d'escale les indicateurs mesurant la productivité logistique des opérations à quai, qui signalent eux aussi des résultats opérationnels relativement peu satisfaisants pour l'écosystème portuaire national.

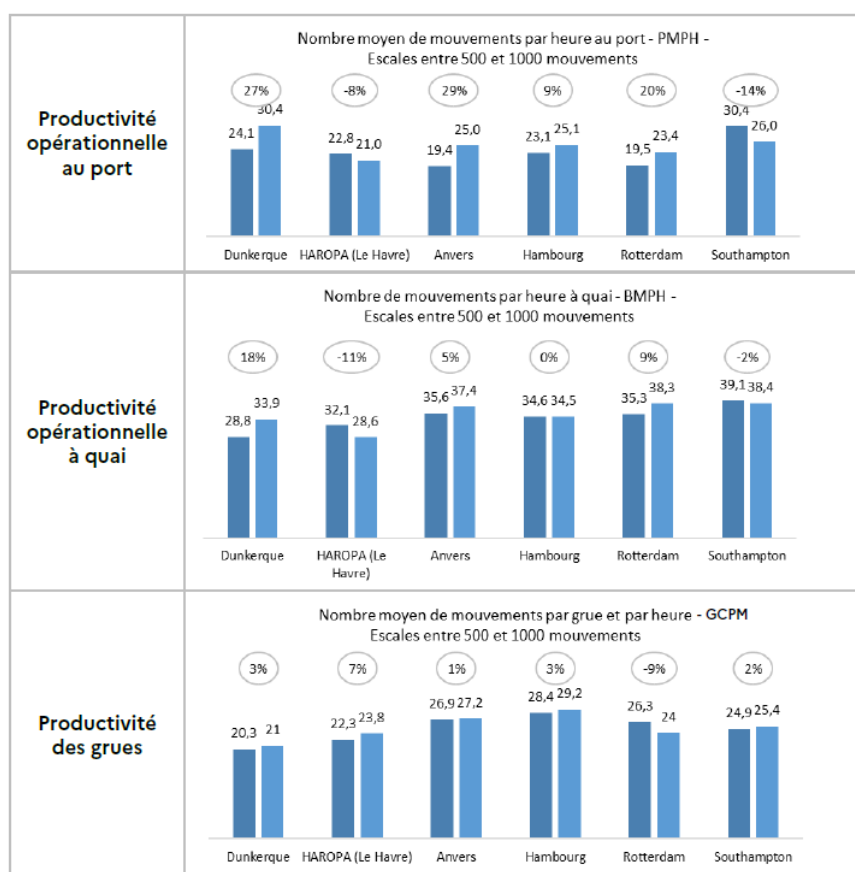
Signalant le caractère imparfait des outils logistiques dont disposent les ports français, plusieurs indicateurs logistiques permettent en effet d'établir le retard de ces derniers en matière de productivité des opérations à quai par rapport aux résultats observés dans les ports européens comparables. De fait, les taux de performance au port (PMPH, *Port Moves Per Hour*, nombre moyen de mouvements par heure au port) ⁽¹⁾ et à quai (BMPH, *Berth Moves Per Hour*, nombre moyen de mouvements par heure à quai) ⁽²⁾, qui mesurent la productivité au regard du nombre de mouvements effectués pour les opérations de chargement et de déchargement, en fonction de la taille de l'escale et des heures passées par le navire à quai, signalent la faiblesse des plateformes françaises sur ces différents points ; il en va de même pour l'indicateur de productivité portique brute (*Gross Crane Productivity Moves*

(1) L'indicateur PMPH mesure le rapport entre la taille des escales et les heures passées par le navire au port, en indiquant le nombre de mouvements effectués par un terminal en une heure pour charger et décharger un navire, depuis l'entrée de celui-ci dans l'enceinte portuaire jusqu'à sa sortie.

(2) L'indicateur BMPH mesure la productivité moyenne à quai pour un navire, en indiquant le nombre de mouvements sur un navire en une heure, c'est-à-dire la vitesse moyenne de chargement ou de déchargement d'un navire pendant sa période à quai.

per Hour – GCPMH) ⁽¹⁾. Il ressort de la lecture de ces indicateurs que, parmi les ports de la rangée nord-européenne, les terminaux du Havre font partie des « *moins performants sur les escales entre 500 et 1 000 mouvements (PMPH de 21 mouvements par heure, BMPH de 29 mouvements par heure, productivité des portiques de 24 mouvements par heure)* » ⁽²⁾. Autrement dit, lorsque les terminaux du port du Havre effectuent 21 mouvements par heure au port en moyenne pour les escales entre 500 et 1 000 mouvements, les terminaux de Rotterdam, d’Anvers, de Hambourg et de Southampton en effectuent respectivement 23,4, 25,0, 25,1 et 26,0. Il en va de même pour les mouvements opérés à quai en une heure (BPMH), de l’ordre de 28,6 au Havre, contre 38,3 à Rotterdam, 37,4 à Anvers, 34,5 à Hambourg et 38,4 à Southampton. Les terminaux havrais se trouvent néanmoins dans la moyenne nord-européenne pour les escales inférieures à 500 mouvements (PMPH de 12 mouvements par heure, BMPH de 21 mouvements par heure, GCPMH de 23 mouvements par heure, contre respectivement 7,7, 17,5 et 19,3 pour Rotterdam).

**PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE DES PORTS À CONTENEURS DE LA RANGÉE
NORD-EUROPÉENNE POUR LES ESCALES ENTRE 500 ET 1 000 MOUVEMENTS (2021-2023)**



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 47, d’après des données IHS Markit.

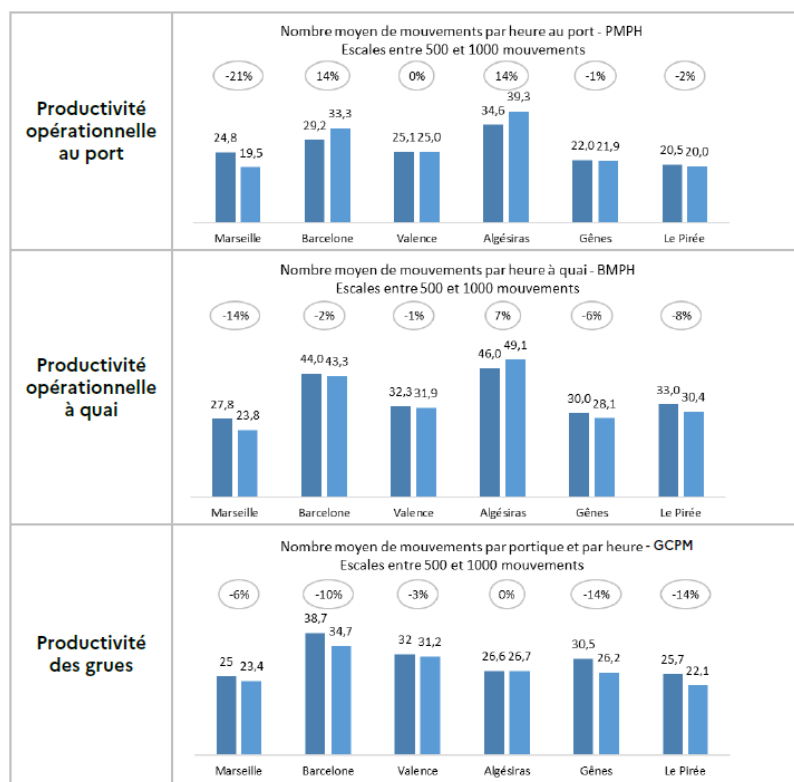
Ce déficit de productivité se confirme également pour le port de Marseille-Fos, sur la façade méditerranéenne : ainsi, lorsque les terminaux du

(1) L’indicateur GCPMH mesure enfin la productivité brute des portiques portuaires, en calculant le nombre de mouvements manutentionnés en moyenne sur un portique en une heure.

(2) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 51.

GPMM effectuent 19,5 mouvements par heure au port en moyenne pour les escales entre 500 et 1 000 mouvements, les terminaux de Barcelone, de Valence, d'Algésiras, de Gênes et du Pirée en effectuent respectivement 33,3, 25,0, 39,3, 21,9 et 20,0 en 2023. Il en va de même pour la productivité opérationnelle à quai et la productivité des grues, le GPMM se classant pour ces deux autres indicateurs à la dernière position des cinq premiers ports de la façade.

PERFORMANCE OPÉRATIONNELLE DES PORTS À CONTENEURS DE LA RANGÉE MÉDITERRANÉENNE POUR LES ESCALES ENTRE 500 ET 1 000 MOUVEMENTS (2021-2023)



Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 50, d'après des données IHS Markit.

Dans ce contexte, il apparaît que **la plupart des ports européens comparables sont plus compétitifs que les grands ports maritimes français**, si l'on s'en tient à ces indicateurs qui mesurent la productivité brute des terminaux. Ce déficit se constate également à la lecture du rapport entre capacités théoriques des terminaux (CT) et volumes réellement traités (VR). Ainsi, pour l'année 2024, sur le segment conteneurs, exprimé en EVP, ce rapport s'avère particulièrement défavorable pour les ports français : 1,8 pour Le Havre (5,5 millions de CT pour 3,1 millions de VR en EVP) et 2,1 pour Marseille (3 millions pour 1,4), contre 0,96 pour Valence (5,4 millions pour 5,6) et 1,01 pour Rotterdam (11,4 millions pour 13,8). Comme l'indique l'Union portuaire rouennaise (UPR), « *cette comparaison met en évidence un indicateur déterminant : le taux d'utilisation des capacités, révélateur direct de la performance opérationnelle et de l'attractivité commerciale des infrastructures* » ⁽¹⁾, est moins élevé dans les ports français que chez leurs principaux concurrents.

(1) Réponses écrites de l'Union portuaire rouennaise (UPR) au questionnaire de la mission.

b. Une perception qualitative inégale pour certains segments

Par ailleurs, quoiqu'il ressorte des nombreuses auditions menées par la mission que les clients des ports français sont globalement satisfaits des performances logistiques des infrastructures et de la qualité des services portuaires, plusieurs indicateurs permettent de poser, pour certains segments spécifiques, le constat d'une compétitivité qualitative inégale, voire encore limitée.

i. Un degré de satisfaction des clients portuaires encore hétérogène

D'une part, l'attractivité des ports français telle qu'elle est perçue par les clients de l'économie portuaire demeure hétérogène en fonction des segments d'activité considérés. De manière générale, sur la période 2021-2023, la DGITM indique que « 62 % des entreprises interrogées reconnaissent une nette amélioration de la qualité des services des ports français » ⁽¹⁾, soit une trajectoire de progression certaine. Cependant, dans cet intervalle, la moyenne nationale cache des tendances différenciées selon les places portuaires : l'administration précise ainsi que « la qualité de service d'HAROPA Port semble s'être dégradée en 2023 selon 71 % des répondants, tandis que celle de Dunkerque a reçu 92 % de réponses positives. Marseille a obtenu 65 % de note positive en 2023, ce qui représente une très nette amélioration. » ⁽²⁾.

Si peu d'enquêtes générales existent sur ce sujet, une approche ciblée permet à tout le moins de constater l'hétérogénéité du degré de satisfaction selon les segments concernés et la nature des clients portuaires. À ce titre, le baromètre de perception des chargeurs, élaboré annuellement par l'AUTF (qui représente les importateurs et exportateurs, dits « donneurs d'ordres », souscrivant les contrats d'affrètement auprès des armateurs pour le transport maritime des marchandises) et Eurogroup Consulting, sur la base d'une enquête en ligne auprès des partenaires de l'association ⁽³⁾ intervenant dans les places portuaires françaises ⁽⁴⁾, témoigne, illustration ne pouvant certes pas être généralisée à l'ensemble des segments de l'activité portuaire, d'une dégradation de la satisfaction des chargeurs. En effet, alors que 59 % des chargeurs se disaient en 2021 satisfaits ou très satisfaits des ports français (dont 62 % à Marseille-Fos, 43 % à HAROPA, 88 % à Dunkerque, contre

(1) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 76.

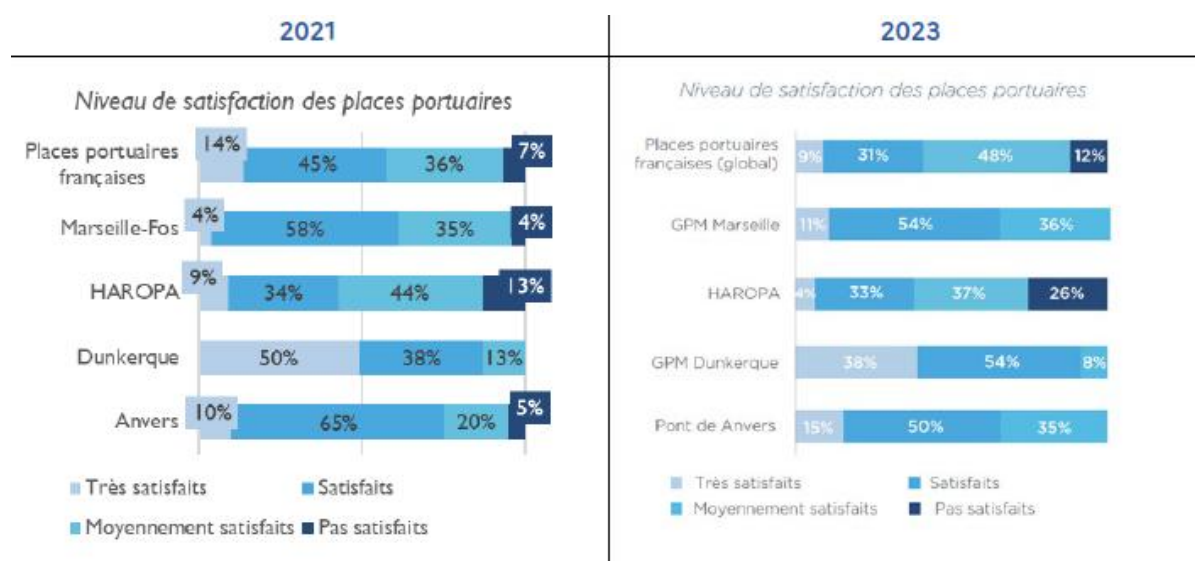
(2) Ibid., p. 76.

(3) Comme l'indique l'AUTF dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission, « l'AUTF et Eurogroup Consulting collaborent depuis près de 10 années à la réalisation et la diffusion des baromètres Ferroviaire, Route, Fluvial et Transport combiné, Maritime, mais aussi de la Fonction Douane, Transport Routier. Les analyses produites permettent notamment d'identifier les points de friction récurrents du passage portuaire, de mesurer l'évolution de la satisfaction des chargeurs dans le temps et de hiérarchiser les leviers d'amélioration les plus attendus. Elles constituent ainsi un socle objectif pour nourrir le dialogue avec les gestionnaires et les autorités portuaires. »

(4) Ainsi, en 2023, d'après le baromètre de l'AUTF, les principaux critères retenus par les chargeurs pour le choix d'un port sont : les coûts pré- et post-acheminement du fret maritime, la présence des compagnies maritimes, les franchises (stationnement, gardiennage dans les terminaux), la proximité des opérations, et les risques de congestion et de blocage. Les cinq principaux axes de progrès sont, dans l'ordre : la fluidité du passage de la marchandise, l'offre d'escales, la transparence des coûts, la transparence du déroulement des opérations, et le traitement des marchandises.

75 % à Anvers), ce niveau de satisfaction (pour les segments « *satisfaits* » et « *très satisfaits* ») a diminué entre 2021 et 2023, pour atteindre 40 %, soit une baisse de 19 points en trois ans (65 % à Marseille-Fos et 37 % à HAROPA, contre 65 % à Anvers) ; en résulte une hausse de 10 points des clients « *moyennement satisfaits* ». Cette réduction de la satisfaction des clients est en grande partie liée aux mouvements sociaux et aux phénomènes de congestion observés sur les années passées. Sur la période, seul le port de Dunkerque conserve un très bon degré de satisfaction, avec 92 % de clients « *satisfaits* » ou « *très satisfaits* ».

ÉVOLUTION DU NIVEAU DE SATISFACTION DES CHARGEURS DANS LES PORTS FRANÇAIS (2021-2023)



Source : DGITM, op. cit., 2024, p. 75, d'après le baromètre de perception des chargeurs de l'AUTF.

ii. Une perception problématique des coûts du passage portuaire

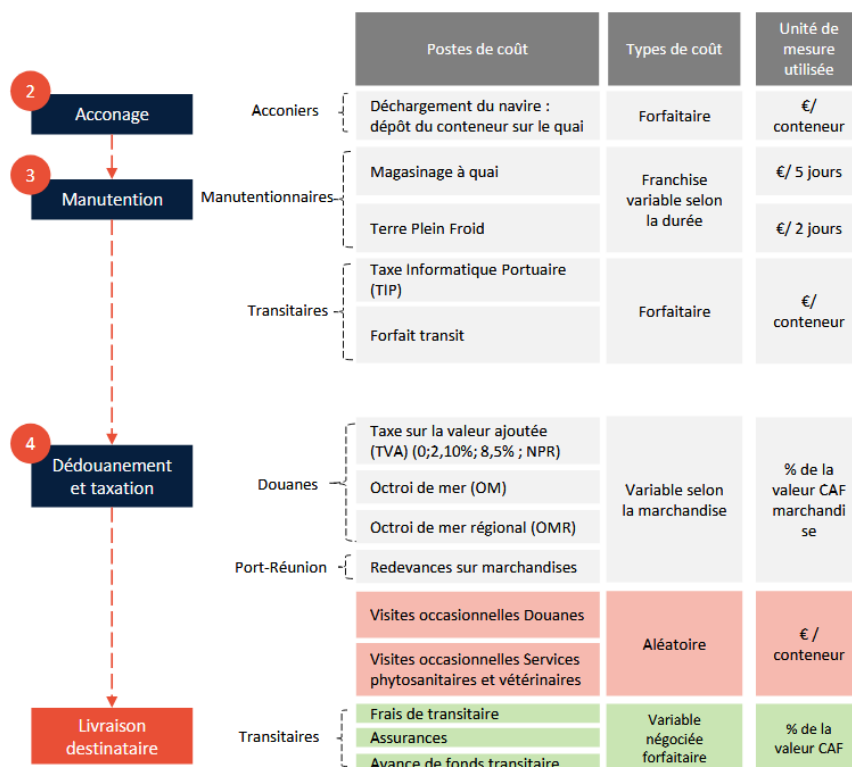
À ces différents facteurs s'ajoute enfin un indicateur délicat et difficilement mesurable, dans la mesure où aucun indicateur unifié ne permet d'effectuer de comparaisons européennes ou internationales : celui de **la perception par les opérateurs des coûts du passage portuaire**. Malgré l'importance que revêt ce critère de coût pour la compétitivité-prix des places portuaires, aucun suivi régulier de son évolution n'est aujourd'hui effectué, ce qui complexifie toute recherche d'objectivation des données relatives aux prix des services portuaires ⁽¹⁾. Deux points distincts doivent être à cet égard bien différenciés : le niveau des droits de port d'un côté, et le coût global du passage portuaire de l'autre, qui résulte pour une très large partie des tarifs pratiqués par les entreprises privées de manutention.

- Quelle que puisse être la perception du niveau des droits de port par les opérateurs économiques, celui-ci ne joue qu'une place marginale dans la

(1) IGF et CGEDD, La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, 2018, p. 12 : « le coût de passage portuaire ne fait l'objet que d'un suivi ponctuel, sans que des comparaisons sur son évolution au cours du temps soient aisées à établir. La dernière étude comparant les coûts de passage portuaire des ports européens, qui faisait apparaître des coûts plus élevés dans les ports français que dans les autres ports, est ancienne (2014 à partir de données 2013) et nécessite donc d'être actualisée. »

compétitivité-prix du passage portuaire. Comme l'indique en effet un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) consacré à la transformation du modèle économique des GPM, le coût du passage portuaire « *comprend non seulement les frais facturés par le port (droits de port), mais aussi des frais facturés par les entreprises privées de service au navire, le coût de la manutention, le coût de stockage de la marchandise et les coûts indirects d'immobilisation du navire, de même que les coûts de congestion ou d'attente aux terminaux. La répartition de ces coûts est variable d'un type de navire à l'autre. À titre d'exemple [...], pour un porte-conteneurs de 13 000 EVP, les services portuaires et les droits de port représentent chacun de l'ordre de 10 % du coût du passage portuaire, tandis que la part de la manutention dépasse 60 % ; pour un navire de 180 000 tonnes de port en lourd (TPL) de minerai de fer, la part de la manutention dépasse 70 %, celles des services aux navires est de l'ordre de 5 à 6 % et celle des droits de port environ de 10 %. Ainsi, le positionnement concurrentiel d'un port en matière de coûts de passage portuaire dépend du type de trafic considéré : un port non compétitif pour le trafic de minerai pourra être compétitif pour le trafic de conteneurs, et vice-versa. » ⁽¹⁾.*

DÉCOMPOSITION DE LA FORMATION DES COÛTS DU PASSAGE PORTUAIRE



Source : VER20 Consulting et Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion, Étude sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire à La Réunion, 7 avril 2016, p. 28.

À titre d'illustration, pour le port de La Réunion, le coût du passage portuaire représente, pour 1 euro de marchandises, hors fiscalité, 0,05 euro : 0,04 euro de dépenses liées aux postes fixes (0,02 euro pour le déchargement, le

(1) IGF et CGEDD, La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, 2018, p. 11.

magasinage à quai, la taxe informatique portuaire, et 0,01 euro pour les honoraires douaniers et les frais des transitaires) et 0,01 euro de dépenses corrélées à des postes variables (redevances portuaires et assurances) ⁽¹⁾. Autrement dit, les coûts liés au passage portuaire représentent 5 % de la valeur totale des marchandises (dont 34 % pour les opérations de déchargement, 21 % pour les frais de transitaires, 17 % pour les honoraires des agréments douaniers, 10 % pour les assurances, 6 % pour les redevances portuaires et 1 % pour le magasinage à quai) ⁽²⁾.

En l'absence d'évaluation consolidée du niveau des droits de port entre les différentes places portuaires européennes ⁽³⁾, il est cependant notable de constater que la compétitivité portuaire ne repose plus aujourd'hui que très partiellement sur le niveau de ces droits et des tarifs pratiqués par les opérateurs des services portuaires (synthétisés dans le compte d'escale, qui inclut les droits de port et le coût des services portuaires : remorquage, lamanage, pilotage). En effet, comme l'indique la direction d'HAROPA Port, « *les études de parangonnage avec les principaux ports européens sur ce compte d'escale ont permis de corriger les écarts majeurs et non justifiés pour les principales filières. Ainsi, HAROPA Port a réduit ses droits de ports de près de 20 % sur les grands navires porte-conteneurs en 2024 pour revenir au même niveau qu'Anvers. Pour l'export de céréales, les droits de ports ont été positionnés volontairement à un niveau bas à Rouen pour les plus grands navires, car la profondeur du chenal de navigation limite leur capacité de chargement. D'autre part, le compte d'escale ne pèse que 20 % dans le coût complet du passage de la marchandise : en effet, le principal poste de coût concerne la manutention portuaire, qui est fixé librement par les opérateurs privés.* » ⁽⁴⁾

Des pratiques tarifaires avantageuses dans les ports du Nord

Sur le plan des tarifs pratiqués par les autorités portuaires en termes de droits de port, les ports de Rotterdam et d'Anvers pratiquent des politiques de réductions tarifaires ciblées, susceptibles de constituer un important atout en matière de compétitivité. Ainsi, l'autorité portuaire de Rotterdam accorde des bonus environnementaux pouvant aller jusqu'à 100 % de remise sur les droits de port pour certains navires disposant d'un certificat délivré par la Fondation Green Award, gage d'investissements réalisés par leur propriétaire pour améliorer leur performance écologique ; cette remise peut même aller

(1) VER20 Consulting et Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de La Réunion, Étude sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire à La Réunion, 7 avril 2016, p. 29.

(2) Ibid., p. 30.

(3) Il est difficile de comparer directement et numériquement les droits de port entre les ports français et les ports de la rangée nord-européenne. En effet, chaque autorité portuaire dispose d'une structure tarifaire différente en matière de tonnage, d'escales, de marchandises, de remises de fréquence, etc. Afin de comparer précisément un port français avec un port de la rangée nord, en raison de brochures tarifaires complexes et propres à chaque place portuaire, il faudrait plutôt définir un navire type – nombre d'EVP, nombre d'escales annuelles, tonnage brut, volume manutentionné, profil environnemental – même si cette approche resterait approximative et ne donnerait qu'une tendance, et non pas une vision comparative globale. Bien que les droits des ports français soient régulièrement pointés du doigt comme étant a priori plus élevés qu'ailleurs, ceux-ci s'inscrivent généralement comme un élément parmi d'autres handicaps compétitifs, et ne sont aucunement un facteur déterminant. Autrement dit, l'idée selon laquelle les ports français perdraient des trafics principalement à cause de droits de port excessifs est aujourd'hui assez difficile à étayer empiriquement. Les questions logistiques et opérationnelles semblent davantage l'expliquer.

(4) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

jusqu'à 120 % en fonction du score obtenu par la compagnie sur l'index environnemental du navire. De même, le port applique une autre remise sur les droits de port en fonction du pourcentage de transbordement des navires, afin d'encourager le traitement de volumes plus importants ; l'éligibilité à cet avantage repose sur une comparaison entre la quantité de cargaison déchargée/chargée et le tonnage brut du navire. Le port d'Anvers-Bruges propose lui aussi des remises tarifaires ciblées sur le niveau de performance écologique des navires ainsi que sur la fréquence de leurs escales.

● S'il paraît, en l'absence de données récentes, complexe d'élaborer une comparaison chiffrée à l'échelle européenne, plusieurs interlocuteurs de la mission ont cependant mis en avant un coût global du passage portuaire qui serait plus élevé dans les GPM que chez leurs principaux concurrents. La multiplicité des intervenants de la chaîne logistique, depuis les pilotes jusqu'aux services phytosanitaires, en passant par les remorqueurs, les lamaneurs, les aconiers, les manutentionnaires, les transitaires, les services douaniers, générerait ainsi une multiplication des coûts des transactions ; comme l'indique à ce titre l'étude précitée de l'IGF, *« les tarifs de pilotage et de remorquage dans les GPM seraient sensiblement plus élevés que dans les ports européens concurrents du Nord, sans que les écarts constatés puissent uniquement s'expliquer par de moindres économies d'échelle »* ⁽¹⁾. De même, selon le professeur Cyrille Bertelle, interrogé par la mission, *« le coût de l'escale dans les ports français reste supérieur à celui observé dans les ports concurrents du Benelux pour plusieurs composantes. Les droits de pilotage et de remorquage sont réglementés et leur niveau est fréquemment cité par les armateurs comme un facteur prépondérant. »* ⁽²⁾ Les analyses comparatives publiées sur cette thématique par les unions maritimes et portuaires (UMEP) montrent également que ces derniers se situent dans la moyenne haute européenne pour l'ensemble des prestations régaliennes et de manutention ⁽³⁾.

Au-delà des tarifs pratiqués en eux-mêmes, l'écosystème portuaire français souffre en outre **de surcoûts indirects liés aux délais et aux ruptures de charge**, qui induisent un déficit de compétitivité face aux grands hubs du nord de l'Europe. Ce différentiel de coût, qu'aucune étude n'a pour l'instant pu évaluer, est donc intrinsèquement lié au déficit de performance portuaire ; comme l'indique M. Arnaud Serry, interrogé par la mission, *« ce coût ne se limite pas au tarif affiché : il inclut le “coût logistique total”, intégrant le temps et l'incertitude »* ⁽⁴⁾.

(1) IGF et CGEDD, La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, 2018, p. 12.

(2) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'Union maritime et portuaire de France (UMPF) au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de M. Arnaud Serry au questionnaire de la mission.

II. UNE COMPÉTITIVITÉ OBÉRÉE PAR L'ACCUMULATION DE FREINS STRUCTURELS CRITIQUES

Au-delà de ces premiers constats, signalant une stagnation ou une perte progressive de flux maritimes et une diminution des parts de marché à l'échelle européenne et mondiale, il apparaît que **le décrochage compétitif de l'écosystème portuaire français résulte d'une série de causes structurelles** de natures diverses : d'une part, une fluidité restreinte du fait d'un hinterland insuffisamment connecté et d'un développement lacunaire du report modal ; et, d'autre part, une fiabilité loin d'être satisfaisante ⁽¹⁾, en raison de l'« effet mémoire » des conflits sociaux passés sur la réputation des ports français et d'un empilement réglementaire critique, marqué par la longueur et la complexité des procédures administratives, en particulier dans les champs de l'urbanisme, de la domanialité et de l'environnement, ainsi que par les incertitudes relatives au renouvellement des concessions pour les opérateurs. Or, ces limites sont susceptibles d'engendrer une baisse d'attractivité et un détournement durable, parfois irréversible, des trafics vers les ports concurrents, qui conservent aujourd'hui une avance considérable ⁽²⁾.

A. UNE FLUIDITÉ PORTUAIRE ENTRAVÉE PAR DES LIMITES MAJEURES

Des entraves persistantes restreignent aujourd'hui la fluidité du passage portuaire au sein des plateformes françaises, qui souffrent d'une connexion lacunaire aux réseaux mondialisés ainsi que d'une faiblesse structurelle de leurs dessertes terrestres et fluviales. Ces difficultés se manifestent par une intégration limitée dans les flux maritimes mondiaux et un déficit de sécurisation des hinterlands portuaires, facteurs auxquels s'ajoute une sous-exploitation du potentiel multimodal (insuffisante part modale des transports massifiés et forte dépendance à la route, qui dégradent la performance des corridors logistiques). Pour reprendre l'expression du professeur Arnaud Serry, la compétitivité des ports français ne dépend en effet « *pas seulement de leurs quais ou de leurs terminaux, mais d'un écosystème logistique complet, dans lequel le maillon terrestre et organisationnel reste aujourd'hui le principal point de fragilité* » ⁽³⁾.

(1) Cette notion de « fiabilité portuaire » occupe un rôle déterminant parmi les facteurs du choix portuaire, dans la mesure où un blocage portuaire peut entraîner des retards, des pénalités, des coûts supplémentaires, et in fine une désorganisation globale de la chaîne logistique, tout en contribuant à une dégradation de la confiance des armateurs. Prenant l'exemple de la réparation navale, le Cluster maritime français (CMF) souligne ainsi que « l'exemple récent d'un navire de croisière dérouté de Marseille vers Gênes illustre cette fragilité : ce type d'événement peut produire des effets durables sur l'ensemble des services portuaires, y compris les chantiers de réparation » (réponses écrites au questionnaire de la mission).

(2) D'après les réponses écrites de l'UMPF au questionnaire de la mission, « sur les liaisons océaniques, dans la rangée nord-européenne, les ports du Benelux et d'Allemagne gardent une avance considérable. Ils impriment le tempo et leurs investissements constants ne laissent que peu de marge de manœuvre aux ports français. Toutefois, un travail ciblé et constant auprès des chargeurs d'un hinterland spécifique peut permettre de dégager des opportunités de développement. La disponibilité d'équipements adaptés, avec un coût d'utilisation comparable à nos voisins, est un prérequis pour pouvoir les affronter. La connectivité multimodale des infrastructures est désormais un critère déterminant dans les décisions des chargeurs. Un dialogue social apaisé constitue un atout indéniable, sans pour autant être un prérequis absolu, comme le montre la dégradation récente du climat social observée dans certains ports du Benelux. »

(3) Réponses écrites de M. Arnaud Serry au questionnaire de la mission.

1. Une connectivité maritime et terrestre fortement restreinte

Les infrastructures portuaires françaises sont en premier lieu caractérisées par une connectivité maritime et terrestre fortement dégradée, qui se manifeste par un déficit de connexion au réseau mondial de transports maritimes réguliers d'une part, et de sécurisation des arrière-pays portuaires d'autre part.

a. Des connexions maritimes resserrées dans un climat concurrentiel

Le positionnement des ports français dans les réseaux maritimes représente une première lacune majeure : ces derniers souffrent en effet aujourd'hui d'une connectivité limitée, alors même que cette caractéristique constitue un critère essentiel de compétitivité et influe sur la performance logistique des infrastructures, comme le soulignent plusieurs études scientifiques consacrées au sujet ⁽¹⁾.

i. Un indice de connectivité en retrait par rapport aux ports européens

L'indice de connectivité maritime des ports français accuse tout d'abord un retard critique. Mesurée par l'indice portuaire de connectivité des transports maritimes réguliers (*Liner shipping connectivity index* – LSCI ⁽²⁾, développé par la CNUCED pour évaluer « *la capacité d'un port à s'affirmer comme hub maritime régional voire international* » ⁽³⁾), qui rend compte du niveau d'intégration des ports à conteneurs dans le réseau mondial, la connectivité des places portuaires nationales s'avère certes élevée, mais apparaît en retrait par rapport à celle des principaux ports européens et mondiaux. Au niveau national, la France obtient en effet au premier trimestre 2026 un score nettement inférieur à celui des États concurrents : 267,28, contre 342,24 pour la Belgique, 268,27 pour l'Égypte, 320,72 pour l'Allemagne, 288,27 pour l'Italie, 263,16 pour le Maroc, 380,96 pour les Pays-Bas, 419,34 pour l'Espagne et 394,00 pour le Royaume-Uni ; ce score est en outre très éloigné des valeurs atteintes par la Chine (1 322,63), le Japon (421,91) et les États-Unis (510,76) ⁽⁴⁾.

De même, à l'échelle individuelle de chaque place portuaire, les résultats de l'indice LSCI signalent un degré de connectivité très éloigné des positions les plus élevées du classement pour chaque façade maritime (Shanghai apparaît ainsi en tête

(1) B. Tovar et A. Wall, « The Relationship Between Port-Level Maritime Connectivity and Efficiency », 2022, in : *Journal of Transport Geography*, vol. 98 ; M. Fugazza et J. Hoffmann, « Liner shipping connectivity as determinant of trade », 2017, in : *Journal of Shipping and Trade*.

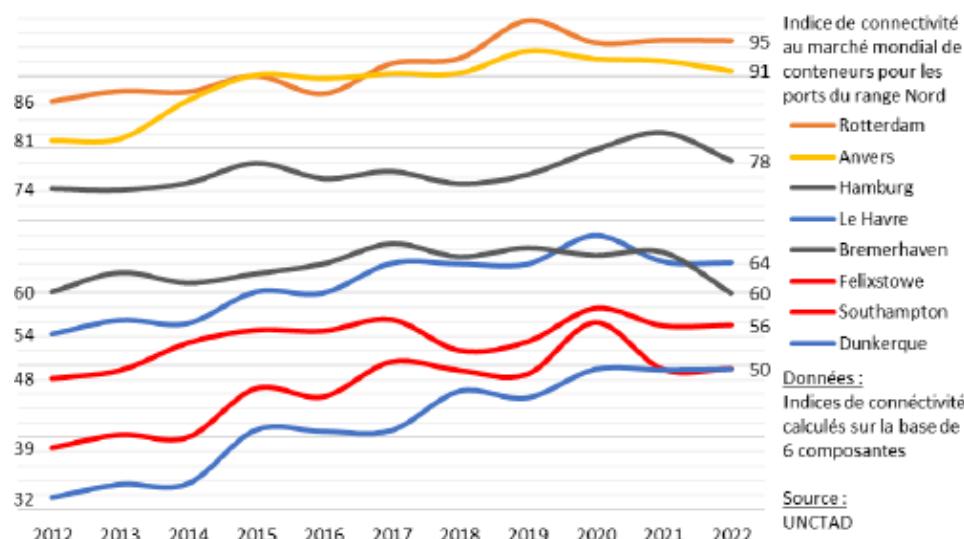
(2) Boston Consulting Group et MTE, 2021 : calculé à partir des performances de plus de 900 ports dans le monde sur la base de l'évolution d'un indice 100 (année de référence : 2006), l'indice LSCI est élaboré via la pondération moyenne de la valeur de six indicateurs évaluatifs, mesurant l'attractivité (nombre de navires prévus par semaine dans le pays), la capacité de charge (capacité de charge annuelle déployée en EVP), les lignes maritimes (nombre de services de transport maritime offerts à partir et en direction du pays considéré), les compagnies maritimes (nombre de compagnies offrant des services de transports maritimes à partir et en direction du pays considéré), la capacité d'accueil (taille moyenne en EVP du plus grand porte-conteneur opérant des services à partir et en direction du pays considéré) et l'ouverture à l'international (nombre de pays connectés via des services de transports maritimes offrant une liaison directe).

(3) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 31.

(4) CNUCED, indice de connectivité des transports maritimes réguliers (mis à jour le 23 mars 2026), consulté en ligne le 29 mai 2026.

du classement mondial, avec un indice de 148). Sur le « *Range* » nord, Le Havre et Dunkerque obtiennent des scores de 64 et de 49 (respectivement situés aux 26^e et 55^e places du classement), soit des valeurs très en-deçà de celles obtenues par les ports de Rotterdam (95), Anvers (91) et Hambourg (78). Sur la façade méditerranéenne, Marseille atteint un score de 42 (69^e place mondiale), loin derrière Valence (70, 21^e place mondiale), Barcelone (67, 25^e place mondiale) et Gênes (48, 56^e place mondiale). Enfin, sur la façade atlantique, les GPM français sont marqués par une faible intégration dans le réseau mondialisé « *avec des trafics portuaires essentiellement basés sur des filières locales et régionales générées par un tissu industriel relativement diffus* » ⁽¹⁾ (LSCI de 13 pour Nantes-Saint-Nazaire, de 4 pour La Rochelle et de 2 pour Bordeaux). Ces résultats soulignent la difficulté des ports français de se positionner comme des « *hubs* » régionaux à l'échelle continentale, au détriment de leur attractivité et de leurs performances logistiques ⁽²⁾.

INDICE PORTUAIRE DE CONNECTIVITÉ DES TRANSPORTS MARITIMES RÉGULIERS POUR LES PORTS DE LA RANGÉE NORD-EUROPÉENNE (2012-2022)



Source : DGITM, op. cit., 2024, p. 32, d'après données CNUCED – LSCI sur la période 2012-2022.

ii. Un effritement de long terme de l'intégration portuaire française

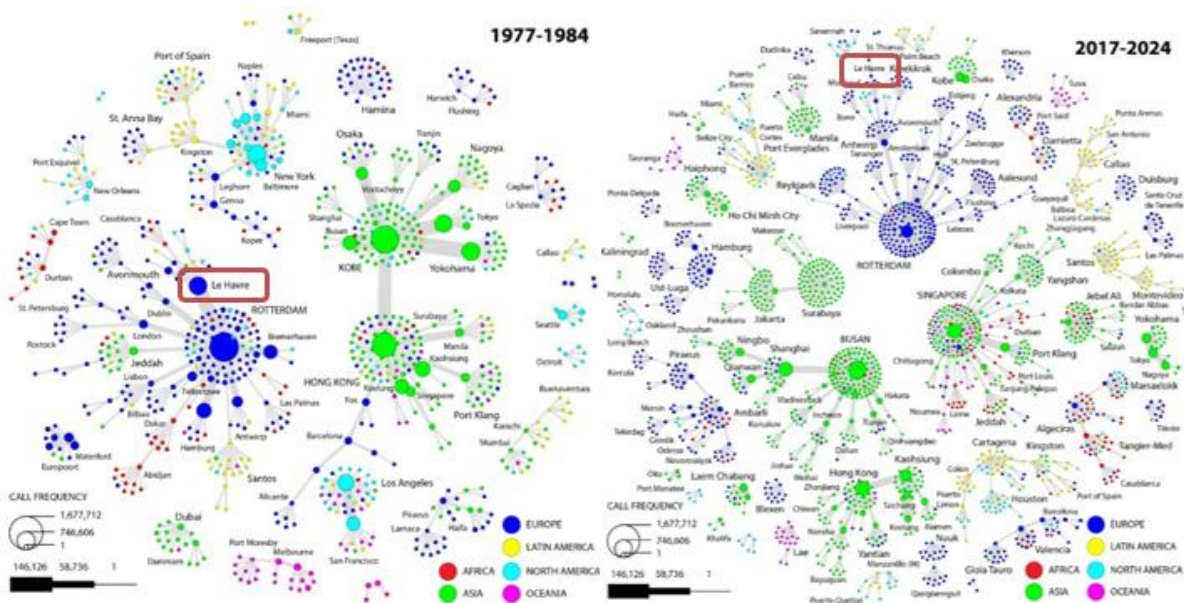
Par ailleurs, les travaux de recherche évaluant l'intégration des ports français soulignent de leur côté **la dégradation continue de la position occupée par la France dans les réseaux maritimes**. À titre d'illustration, l'analyse réalisée en 2026 par M.-A. Faure et C. Ducruet du réseau maritime conteneurisé mondial par grandes périodes (de 1977 à 2024) témoigne d'une réduction sensible de la place occupée par les terminaux havrais, sur le long terme, dans les flux européens et

(1) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 34.

(2) Comme le souligne à cet égard la DGITM (Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 34), « la connectivité, mesurée par le nombre de liaisons de transport, est associée aux performances logistiques, quel que soit le mode de transport. Le fait de disposer d'un plus grand nombre d'options de connectivité est associé positivement aux performances logistiques grâce, par exemple, à une concurrence accrue pour les services logistiques, à des investissements plus importants dans les infrastructures matérielles et immatérielles, à la présence croissante d'opérateurs logistiques mondiaux et à une exposition aux meilleures pratiques. »

mondiaux, comme le montrent les cartographies suivantes, élaborées selon la méthode des « flux majeurs » (« single linkage analysis »). Ainsi, « dans la première période (1977-1984), Le Havre se distingue nettement du reste de l'Europe : il est le second plus grand hub après Rotterdam, suivi par Hambourg et Bremerhaven, et loin devant Anvers. Dans la dernière période (2017-2024), tandis que l'Asie domine le monde, Rotterdam reste le hub majeur européen, suivi par Hambourg, Ambarli, Le Pirée, certains hubs secondaires (Flessingue, Reykjavik, Ålesund), mais aussi et surtout Anvers, qui cette fois domine Le Havre. » ⁽¹⁾

DEGRÉ D'INTÉGRATION DES PRINCIPAUX PORTS MONDIAUX DANS LES RÉSEAUX MARITIMES (PÉRIODES 1977-1984 ET 2017-2024)



Source : C. Ducruet C., M.-A. Faure, Structure and dynamics of the global container shipping network, 1970s-2020s, 2026, in : D.W. Song (dir.), Research Handbook on Maritime Logistics, Edward Elgar.

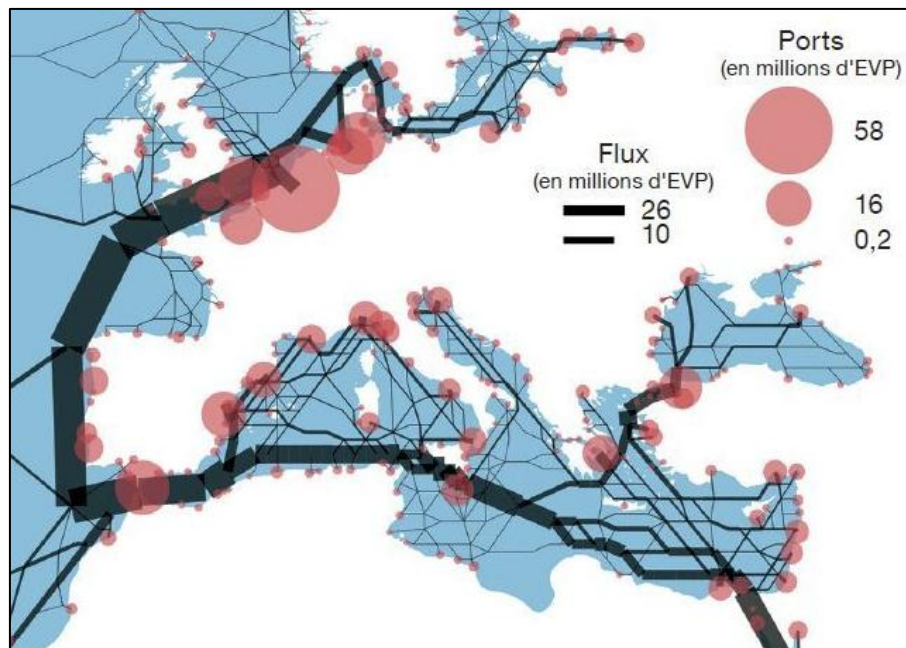
D'autres indicateurs permettent également de mettre en avant le caractère lacunaire de la connectivité des ports français au sein des réseaux maritimes. Une étude plus ancienne réalisée en 2017 par MM. César Ducruet et Mattia Bunel signale ainsi que le port du Havre, malgré sa position géographique avantageuse, est aujourd'hui contourné par la grande route commerciale Europe-Asie qui transite par le canal de Suez. Ce contournement se perçoit très clairement à la lecture de la cartographie du réseau maritime conteneurisé européen, qui illustre l'orientation des flux maritimes en soulignant la hiérarchie entre les différentes places portuaires ⁽²⁾. Au-delà de ces deux indices, d'autres travaux ont eu pour objectif d'analyser la nature qualitative de l'intégration verticale des ports et des villes portuaires aux réseaux commerciaux mondialisés, en étudiant la décomposition des flux et des investissements effectués dans les places portuaires. L'indice d'intégration verticale qui en résulte, appliqué à 80 villes portuaires européennes et couvrant plus de 8 000 établissements dans les secteurs du transport et de la logistique, vise à

(1) Réponses écrites de M. César Ducruet au questionnaire de la mission.

(2) César Ducruet et Mattia Bunel, « Le transport maritime et les ports », 2017, in : A. Euzen., F. Gaill, D. Lacroix et P. Cury (dir.), L'Océan à Découvert. CNRS Editions (données Lloyd's List Intelligence).

« mettre en exergue la capacité des ports à attirer des “intégrateurs”, aussi appelés “opérateurs intermodaux”, par opposition aux compagnies de transport classiques ou “monomodales”. Entre ces deux extrêmes se situent les transitaires, dont le rôle est davantage d’organiser la chaîne logistique que de faire du transport. » ⁽¹⁾ Or, la connectivité des ports français se distingue, d’un point de vue qualitatif, par une proportion plus élevée de transitaires que de compagnies ou d’intégrateurs, de la même façon que les ports roumains ou que ceux de la mer Baltique, et à la différence des ports belges et allemands. Il en ressort que les ports français sont frappés par une certaine faiblesse dans leur connexion aux chaînes logistiques : de fait, « une forte intégration via des transitaires est plutôt synonyme de désintégration de la chaîne logistique. La forte présence de transitaires est donc un signe de faiblesse, car plus il y a de transitaires, plus la chaîne logistique est désintégrée. Les ports du Nord, et dans une certaine mesure l’Espagne, ont au contraire réussi à attirer des opérateurs intermodaux, sans passer par les transitaires. » ⁽²⁾

CARTOGRAPHIE DU RÉSEAU MARITIME CONTENEURISÉ EUROPÉEN



Source : César Ducruet et Mattia Bunel, Le transport maritime et les ports, 2017, in : A. Euzen., F. Gaill, D. Lacroix et P. Cury (dir.), L’Océan à Découvert. CNRS Editions (données Lloyd’s List Intelligence).

b. Un déficit d’appréhension des hinterlands portuaires

Alors que la stratégie nationale portuaire (SNP) élaborée en 2021 a fait de la reconquête de l’arrière-pays portuaire (ou « *hinterland* », qui désigne l’aire géographique dans laquelle le port offre ses services et interagit avec ses clients, c’est-à-dire l’ensemble des points d’origine et de destination terrestres des marchandises transitant par ses terminaux ⁽³⁾) un objectif stratégique pour la densification des flux, et que de nombreux acteurs portuaires soulignent

(1) Réponses écrites de M. César Ducruet au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

(3) Jean-Paul Rodrigue, The geography of transport systems. Routledge, 6^e édition, 2024.

l'importance prioritaire de l'extension des réseaux de transport vers un arrière-pays diversifié ⁽¹⁾, les ports français souffrent de connexions lacunaires avec leurs hinterlands respectifs. Or, dans un contexte de « *régionalisation portuaire* » ⁽²⁾, pour reprendre l'expression de T. E. Noteboom et J. P. Rodrigue, se traduisant par une dynamique d'intégration des plateformes dans les segments logistiques terrestres (au-delà de la seule offre maritime) et de renforcement des liens qu'elles entretiennent avec les centres intérieurs de distribution des marchandises, la maîtrise et l'accessibilité de l'arrière-pays constituent de plus en plus un facteur déterminant du choix portuaire ⁽³⁾. En effet, alors que l'essor de la conteneurisation et l'élaboration de chaînes logistiques intégrées ont transformé les relations entre les places portuaires et leur arrière-pays, un port n'est plus choisi « *uniquement en fonction de sa proximité avec le marché, mais en raison de son intégration dans les chaînes logistiques les plus efficaces, moins coûteuses, plus rapides, plus fiables ou plus flexibles. En conséquence, un port peut se voir marginalisé s'il est exclu de ces réseaux logistiques performants.* » ⁽⁴⁾

i. Une complexification problématique de la desserte des hinterlands

Les ports français sont de fait confrontés à **un phénomène de complexification et de contestation de leurs hinterlands**, à mesure que s'accroît la concurrence interportuaire. Comme le souligne le professeur Antoine Frémont, « *depuis les années 1970, la conteneurisation a rendu contestables les hinterlands des ports d'une même façade maritime. À une succession de transports segmentés (transport maritime, passage portuaire, transport terrestre) se substituent progressivement des chaînes logistiques intégrées maîtrisées par des opérateurs globaux. Pour ces derniers, le passage par un port ne s'impose plus nécessairement en fonction de la seule proximité au marché. Un autre port plus éloigné du point à desservir est donc préférable s'il s'inscrit dans des chaînes logistiques plus efficaces.* » ⁽⁵⁾ Or, cette situation se traduit par une double dynamique de captation des trafics français par les grands ports européens et par une contestation croissante de l'hinterland des GPM au sein même de leur espace commercial.

(1) Hervé Martel, « Les leviers pour améliorer la compétitivité des ports français », 2022, in : Administration, vol. 275, n° 3, pp. 54-56.

(2) T. E. Noteboom et J.-P. Rodrigue, « Port regionalization: towards a new phase in port development », 2005, in : Maritime Policy & Management, vol. 32, chap. 3, pp. 297-313.

(3) David Guerrero, « Impacts of transport connections on port hinterlands », 2019, in : Regional Studies, vol. 53, chap. 4.

(4) Arnaud Serry et Ronan Kerbirou, « L'arrière-pays des ports français : dynamiques et typologie en contexte européen », in : Flux, 2026/4 Pub. anticipées, pages i21 à xxiii Éditions Université Gustave Eiffel, pp. V-VI.

(5) Antoine Frémont, « Ports français : coopération et développement des hinterlands », 2018, in : Transports Infrastructures et Mobilité, n° 513, p. 35. Il est souligné (p. 36) que, « à une première phase (années 1970) caractérisée par des hinterlands continus qui se différencient en fonction de leur inégale richesse et qui expliquent alors la hiérarchie portuaire succède une seconde phase "d'hinterlands en archipel" dominés et organisés par le ou les ports les plus importants. Des dessertes terrestres massifiées fluviales ou ferroviaires relient des terminaux intérieurs situés à proximité des grandes métropoles. L'hinterland du port principal devient plus complexe, continu pour l'hinterland de proximité, discontinu au-delà, chaque terminal intérieur développant son propre hinterland. L'hinterland continu est aussi renforcé par le développement de centres logistiques à proximité du port dont la vocation n'est pas simplement régionale mais nationale ou internationale. Un effet boule de neige [...] se produit alors en faveur du port principal. [...] Les ports "secondaires" sont sous la menace d'une véritable "cannibalisation" de leur hinterland par le port principal. »

• **Une captation structurelle des trafics par les autres ports européens.**

D'une part, à l'import comme à l'export, les ports français maîtrisent un hinterland peu étendu, les flux en provenance ou à destination du territoire se trouvant largement captés par les grands ports des rangées nord-européenne et méditerranéenne, et, en particulier, par Anvers et Rotterdam. Aussi, près d'un tiers des produits manufacturés importés ne transitent pas par des ports français ⁽¹⁾ ; il en va de même pour 45 % des produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche importés. Autrement dit, pour ces deux catégories de produits, la part de marché des ports français à l'import s'élevait seulement, en 2019, à 71 et 55 % ; inversement, les ports français maîtrisent la quasi-totalité des flux d'importations de produits des industries extractives (produits énergétiques), du fait de la localisation des infrastructures et des raffineries ⁽²⁾.

En particulier, sur le segment des importations (hors UE) de produits manufacturés, l'analyse de la part de marché des ports français par département signale d'importantes fluctuations, révélant de manière aiguë les faiblesses de la structuration des hinterlands portuaires français. Pour la quasi-intégralité des départements de la région Grand Est, cette part se situe ainsi sous la barre des 20 %, manifestant la difficulté de l'écosystème portuaire à desservir l'intégralité du territoire ; de même, les départements de la région Centre voient en moyenne 60 % de leurs importations de produits manufacturés transiter par des ports étrangers – situation que connaît également, de façon plus surprenante, la région Hauts-de-France (départements du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne, hormis le département du Nord), malgré la présence du GPMD. Il en va globalement de même pour les exportations de produits manufacturés, qui témoignent cependant de parts de marché légèrement plus importantes pour les ports français dans plusieurs départements.

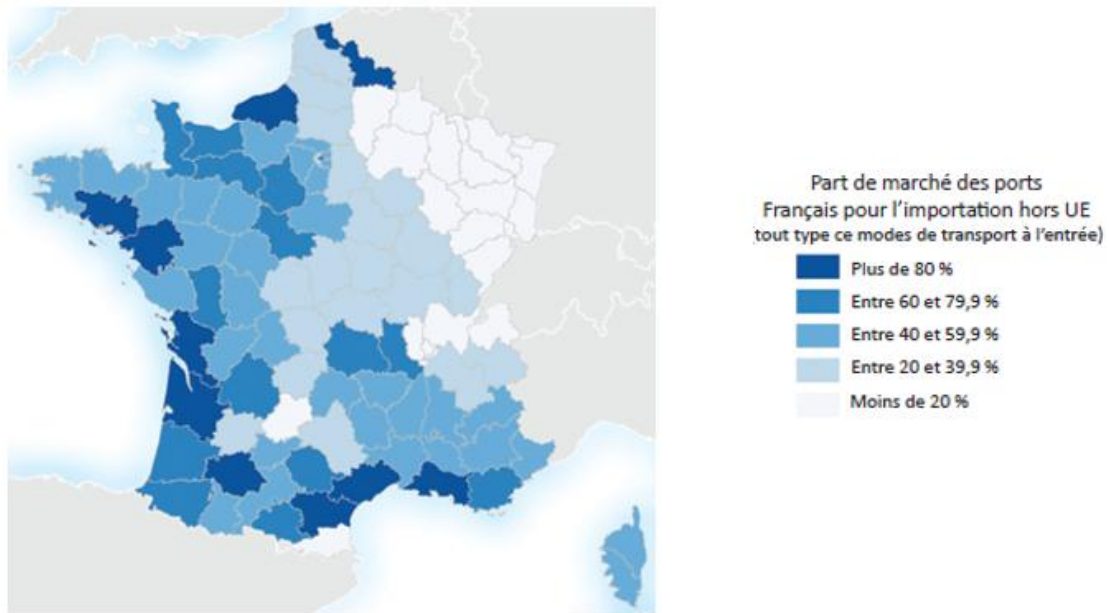
En contrepoint de ces situations d'« *hinterland[s] non-maîtrisé[s]* » ⁽³⁾, il apparaît à l'examen de cette géographie commerciale que l'arrière-pays des GPM de l'Hexagone se trouve particulièrement réduit. Ainsi, la part de marché du port de Nantes-Saint-Nazaire n'est supérieure à 80 % que dans les départements de la Loire-Atlantique et du Morbihan, et celle du port de Bordeaux ne s'élève à cette proportion que dans les départements de la Gironde et de la Charente-Maritime ; de surcroît, la part occupée par HAROPA Port, le GPMM et le GPMD dans les trafics commerciaux à l'import et à l'export n'atteint 80 % que dans les départements respectifs d'implantation de ces plateformes, à savoir la Seine-Maritime, les Bouches-du-Rhône et le Nord.

(1) Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, « L'arrière-pays des ports français : dynamiques et typologie en contexte européen », 2026, in : *Flux*, 2026/4, pub. anticipée, pp. i à xxiii, Éditions Université Gustave Eiffel, mis en ligne le 29/12/2025, p. X : « cette part est importée soit par un autre mode de transport, soit par un autre port européen. Sachant que, [...] en 2019, 92 % des importations et exportations de produits manufacturés en France transitent par la mer, les autres modes de transport pèsent pour moins de 8 %. Nous pouvons donc supposer que ces produits transitent effectivement par des ports tiers comme Anvers ou Rotterdam. »

(2) Ibid., p. XI. À l'export, les parts des ports français s'élèvent en 2019 à 74 % pour les produits de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche, à 18 % pour les produits issus des industries extractives, à 87 % pour les produits manufacturés, et à 80 % pour les autres produits.

(3) Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, *op. cit.*, 2026, p. XIII.

**PART DES PORTS FRANÇAIS À L'IMPORTATION (HORS UE) PAR DÉPARTEMENT
SUR LE SEGMENT DES PRODUITS MANUFACTURÉS (2019)**



Source : Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, « L'arrière-pays des ports français : dynamiques et typologie en contexte européen », 2026, in : Flux, 2026/4, pub. anticipée, Éditions Université Gustave Eiffel, mis en ligne le 29/12/2025, p. XIII.

De surcroît, le niveau des parts de marché des GPM dans les flux commerciaux nationaux a connu **une trajectoire d'évolution négative au cours des deux décennies écoulées** ; cette diminution sensible se manifeste pour la quasi-intégralité des régions françaises. Ainsi, la part occupée par les ports français dans les importations à destination de la France est marquée, sur la période 2009-2019, par une diminution généralisée de 16 points de pourcentage pour la région Auvergne-Rhône-Alpes, 8 pour la région Bourgogne-Franche-Comté, 18 pour la région Bretagne, 7 pour la région Centre-Val de Loire, 17 pour la région Hauts-de-France, 29 pour la région Île-de-France, 7 pour la région Occitanie et 8 pour les Pays de la Loire. Sur la période, seules les régions Corse (+ 14 points de pourcentage), Grand Est (+ 0), Normandie (+ 20), Nouvelle-Aquitaine (+ 22) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (+ 12) connaissent une stabilisation ou une hausse de la part de marché de leurs ports maritimes à l'importation ⁽¹⁾. D'après une étude récente examinant les dynamiques et la typologie de l'arrière-pays des ports français, « les *hinterlands* [...] semblent s'être renforcés sur les espaces où les autorités portuaires et politiques ont concentré leurs efforts, à l'image de la vallée de la Seine et de la vallée du Rhône. Il est [...] intéressant de mettre [ces] résultats en lien avec la réforme portuaire de 2008, qui a permis la création des grands ports maritimes [...] [et] avait pour but, entre autres, de permettre aux autorités portuaires de pouvoir s'investir dans les *hinterlands* grâce à une autonomie élargie [...]. Au vu d[es] résultats portant sur la comparaison entre les années 2009 [...] et 2019, nous pouvons constater que cette réforme ne semble pas avoir permis aux ports français de consolider » ⁽²⁾ la portée de leurs *hinterlands*, au-delà du seul département d'implantation du port maritime.

(1) Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, *op. cit.*, 2026, p. XV.

(2) *Ibid.*, p. XVI.

**ÉVOLUTION DES PARTS DE MARCHÉ DES PORTS FRANÇAIS À L'IMPORTATION
ET À L'EXPORTATION (TRAFICS HORS UE, 2009-2019)**

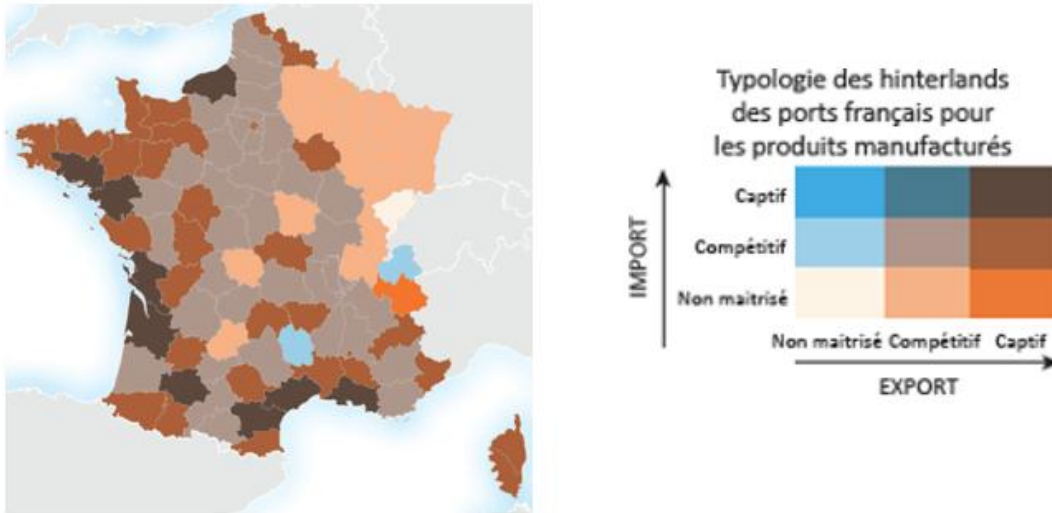
Région d'importation ou d'exportation	Part des ports français à l'importation		Évolution 2019/2009 (points de %)	Part des ports français à l'exportation		Évolution 2019/2009 (points de %)
	2009	2019		2009	2019	
Auvergne- Rhône-Alpes	47 %	31 %	- 16	73 %	56 %	- 17
Bourgogne- Franche-Comté	29 %	21 %	- 8	67 %	50 %	- 17
Bretagne	81 %	63 %	- 18	96 %	90 %	- 6
Centre-Val de Loire	59 %	52 %	- 7	60 %	69 %	+ 9
Corse	16 %	30 %	+ 14	90 %	80 %	- 9
Grand Est	7 %	7 %	0	65 %	52 %	- 13
Hauts-de-France	76 %	59 %	- 17	93 %	73 %	- 20
Île-de-France	74 %	45 %	- 29	85 %	76 %	- 9
Normandie	70 %	90 %	+ 20	99 %	97 %	- 2
Nouvelle- Aquitaine	69 %	91 %	+ 22	91 %	82 %	- 9
Occitanie	82 %	75 %	- 7	76 %	80 %	+ 4
Pays de la Loire	100 %	92 %	- 8	98 %	99 %	+ 1
Provence-Alpes- Côte d'Azur	78 %	90 %	+ 12	99 %	88 %	- 11

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, *op. cit.*, 2026, p. XV, et données des douanes françaises.

● **Une contestation croissante de l'arrière-pays des ports français.** Si ce déficit d'attractivité constitue l'un des signaux les plus nets des limites de la compétitivité des ports français, il s'accompagne d'un phénomène de contestation croissante par les ports de la rangée nord-européenne d'hinterlands traditionnellement considérés comme captifs en raison de leur grande proximité avec les plateformes nationales, et devenus *de facto* compétitifs, du fait de stratégies commerciales efficaces et d'un développement adéquat des réseaux de transport. L'analyse réalisée selon la méthode des seuils naturels de Jenks par A. Serry et R. Kerbiriou de la nature des hinterlands portuaires français révèle ainsi l'existence d'une profonde segmentation entre « *hinterlands captifs* » (territoires dans lesquels les ports possèdent des parts de marché supérieures à 80 % pour l'activité commerciale à l'import et à l'export dans le champ des produits manufacturés), « *hinterlands en compétition* » (avec une part de marché située entre 25 et 79,9 %) et « *hinterlands non-maîtrisés* » (pour lesquels la part de marché est inférieure à 25 %). Il ressort de cette typologie analytique que, sur les 96 départements de l'Hexagone (Corse incluse), 9 seulement peuvent être considérés comme véritablement captifs (essentiellement situés à proximité des principaux ports maritimes) ; la très grande majorité des hinterlands départementaux, mis à part le Grand Ouest, se trouvent donc en situation de compétition, c'est-à-dire en « *accès pluriel* » ; enfin, les territoires du Grand Est sont globalement compétitifs ou non-maîtrisés, soit « *hors zone de desserte principale, indiquant les espaces où la connectivité française est moins marquée ou davantage tournée vers l'étranger* » ⁽¹⁾.

(1) Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, *op. cit.*, 2026, p. XVIII-XIX.

SCHÉMATISATION DES HINTERLANDS CAPTIFS, COMPÉTITIFS ET NON-MAÎTRISÉS DES PORTS FRANÇAIS



Source : Arnaud Serry et Ronan Kerbiriou, *op. cit.*, 2026, p. XVIII, d'après des données de la direction nationale des statistiques du commerce extérieur (DNSCE).

Cette tension concurrentielle dans la captation portuaire des flux commerciaux se manifeste pleinement dans le cas de l'Île-de-France, « *hinterland naturel, mais contesté pour HAROPA Port* » ⁽¹⁾. En effet, alors que les infrastructures et les services logistiques de l'Axe Seine sont en théorie destinés à assurer la desserte des 12 millions d'habitants de la région francilienne, HAROPA devrait constituer un *hub* naturel pour les flux commerciaux à l'import et à l'export transitant par la région. Il en va pour autant différemment, alors que plus de 50 % des trafics conteneurisés transitant par la mer depuis des régions situées hors de l'Union européenne à destination de la région parisienne sont déchargés dans le port d'Anvers, qui peut être considéré comme « *le port dominant pour la desserte de la région parisienne* » ⁽²⁾. La desserte commerciale de l'Île-de-France est donc marquée par une très vive compétition entre les ports d'HAROPA et d'Anvers-Bruges. L'une des principales causes de cette situation relève de la structuration des plateformes logistiques et du réseau de transport franciliens : sur les près de 10 millions de m² d'entrepôts d'une superficie individuelle supérieure à 2 000 m² construits dans la région parisienne entre 1995 et 2020 (sur un total de 17 millions de m² d'entrepôts construits pendant cette période le long de l'Axe Seine), une large majorité se situe dans le nord, l'est et le sud de la capitale, du fait d'une desserte autoroutière plus performante, soit du côté opposé à la région Normandie. Il en ressort que « *l'accès par transport routier aux plus grands entrepôts [franciliens] depuis Le Havre requiert de traverser l'intégralité de la région parisienne, ce qui présente un certain nombre de défis* » ⁽³⁾, parmi lesquels figure la congestion des infrastructures routières. Dans ce contexte, les entrepôts logistiques franciliens peuvent donc être considérés comme « *équidistant[s]*

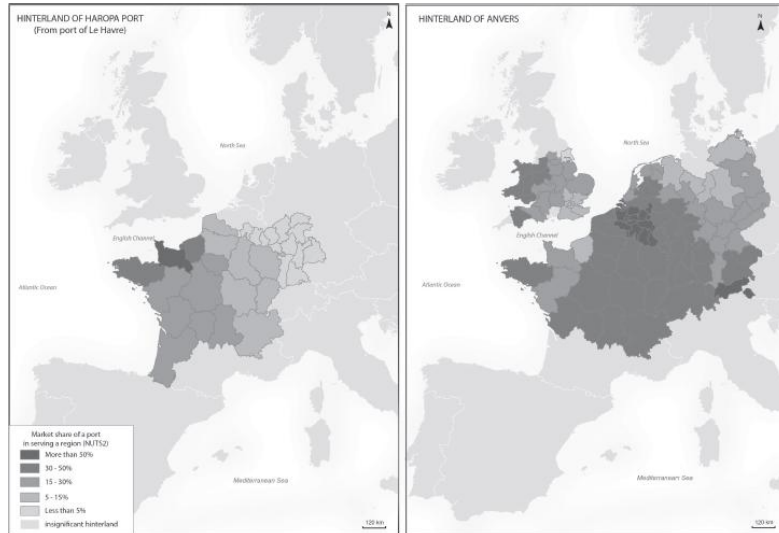
(1) Ronan Kerbiriou, « Île-de-France : A natural but contested hinterland for Haropa port », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, pp. 44-55.

(2) Ibid., p. 44.

(3) Ibid., p. 47.

du Havre et d'Anvers » ⁽¹⁾, à 3 heures de route du Havre et à 4 ou 5 heures d'Anvers (cette heure moyenne supplémentaire n'induisant ni surcoûts ni risques de retard, ce qui explique la prédominance du port d'Anvers dans les parts de marché).

HINTERLANDS DES PORTS DU HAVRE ET D'ANVERS POUR LE TRANSPORT ROUTIER



Source : Ronan Kerbiriou, op. cit., 2023, p. 48.

ii. Des effets-barrières restreignant l'extension de l'arrière-pays des GPM

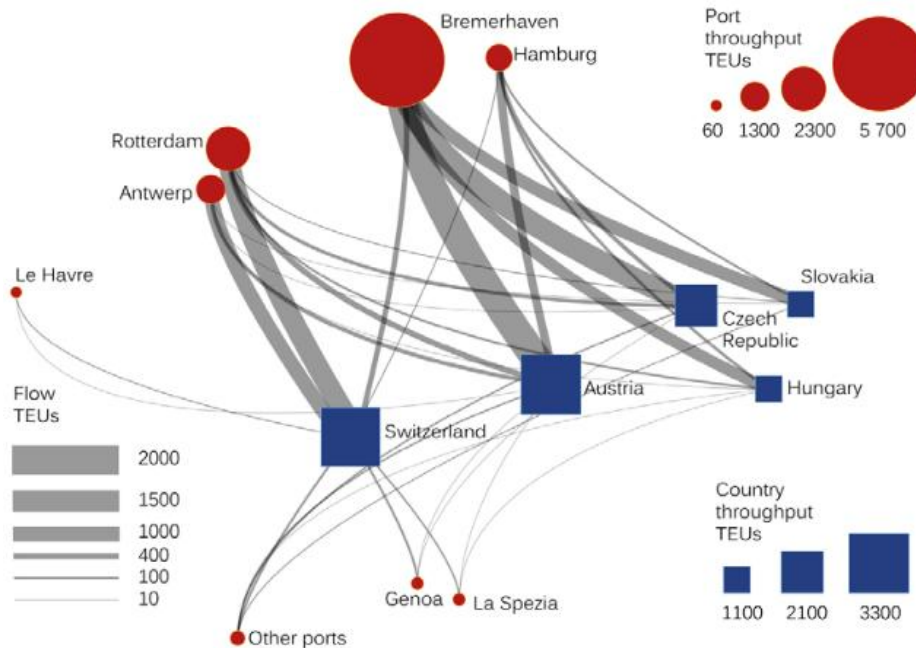
En parallèle de la concurrence des ports étrangers, les ports maritimes français témoignent en outre d'une difficulté récurrente à atteindre un hinterland situé à l'extérieur des frontières nationales. De fait, les GPM du Havre, de Marseille et de Dunkerque ne parviennent pas à capter des trafics continentaux à destination du reste du monde. Une étude récemment consacrée à l'analyse de la compétition portuaire pour les flux à l'export en provenance des pays d'Europe centrale et à destination des États-Unis montre ainsi que, sur le segment des flux conteneurisés, 95 % des exportations analysées transitent par les ports de Bremerhaven, de Rotterdam, d'Anvers-Bruges et de Hambourg, avec des parts de marché de l'ordre respectivement de 52 %, 21 %, 12 % et 10 % ; les ports de Gênes, de La Spezia et du Havre n'occupant chacun qu'une part inférieure ou égale à 1 % ⁽²⁾. La répartition de ces exportations conteneurisées à destination des États-Unis en fonction des pays d'origine signale cependant que, si Bremerhaven constitue le principal port d'envoi pour la plupart des pays considérés (62 % pour l'Autriche, 74 % pour la République tchèque, 74 % pour la Hongrie et 80 % pour la Slovaquie), ce n'est pas le cas pour la Suisse, dont 45 % des exportations conteneurisées transitent par Rotterdam, 31 %

(1) Ibid., p. 47.

(2) David Guerrero et Jean-Claude Thill, « Port competition in contestable hinterlands: The case of preferential relationships and barrier effects in Central Europe », 2023, in : C. Ducruet et T. Notteboom (dir.), *Port Systems in Global Competition : Spatial-Economic Perspectives on the Co-Development of Seaports*, Routledge, p. 7. Les pays émetteurs de flux conteneurisés à destination des États-Unis sont principalement l'Autriche (31 %), la Suisse (30 %), la République tchèque (19 %), la Hongrie (10 %) et la Slovaquie (10 %). Par ailleurs, les ports autres que les sept plateformes citées occupent moins de 3 % des parts de marché pour ces exportations en provenance des pays d'Europe centrale (Marseille-Fos, Barcelone, Felixstowe, Gioia Tauro).

par Anvers et 2 % par Le Havre. Autrement dit, si les ports français n'occupent qu'une place extrêmement mineure dans les échanges entre l'Europe centrale et les États-Unis, Le Havre (ainsi que le port de Marseille ⁽¹⁾) dispose d'une faible, mais réelle part de marché pour les flux en provenance de la Suisse (contre 0 % pour l'ensemble des autres pays), nonobstant la plus grande facilité logistique des liaisons *via* les grands ports de la rangée nord-européenne ⁽²⁾.

STRUCTURATION DU COMMERCE À L'EXPORT DES PAYS D'EUROPE CENTRALE AVEC LES ÉTATS-UNIS SELON LES DIFFÉRENTS PORTS D'ENVOI



Source : David Guerrero et Jean-Claude Thill, *op. cit.*, 2023, p. 8.

2. Une sous-exploitation manifeste du potentiel multimodal

En second lieu, les ports français souffrent d'une sous-exploitation manifeste de leur potentiel multimodal, qui nuit gravement à leur compétitivité. Or, alors que la massification constitue un levier essentiel pour appuyer la dynamique de décarbonation des transports, limiter les risques de dépendance au secteur routier et renforcer l'attractivité des plateformes logistiques, le report modal est susceptible de représenter un facteur-clé d'amélioration de l'attractivité portuaire et de la maîtrise des hinterlands ⁽³⁾.

(1) J. Charlier et J. P. Thomas, « Rhône-Alpes et la mer : les ports de passage du commerce extérieur maritime de la région Rhône-Alpes en 1981 », 1983, in : *Géocarrefour*, vol. 58 chap. 2, pp. 87-124, étude émettant l'hypothèse d'une position compétitive de Fos-sur-Mer pour attirer le trafic maritime suisse.

(2) Ronan Kerbiriou et Arnaud Serry, « Armateurs et alliances dans le transport maritime conteneurisé », 2022, in : *Université Le Havre Normandie, Rapport de recherche*.

(3) Comme le souligne le professeur A. Frémont en réponse au questionnaire de la mission, « la massification via le transport ferroviaire ou fluvial permet d'irriguer des hinterlands lointains et d'entrer dans une spirale vertueuse du trafic qui appelle le trafic. Les ports de Rotterdam, Anvers et Hambourg offrent des exemples de cette spirale vertueuse, les parts modales du fer ou du fleuve y dépassant les 40 % : la massification contribue à la baisse drastique des coûts du transport terrestre, ce qui permet d'irriguer un vaste hinterland à bas coût tout en désengorgeant les terminaux portuaires. En retour les armateurs de lignes régulières massifient encore plus leurs escales, ce qui justifie l'utilisation de leurs porte-conteneurs géants. »

a. Un report vers les transports massifiés structurellement insuffisant

Cette limitation du potentiel multimodal se manifeste par le caractère médiocre de la part des modes alternatifs à la route dans la desserte portuaire, qui accentue le déficit de compétitivité par rapport aux ports nord-européens ⁽¹⁾.

i. Une part modale encore médiocre des modes alternatifs à la route

• **Une trop faible massification des flux terrestres.** Dans la pratique, la compétitivité des ports français est structurellement affectée par la trop faible massification des flux terrestres au départ et à destination des ports. La part des transports massifiés (*via* les réseaux ferroviaires et fluviaux) dans les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises demeure en effet structurellement faible : pour l'ensemble des GPM et tous trafics confondus, 22,3 % en 2024, dont 12,2 % pour le fer et 10,0 % pour le fluvial ⁽²⁾, contre 77,7 % pour le transport routier (lequel n'occupe que 50 % des flux dans les principaux ports du *Northern Range*). Cette proportion diffère selon la nature des flux considérés : la part des modes massifiés dans les trafics de pré- et post-acheminement varie ainsi de 31,8 % pour les vracs solides à 14,2 % pour les vracs liquides, en passant par 20,9 % pour les trafics de conteneurs (mesurés en tonnes) ; cependant, dans tous les cas, les grands ports demeurent largement en-deçà de l'objectif fixé par la SNP d'accroître à 30 % la part des modes massifiés pour ces différents trafics à l'horizon 2030.

RÉPARTITION DES PARTS MODALES DU TRANSPORT DE MARCHANDISES DANS LES GPM (EN %, 2024)

Type de trafic	Fer	Fluvial	Route
Vracs liquides (en tonnes)	7,40 %	6,75 %	85,85 %
Vracs solides (en tonnes)	15,42 %	16,37 %	68,21 %
Conteneurs (en tonnes)	11,50 %	9,41 %	79,09 %
Conteneurs (en EVP)	9,18 %	9,06 %	81,76 %
Marchandises diverses hors conteneur (en tonnes)	14,00 %	1,43 %	84,57 %
Tous trafics (en tonnes)	12,24 %	10,02 %	77,74 %

Source : Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

Au-delà de ce constat, il est frappant de constater que cette part des modes alternatifs à la route dans les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises a considérablement diminué depuis deux décennies : ainsi, entre 2006 et 2022, cette proportion a connu une chute de 43,6 % pour les vracs liquides (passage de 25,5 % à 14,4 %), de 17,6 % pour les vracs solides (passage de 41,8 % à 34,5 %), et de 57,2 % pour les autres marchandises diverses (passage de 28,3 % à 12,1 %), mais une hausse notable de + 53,0 % pour le segment des conteneurs (passage de 13,6 %

(1) Comme l'indique ainsi le professeur C. Bertelle en réponse au questionnaire de la mission, « un renforcement du report modal dans les ports français contribuerait à leur compétitivité de plusieurs façons : réduction de la congestion routière, source de coûts et de délais ; amélioration de l'empreinte environnementale des passages portuaires, argument croissant dans les appels d'offres des chargeurs soucieux de leur bilan carbone ; extension effective de l'hinterland des ports français, aujourd'hui captés par les ports nord-européens. »

(2) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

à 20,8 %) – augmentation qui ne suffit cependant pas à enrayer la tendance générale de diminution de l'utilisation des segments ferroviaires et fluviaux.

Les faiblesses du report modal du point de vue des clients portuaires

Cette tendance se trouve confirmée par la perception qualitative des opérateurs économiques, qui soulignent que la faiblesse des connexions intermodales constitue l'un des écarts les plus marquants entre les ports français et leurs concurrents européens.

– Selon l'UNIM, dans les ports de la rangée nord-européenne, « *la part modale du ferroviaire et du fluvial dépasse fréquemment 40 % des flux conteneurisés grâce à des réseaux performants et intégrés. Le port de Valence a également développé une stratégie efficace de hubs ferroviaires intérieurs, étendant fortement son hinterland. En France, les freins identifiés tiennent à l'insuffisance des investissements, au manque de fiabilité du fret fluvial et à une gouvernance fragmentée. Les principales difficultés relèvent du manque d'infrastructures adaptées et d'un déficit de régularité et de fiabilité des services.* » ⁽¹⁾ Les retards observés dans le développement des infrastructures de report modal illustrent avec acuité ces difficultés, alors que les projets structurants peinent à sortir de terre dans des délais compatibles avec les ambitions affichées (e.g. 10 ans en moyenne pour Port 2000, la chatière du Havre, les plateformes multimodales, Fos XXL).

– De même, TLF Overseas signale que « *les infrastructures multimodales constituent un frein important au choix des ports français. L'accès limité à des réseaux ferroviaires et fluviaux performants pénalise la capacité des ports à desservir efficacement leur arrière-pays et à concurrencer les plateformes d'Europe du Nord.* » ⁽²⁾

– Le groupe SEA-Invest France relève en outre que la performance des connexions multimodales varie selon les places portuaires, au terme d'une longue période de dégradation des réseaux parallèle à la chute du tonnage du fret fluvial ⁽³⁾. Du point de vue du logisticien, le retard constaté vis-à-vis des pays d'Europe du Nord est d'autant plus paradoxal que la France bénéficie de fleuves et de canaux nombreux, dotés d'un très haut potentiel (axe rhodanien, axe Seine-Yonne-Marne-Oise, Moselle, Rhin).

– Du point de vue des chargeurs, sur le segment conteneurisé, le report modal vers le ferroviaire et le fluvial se heurte à un manque critique d'offre et de visibilité. S'ajoutent à ces éléments contextuels des freins généraux inhérents aux modes massifiés : des limites en termes de compétitivité (délais par rapport à la route, coûts de pré- et post-acheminement, ruptures de charge fréquentes, coûts relatifs au déficit de qualité ou de fiabilité, manque de visibilité quant à l'évolution des politiques publiques), des obstacles en termes de performance des infrastructures (une fiabilité globale altérée par des difficultés d'entretien, un maillage insuffisant, et un déficit d'interconnexion des réseaux, qui rallongent la durée des trajets, « *d'où l'importance du développement de plateformes multimodales performantes, y compris pour les ports intérieurs, aptes à traiter tous types de marchandises* » ⁽⁴⁾), et des difficultés liées à la gestion du changement, dans la mesure où la transformation des modalités de la desserte terrestre portuaire est longue et complexe, et requiert une montée en compétences de tous les acteurs quant aux modes massifiés (commissionnaires, compagnies, chargeurs).

(1) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de SEA-Invest France au questionnaire de la mission : « 70 millions de tonnes de marchandises étaient transportées par barge en 1970, contre seulement 25 millions de tonnes aujourd'hui ».

(4) Réponses écrites de l'AUTF au questionnaire de la mission.

• **Une diminution de la part des modes alternatifs à la route dans l'ensemble des trafics.** Parallèlement, pour l'ensemble des trafics terrestres de marchandises (et non plus seulement les trafics de pré- et de post-acheminement au départ ou à destination des GPM), la part des modes alternatifs à la route a connu une très importante décroissance, passant de 20,2 % en 2000 à 11,5 % en 2024.

Un renforcement de la part modale du transport routier, malgré un contexte de rupture conjoncturelle

L'analyse de l'ensemble des flux terrestres de marchandises transitant par la France révèle que 9,7 % seulement de ces trafics sont réalisés par la voie ferroviaire et 1,8 % par la voie fluviale ⁽¹⁾, contre 88,5 % pour le transport routier. Cette proportion représente 296,6 milliards de tonnes-kilomètres ⁽²⁾ pour le transport intérieur routier de marchandises par poids lourds (avec un poids total autorisé en charge – PTAC – supérieur à 3,5 tonnes), dont 168,2 (56,7 %) sont réalisés sous pavillon français et 128,4 (43,3 %) sous pavillon étranger ⁽³⁾. À la faveur de la chute du poids du fret ferroviaire dans la répartition totale des modes de transports (de 11,9 % en 2000 à 9,7 % en 2024) et de la stagnation du fret fluvial (de 2,3 à 1,8 % sur la période), le transport intérieur routier a donc très nettement conforté sa place de premier mode de transport pour l'ensemble des flux, de 79,9 % en 2000 à 88,5 % en 2024. La situation varie cependant selon les territoires ; ainsi la région Provence-Alpes-Côte d'Azur se distingue par des parts modales du ferroviaire et du fluvial de l'ordre de 17 et 6 % (soit une part du transport routier de 77 %, inférieure de plus de 10 points à la moyenne nationale) ⁽⁴⁾.

Or, cette dynamique est affectée par les difficultés rencontrées par le secteur du transport routier de marchandises (TRM), qu'elles soient d'ordre interne (à l'image des marges structurellement faibles de la filière, inférieures à 3 %, avec un excédent brut d'exploitation – EBE – soumis à l'évolution des prix du carburant, aux coûts salariaux et aux diverses pressions tarifaires), ou d'ordre conjoncturel. En effet, après une importante baisse en 2023 puis une légère croissance en 2024 (+ 2,3 % pour les trafics routiers transitant par la France et + 2,3 % pour le pavillon français) ⁽⁵⁾, suivie par une phase de stabilisation en 2025, le TRM connaît une rupture conjoncturelle d'une ampleur inédite, avec un effondrement brutal de l'activité au début de l'année 2026 sous l'effet combiné de plusieurs chocs ⁽⁶⁾ : flambée des prix de carburants consécutive au conflit au Moyen-Orient, blocages agricoles, épisodes météorologiques perturbant les flux. Les conséquences prévisibles en seront, selon toute probabilité, une chute de l'activité, un repli de l'emploi et un gel des investissements hors renouvellement du parc.

(1) Service des données et études statistiques (SDES), « Tous modes de transport de marchandises », publiée le 10/03/2026, consultée le 31/05/2026.

(2) Unité de mesure correspondant au transport d'une tonne sur une distance d'un kilomètre.

(3) Réponses écrites de la FNTR au questionnaire de la mission. Il est précisé que 85 % des flux routiers France/France et 90 % des flux France/export sont réalisés sous pavillon français ; le transport routier de marchandises représente en France 27 000 entreprises (dont 90 % au moins sont des PME et des TPE), pour près de 429 000 salariés et 21 000 indépendants, et un total de 2 millions d'emplois directs et indirects.

(4) Observatoire régional des transports – Provence-Alpes-Côte d'Azur (ORT-PACA), Les chiffres clés des transports, édition 2024, 2025, p. 10.

(5) Comité national routier (CNR), « Classement TRM européen 2024. Une petite croissance tirée par le national et les pays de l'Ouest », mars 2026.

(6) FNTR, « La conjoncture du transport routier de marchandises », 1^{er} trimestre 2026, p. 1.

ÉVOLUTION DES FLUX MASSIFIÉS (EN MILLIARDS DE TONNES-KILOMÈTRES) ET DES PARTS MODALES DES DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORTS EN FRANCE (EN %, 2000-2024)

Année	Total des flux terrestres en milliards de tonnes-kilomètres	Volume des flux routiers poids lourds (et part dans le total du trafic en %)	Volume des flux ferroviaires (et part dans le total du trafic en %)	Volume des flux fluviaux (et part dans le total du trafic en %)	Part des flux massifiés dans le total du trafic en %
2000	323,0	258,0 (79,9 %)	57,7 (17,9 %)	7,3 (2,3 %)	20,2 %
2005	342,6	294,0 (85,8 %)	40,7 (11,9 %)	7,9 (2,3 %)	14,2 %
2010	317,1	279,0 (88,0 %)	30,0 (9,5 %)	8,1 (2,6 %)	12,1 %
2014	306,0	266,0 (86,9 %)	32,2 (10,5 %)	7,8 (2,5 %)	13 %
2015	299,7	258,0 (86,1 %)	34,2 (11,4 %)	7,5 (2,5 %)	13,9 %
2016	303,2	263,8 (87,0 %)	32,6 (10,8 %)	6,8 (2,2 %)	13 %
2017	323,3	283,2 (87,6 %)	33,4 (10,3 %)	6,7 (2,1 %)	12,4 %
2018	331,5	292,8 (88,3 %)	32,0 (9,7 %)	6,7 (2,0 %)	11,7 %
2019	337,8	297,8 (88,1 %)	32,6 (9,6 %)	7,4 (2,2 %)	11,8 %
2020	324,1	286,5 (88,4 %)	31,1 (9,6 %)	6,5 (2,0 %)	11,6 %
2021	334,6	292,0 (87,3 %)	35,8 (10,7 %)	6,8 (2,0 %)	12,7 %
2022	338,1	296,2 (87,6 %)	35,3 (10,4 %)	6,6 (2,0 %)	12,4 %
2023	330,8	295,5 (89,3 %)	29,4 (8,9 %)	5,9 (1,8 %)	10,7 %
2024	335,2	296,6 (88,5 %)	32,6 (9,7 %)	6,0 (1,8 %)	11,5 %

Source : Réponses écrites de la FNTR au questionnaire de la mission.

ii. Malgré des améliorations dans les GPM, des lacunes persistantes par rapport aux ports du Nord

● **Une trajectoire d'amélioration de la part des modes massifiés dans certains GPM.** Derrière ce constat général se cachent des situations fortement variables selon les places portuaires. Signe de cette hétérogénéité, le GPM de Dunkerque se distingue par une part modale des transports massifiés de l'ordre de 51,8 % (31 % pour le fer et 21 % pour le fleuve) en 2024. Selon la direction du port, 25 000 EVP transitent par voie fluviale et 12 000 EVP par voie ferroviaire chaque année ; 35 trains de fret partent chaque jour du port (dont une quinzaine pour le transport des marchandises liées aux activités sidérurgiques de la ZIP), et 6 entreprises exploitent le réseau intérieur, faisant de Dunkerque le premier port ferroviaire de France en termes de trafic ⁽¹⁾. Comme le précise la DGITM, les deux modes massifiés y connaissent toutefois des dynamiques divergentes, marquées par la montée en puissance du transport fluvial (dont l'entrée en fonction du canal Seine-Nord-Europe renforcera encore la proportion dans le volume global des trafics de pré- et de post-acheminement), et la diminution de la part occupée par le mode ferroviaire ⁽²⁾.

(1) Le GPMD bénéficie à cet égard de la qualité du réseau ferré des Hauts-de-France (150 installations terminales embranchées, 2 862 kilomètres de voies, des investissements à hauteur de 501 millions d'euros pour le renouvellement et la modernisation du réseau par SNCF Réseau, l'État et la région en 2023), par lequel transite 20 % du transport ferroviaire de marchandises national (ORT – Hauts-de-France, Chiffres clés mobilité. Édition 2024 (données mobilité 2022-2023), 2024, p. 19).

(2) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 70 : à Dunkerque, « le mode ferroviaire a subi une baisse structurelle historique depuis 2009, mais cette dynamique s'inverse pour la première fois en 2022, avec une légère augmentation de 2021 à 2022, passant de 27 à 28 %. À l'inverse, le report fluvial ne fait que croître depuis le milieu des années 2000. Après un léger recul en 2021 [...], le niveau de 2020 est de nouveau atteint en 2022, et se maintient en 2023. »

**PART DES MODES MASSIFIÉS DANS LES TRAFICS DE PRÉ- ET POST-ACHEMINEMENT
MARITIME DANS LES GPM FRANÇAIS (2024)**

	Haropa Port	Marseille- Fos	Dunkerque	Nantes- St-Nazaire	Le Rochelle	Bordeaux	Total GPM
Tous trafics	29,3 %	18,5 %	51,8 %	4,0 %	13,0 %	5,4 %	22,7 %
Vrac liquide	48,8 %	0 %	33,3 %	0 %	0,2 %	3,1 %	14,4 %
Vrac solide	36,6 %	27,3 %	68,8 %	9,6 %	24,2 %	13,5 %	31,9 %
Conteneurs	19,9 %	25,4 %	20,0 %	0 %	37,0 %	0 %	20,4 %
Marchandises diverses	5,5 %	0,5 %	100 %	0 %	1,6 %	0 %	15,4 %

Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 70.

De son côté, HAROPA Port a fait du renforcement de l'utilisation du fleuve et du fer une priorité stratégique. La part modale des marchandises transportées par voie ferrée ou fluviale a ainsi dépassé la barre des 20 % fixée dans le projet stratégique 2020-2025, pour s'établir à 29 % environ en 2025 (dont 6,7 % pour le fer, contre 4,7 % en 2020) : 20 % pour le segment conteneurisé (dont presque 13 % pour le fluvial et 8 % pour le ferroviaire, contre 17 % en 2021), 40 % pour les vracs liquides (avec une part modale relativement stable pour la voie d'eau et en progression continue pour le mode ferroviaire, de l'ordre respectivement de 26 et 11 %), et 50 % pour les vracs liquides hors pipelines ⁽¹⁾.

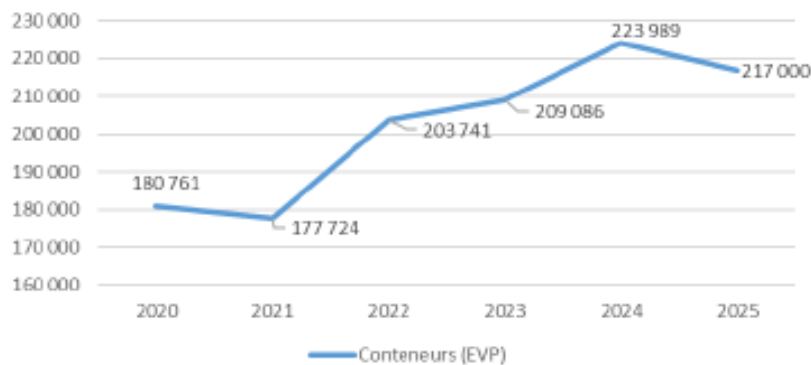
En ce qui concerne le transport ferroviaire, le trafic a atteint en 2025 un sommet, avec plus de 3 millions de tonnes et 145 000 EVP transportés par train depuis ou vers l'hinterland à partir du Havre, soit une augmentation de 92,4 % sur le segment conteneurisé pour la période 2020-2025 (et de 18 % entre 2024 et 2025), notamment corrélée à l'ouverture de nouvelles liaisons vers Tours et au renforcement des liaisons vers Valenton, Vierzon et Clermont-Ferrand. Alors que 20 destinations en France comme en Europe sont aujourd'hui directement connectées par des services réguliers aux terminaux havrais, la direction du port indique qu'un protocole a été signé en 2025 avec SNCF Réseau afin « *d'assurer une adaptation [du réseau ferré] aux nouvelles structures organisationnelles, de réactualiser les enjeux et les orientations et d'harmoniser les méthodes de travail et le pilotage commun* » ⁽²⁾. Plusieurs enjeux ont été dans ce cadre identifiés pour renforcer le report modal vers le fer : l'amélioration de la connexion locale (gabarit et longueurs d'insertion, avec des défis relatifs à l'interfaçage entre les réseaux ferrés national et portuaire, l'adaptation du réseau à la motorisation des trains, ainsi que l'évolution de la capacité d'accueil dans une hypothèse d'augmentation des trafics de fret ferroviaire), la disponibilité des sillons pour relier les terminaux vers les sites portuaires intérieurs, la planification des travaux de maintenance pour limiter les incidences négatives sur la circulation du fret, ou encore l'amélioration de la ponctualité des trains au départ du Havre.

(1) Ces vracs liquides transitant à 90 % par des pipelines, la part modale des transports massifiés s'élève donc au total à 5 % sur ce segment.

(2) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

De même, le trafic fluvial de conteneurs au départ du Havre connaît une forte progression de l'ordre de 20,0 % entre 2000 et 2025, passant de 180 761 EVP à 217 000 sur la période, avec un sommet historique de 223 989 EVP atteint en 2024. La réalisation de la chatière, pour un montant total d'investissements de 200 millions d'euros, dont la mise en service est prévue en 2027, permettra de créer un accès fluvial direct à Port 2000 et optimisera le passage des barges depuis les Terminaux de Normandie et le Terminal de France vers la Seine ; la création de cet accès devrait entraîner une multiplication par deux du trafic fluvial de conteneurs. En outre, HAROPA s'est récemment associé à l'Entente Axe Seine et à Voies navigables de France (VNF) pour définir des actions de soutien à la logistique fluviale et donner un nouvel élan au transport fluvial sur la Seine ⁽¹⁾.

ÉVOLUTION DU FRET FLUVIAL DE CONTENEURS AU DÉPART ET À DESTINATION DU PORT DU HAVRE (EN EVP, 2020-2025)



Source : Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

Le GPM de Marseille-Fos présente quant à lui une répartition modale encore largement dominée par la route (79 % des flux en 2025, soit une part modale des transports massifiés de 21 %), malgré un renforcement en 2025 de 10 % des volumes en EVP transitant par le fer et le fleuve par rapport à 2024 et des investissements en faveur du report modal des marchandises à hauteur de 2,4 millions d'euros (soit 2,3 % des 105,2 millions d'euros d'investissements engagés par le port en 2025). De la sorte, sur le seul segment conteneurisé, les parts modales du transport ferroviaire et du transport fluvial ont respectivement atteint 16,5 % et 5,5 % en 2025 ; ainsi, plus d'un conteneur sur cinq est aujourd'hui acheminé par les modes massifiés ⁽²⁾. Sur le volet ferroviaire, cette dynamique est accentuée par le renforcement des navettes et des rotations sur les axes Fos-Lyon : selon la direction du port, « la liaison [ferroviaire] Fos-Lyon opérée par Delta Rail a vu sa fréquence augmenter au premier trimestre 2025. Naviland Cargo a

(1) Le transport pré- et post-acheminement maritime de conteneurs par la voie fluviale depuis Le Havre et à destination des terminaux havrais se caractérise par le nombre important de kilomètres que doivent faire les barges pour rejoindre ensuite une plateforme logistique pour la desserte de la région parisienne. Il en va très différemment pour les ports belges et néerlandais, où le nombre de kilomètres parcourus est beaucoup plus faible que sur le bassin de la Seine : ainsi, à Anvers-Bruges et à Rotterdam, la majorité des barges effectuent au maximum quelques dizaines de kilomètres, le transport fluvial étant conçu pour désengorger les terminaux et apporter les conteneurs au cœur de zones logistiques situées en moyenne à 50 kilomètres de la place portuaire, avant un chargement des conteneurs sur des camions. Au contraire, les trajets entre Le Havre et Rouen, ou entre Le Havre et l'Île-de-France, comptent plusieurs centaines de kilomètres.

(2) Réponses écrites de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) au questionnaire de la mission.

également accru la fréquence de sa liaison Fos-Vénissieux. En octobre 2025, Combronde a lancé une nouvelle offre à destination de Bordeaux avec trois allers-retours par semaine. » ⁽¹⁾ De même, le volet fluvial connaît une densification de l'offre corrélée à l'installation de nouveaux équipements intermodaux et de la mise en place d'un nouveau service Fos-Lyon opéré par Combronde. Enfin, sur l'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS), les investissements portés par le GPM ont soutenu la création d'une zone d'échanges inter-terminaux à Fos, qui visait à éviter plus de 5 000 doubles escales de barges et à améliorer la prise en charge des surcoûts de transfert. Dans le cadre du projet Fos 3XL, le port prévoit la création d'un quai public de 300 mètres en amont du terminal opéré par Seayard pour permettre le traitement prioritaire des barges fluviales ⁽²⁾, afin d'atteindre l'objectif de 200 000 EVP annuels transportés par voie fluviale.

● **Un déficit de compétitivité critique par rapport aux ports du Nord.**

En dépit de ces évolutions, les ports de Rotterdam, d'Anvers et de Hambourg affichent, en termes de multimodalité, une spirale vertueuse sans commune mesure avec les GPM pour l'attraction des trafics maritimes. En effet, tandis que les ports français pâtiennent de plusieurs faiblesses géographiques (éloignement de la dorsale rhénane d'activité pour HAROPA et du rail méditerranéen pour Marseille-Fos), les ports du « *delta d'Or* », région portuaire constituant le centre de gravité de la rangée nord-européenne ⁽³⁾, bénéficient d'une autoroute fluviale naturelle (le Rhin) et de connexions ferroviaires particulièrement performantes. Centre multimodal connectant les principaux axes commerciaux de navigation des navires en Europe, le port de Rotterdam présente ainsi une part modale des transports massifiés de l'ordre de 40,8 % : 10,3 % pour le fer, avec plus de 400 connexions internationales et une cinquantaine d'entreprises ferroviaires clientes ⁽⁴⁾, et 30,5 % pour le fleuve, avec un accès direct à la Meuse, au Danube et au Rhin, et des volumes allant jusqu'à 15 000 tonnes de vracs et 500 conteneurs par voie fluviale tous les quatre jours ⁽⁵⁾, permettant de relier en moins de 24 heures l'ensemble du bassin rhénan (150 millions de consommateurs sur un périmètre de plus de 500 kilomètres autour du port). Dans l'objectif d'améliorer le développement du réseau ferroviaire, le port a inauguré en 2025 le lancement des travaux du projet « *Maasvlakte-Zuid railway yard* », qui vise la mise en service de six sillons supplémentaires d'ici la mi-2027 pour améliorer la connexion des quatre terminaux à conteneurs de la presque île de Maasvlakte (6 750 nouveaux trains chaque année, pour remplacer 675 000 camions) ⁽⁶⁾.

(1) Port de Marseille-Fos, dossier de presse, « Résultats annuels 2025. Les trafics progressent et le port de Marseille-Fos confirme son rôle moteur dans l'accueil des grands projets industriels et énergétiques », janvier 2026, p. 9.

(2) Réponses écrites de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) au questionnaire de la mission.

(3) Valérie Lavaud-Letilleul, « Le Delta d'Or autour de Rotterdam, Anvers et Zeebrugge : l'émergence d'une véritable région portuaire face au défi de la mondialisation ? », 2007, in : Les Cahiers Scientifiques du Transport, vol. 51, pp. 61-96.

(4) Page internet du Port de Rotterdam, onglet « Intermodal transports », consulté le 30/05/2026.

(5) R. Étienne, « Le port de Rotterdam prépare la mondialisation de demain », in : *Le Temps*, 2023.

(6) Page internet du Port de Rotterdam, onglet « Start of construction Maasvlakte-Zuid railway yard », consulté le 30/05/2026.

Deuxième port de la rangée nord-européenne, le port d'Anvers-Bruges, issu en avril 2022 de la fusion des ports d'Anvers et de Zeebruges, se distingue par une part modale légèrement supérieure à 50 %, dont 7 % pour le rail et 44 % pour le fleuve. 600 kilomètres de voies ferrées relient directement la zone portuaire aux principaux pôles économiques européens, assurant un acheminement rapide des conteneurs vers l'Allemagne, l'est et le centre de la France (50 % des flux conteneurisés de l'Île-de-France) et les Pays-Bas, pour un total de plus de 24 millions de tonnes de fret transitant par voie ferroviaire chaque année. Du fait de son implantation à l'embouchure de l'Escaut, le port scaldien possède en outre une ouverture essentielle, *via* la voie fluviale, sur un vaste arrière-pays. Au sud, le port est directement connecté au canal à grand gabarit Charleroi-Bruxelles, par l'intermédiaire du canal de Willebroek, qui relie Bruxelles à l'Escaut ; à l'est, il est relié au canal Albert (canal à grand gabarit de 130 kilomètres de long, reliant Anvers au port autonome de Liège, sur la Meuse). Du point de vue routier, le port est enfin connecté à l'autoroute européenne E34, qui relie la Belgique aux Pays-Bas et à l'Allemagne. Dans une logique d'extension de l'hinterland, l'autorité portuaire d'Anvers prévoit notamment d'améliorer la complétude des liaisons fluviales avec le bassin parisien *via* le futur canal Seine-Nord-Europe, et projette l'ouverture d'un canal de jonction directe avec le canal Rhin-Main-Danube ⁽¹⁾.

Enfin, le port de Hambourg, troisième place portuaire européenne, constitue le premier port du *Northern Range* en matière de report modal, avec une part modale de 55 % pour le fer et de 7 % pour le fleuve en 2025, soit 62 % au total. L'attractivité du port repose donc largement sur la multimodalité, le transport routier n'occupant qu'une part de 38 % environ des trafics de pré- et de post-acheminement des marchandises. Cette situation résulte de la mise en place d'une stratégie intégrée, favorisant les connexions ferroviaires des industries du sud de l'Allemagne (Bade-Wurtemberg et Bavière) vers le port de Hambourg.

b. Une compétitivité encore inégale des dessertes ferroviaires et fluviales

Cette insuffisance de la part du report modal s'explique par le cumul de plusieurs facteurs, signalant une **compétitivité encore inégale des dessertes ferroviaires et fluviales** par rapport à la route. Rappelant les principales causes de ce déficit d'attractivité, la DGITM indique que « *cette situation découle de plusieurs facteurs. Le principal est le coût du transport de marchandises par camion, qui est généralement moins élevé que celui du transport fluvial et ferroviaire. Le transport routier est également plus rapide et agile, ce qui est primordial pour certaines entreprises. À cela s'ajoute la nécessité de passer par le transport routier pour le dernier kilomètre sur la chaîne logistique pour fournir les marchandises aux clients finaux. Enfin, il existe une culture professionnelle des acteurs logistiques liée à la position géographique de la France, un pays de transit maillé par un réseau de routes denses et de bonne qualité. [...] La culture du fleuve et du fer n'[y] est pas aussi ancrée dans les pratiques que celle de la route.* » ⁽²⁾

(1) Page internet du Port d'Anvers, onglet « Port of the future », consulté le 30/05/2026.

(2) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

i. Des limites structurelles au développement des réseaux multimodaux

Si les ports ont consenti d'importants efforts d'investissement dans leurs infrastructures ferroviaires et fluviales, des limites structurelles affectent encore le fonctionnement des réseaux multimodaux, caractérisés par une capacité lacunaire et une fréquence trop importante des ruptures de charge.

• **Des goulets d'étranglement persistants dans l'hinterland ferroviaire.**

Parmi les 15 000 trains circulant chaque jour sur les 28 000 kilomètres de voies ferrées dont SNCF Réseau assure, en France, l'ingénierie, l'exploitation et l'entretien ⁽¹⁾, 1 000 environ sont des trains de marchandises et 100 circulent en provenance ou à destination d'un des trois GPM du Havre, de Marseille et de Dunkerque (sans compter le trafic lié aux autres ports français et étrangers). Fort vecteur de décarbonation, à plus forte raison lorsque les lignes ferroviaires électrifiées dépendent d'une électricité décarbonée ⁽²⁾, le transport ferroviaire de conteneurs est aujourd'hui facilité par des accès importants aux ports maritimes et un réseau dense d'une quarantaine de terminaux de transport combiné (Vénissieux, Clermont-Ferrand, Lyon Port-Édouard-Herriot, etc.) ⁽³⁾.

Une forte dynamique de développement de l'offre de transport combiné rail-route

À titre d'illustration, représentant environ 45 % du fret ferroviaire conventionnel, l'offre de transport combiné rail-route (TCRR) a connu au cours des dernières années une reprise significative, avec une hausse de 21,7 % en 2024 par rapport à 2023 (785 000 unités de transport intermodales – UTI), et de 4,7 % en 2025 par rapport à 2024, contre une hausse de seulement 1 % pour le fret ferroviaire conventionnel en trains-kilomètres ⁽⁴⁾. En 2025, le Groupement national des transports combinés (GNTC) constate la production de 19,2 millions de trains-kilomètres (+ 4,7 % par rapport à 2024) et le transport de 24 milliards de tonnes-kilomètres (+ 3,2 % par rapport à 2024) ⁽⁵⁾ ; en outre, le tonnage moyen des trains s'inscrit sur une trajectoire de légère hausse, passant de 1 330 tonnes en 2021 à 1 416 en 2025 (soit + 6,5 % sur la période et + 3,4 % par rapport à 2024).

Dans ce contexte, le TCRR a notamment bénéficié de la hausse de la demande du marché et des chargeurs, de la réouverture de la ligne de la Maurienne en avril 2025 et de l'ouverture de nouveaux services. En 2025, l'offre de services en combiné rail-route a ainsi connu une importante augmentation, en parallèle du renforcement de la fréquence de plusieurs dessertes : mise en service en janvier d'une nouvelle liaison TCRR Dourges-Zeebrugge (Contargo), création en avril d'une nouvelle liaison TCRR Le Havre-Montoir de Bretagne (Naviland Cargo), mise en service en mai de la liaison d'autoroute ferroviaire (AF) Cherbourg-Mouguerre (Britanny Ferries), ouverture en juin du nouveau terminal de Bruyères-sur-Oise (Medlog et HAROPA), mise en service en juillet de deux nouvelles liaisons TCRR entre Valenton et Metz (DB Cargo) et entre Perpignan et

(1) Sur ces 28 000 kilomètres de lignes, 19 000 sont empruntés par des trains de marchandises.

(2) À titre d'illustration, plusieurs projets ont eu pour objectif au cours de la décennie passée d'accélérer l'électrification du réseau : électrification du segment Calais-Dunkerque en 2014, de Serqueux-Gisors en 2021, et projet d'électrification de quatre voies dans les bassins Est du GPMM à Mourepiane.

(3) Réponses écrites du Groupement national des transports combinés (GNTC) au questionnaire de la mission.

(4) GNTC, Observatoire du transport combiné. Rapport annuel 2026. Données et analyses du transport combiné rail-route et fleuve-route en 2024 et 2025, mars 2026, p. 13 (données DGITM).

(5) Ibid., p. 14.

Cologne (Transfesa et DB Cargo), ouverture en septembre d'une nouvelle liaison TCRR entre Dourges et Krzewie (FM Logistics et Contargo), et enfin mise en service en octobre d'une nouvelle liaison Sète-Calais (Viia), du nouveau terminal d'Arles-Mistral (Combronde), des liaisons TCRR Arles-Bordeaux-Vayres (Combronde) et Arles-Lille (Froidcombi), ainsi que de la liaison AF Bettembourg-Narbonne (Viia) ⁽¹⁾.

Néanmoins, des obstacles persistants entravent le développement du report des trafics vers le transport ferroviaire. D'une part, **des obstacles à la fluidité du trafic à l'intérieur (réseau interne) ou à proximité immédiate (connexion au réseau national) des ports** restreignent mécaniquement les possibilités d'accroissement de la desserte ferroviaire. À Dunkerque, l'infrastructure actuelle paraît ainsi insuffisante pour accueillir la croissance des trafics de fret annoncée par la direction du port dans le cadre du projet d'aménagement de la zone ouest ; cette limite concerne également le segment « voyageurs », alors que vingt mille nouveaux salariés sont attendus sur le périmètre de la ZIP dunkerquoise, pour lesquels le développement d'une offre de transport collectif domicile-travail sera également nécessaire. De même, malgré un investissement de 15 millions d'euros dans son projet « *Ambition ferroviaire 2025* », HAROPA Port n'a pas atteint son objectif de doublement de la part modale du trafic ferroviaire. Dans ce contexte, le projet stratégique 2026-2030 fixe l'ambition de passer de 3 591 trains par an (conventionnel et combiné confondus) à 5 100, pour porter la part modale du ferroviaire de 6,7 % à 13 % d'ici 2030 et permettre l'évacuation des marchandises qu'induit la mise en service des nouveaux portiques prévus par le groupe MSC.

D'autre part, sans même parler du vieillissement critique du réseau et des besoins d'investissements nécessaires, **des goulets d'étranglement complexifient l'acheminement des marchandises par voie ferroviaire**, en particulier aux heures de pointe pour le segment « voyageurs » : ainsi du nœud parisien (problématique de l'entrée des flux issus des ports normands en Île-de-France) et du nœud lyonnais, mais aussi des difficultés rencontrées par d'autres plateformes (e.g. le « *croisement de circulations à niveau à Hazebrouck ou les gabarits de tunnels près du bassin Est de Marseille* » ⁽²⁾). Outre les contraintes liées à l'utilisation du réseau, ces goulets sont accentués par plusieurs contraintes techniques corrélées à la qualité hétérogène des infrastructures : des zones de manutention ferroviaires dotées d'une superficie insuffisante pour absorber le stock de flux supplémentaires ⁽³⁾, des connexions incomplètes entre les quais et les terminaux ferroviaires, une électrification partielle de certains hubs ⁽⁴⁾, ou encore des ruptures de charge sur le dernier kilomètre portuaire, qui dégradent significativement la compétitivité du rail en augmentant les coûts logistiques et en allongeant les délais de manutention.

(1) GNTC, *op. cit.*, 2006, p. 9.

(2) Réponses écrites de SNCF Réseau au questionnaire de la mission.

(3) Ainsi, selon Rail Logistics Europe (RLE, réponses écrites au questionnaire de la mission), « certaines zones de chargement / déchargement des navires ne bénéficient pas d'une zone de manutention ferroviaire ou ne disposent pas de ressources suffisantes pour la manutention ferroviaire ».

(4) D'après les informations transmises par RLE à la mission, à titre d'illustration, la fermeture en 2024 de la gare Marseille-Canet « a nécessité une reconfiguration complète des flux et un programme d'investissements lourds, notamment pour l'électrification de voies capables d'accueillir des trains de 850 mètres ».

Une approche globale encore lacunaire dans l'aménagement du réseau

L'augmentation du report modal vers le ferroviaire nécessite d'adopter une approche globale qui fait encore aujourd'hui défaut. À titre d'illustration, l'ouverture en mars 2021 de la ligne Le Havre-Serqueux-Gisors-Paris n'a pas obtenu les résultats escomptés : cinq ans après sa mise en service, cet aménagement ferroviaire ne bénéficie que d'un niveau de trafic limité, malgré un temps de trajet presque similaire à l'itinéraire classique (3h45 contre 3h35) ⁽¹⁾. Les raisons expliquant la réticence des compagnies à utiliser ce corridor sont variées : manque de conducteurs prêts à travailler sur ce nouvel itinéraire, déficit de points relais pour les changements de conducteurs, charges environ 100 euros plus élevées pour l'accès au service ferroviaire, taille des trains limitée à 750 mètres (contrairement aux 850 mètres classiques de trains circulant le long de l'Axe Seine), ou encore limitation de la vitesse à 120 km/h et du tonnage à 1 700 tonnes (en comparaison avec les 2 100 tonnes des convois empruntant l'itinéraire classique).

Au contraire, mise en service en 2007 pour un coût total de 4,7 milliards d'euros, la Betuweroute, qui relie le port de Rotterdam à la frontière allemande sur une distance de 160 kilomètres, constitue un exemple de corridor ferroviaire intégré et performant : voie composée d'un double sillon, elle longe l'autoroute A15 sur plusieurs dizaines de kilomètres et se connecte à Emmerich, en Allemagne, avec le réseau ferroviaire allemand. Malgré un coût élevé, les résultats de cette nouvelle route ferroviaire (qui a requis la construction de 20 kilomètres de tunnels souterrains et de plus de 130 ponts et viaducs) se sont vite révélés extrêmement bénéfiques : entre 2007 et 2011, une augmentation des flux ferroviaires de plus de 30 %, avec une cible fixée à 500 trains par semaine, aujourd'hui atteinte, conduisant à une réduction de la congestion des trafics, du nombre d'accidents et du niveau de pollution, tout en accroissant la fiabilité du transport ⁽²⁾.

• Un aménagement du réseau fluvial affecté par des obstacles divers.

En parallèle, l'aménagement du réseau fluvial pour les trafics portuaires est lui aussi affecté par des obstacles divers. Maillage intérieur le plus vaste d'Europe, avec un linéaire de 8 600 kilomètres (dont 6 700 sont confiés à l'établissement public Voies navigables de France – VNF), constitué d'un réseau au gabarit européen et d'un réseau à petit gabarit ⁽³⁾, les voies fluviales françaises sont marquées par une sous-utilisation, dans un contexte de diminution massive (- 49,8 %) de l'activité de transport fluvial au cours des cinq dernières décennies (passage, entre 1975 et 2025, de l'activité sur le réseau fluvial de 86,7 à 43,1 millions de tonnes, et de 10,6 à 5,7 milliards de tonnes-kilomètres) ⁽⁴⁾. Sur la période récente, le trafic a continué à diminuer entre 2024 et 2025, de l'ordre de - 1,5 % pour la mesure en tonnes et - 1,8 % pour celle en tonnes-kilomètres. Pour le seul segment conteneurisé, le trafic

(1) Laurent Guihéry, « The new Le Havre-Serqueux-Gisors-Paris rail freight corridor. Is France on track to improve the competitiveness of the port of Le Havre ? », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin et Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres, Routledge, p. 74. Fruit d'un investissement cumulé de 350 millions d'euros (répartis entre l'État, la région Normandie, l'Union européenne, HAROPA Port et SNCF Réseau), ce projet consiste en l'électrification d'une ancienne voie destinée à fournir au Havre un itinéraire alternatif pour le fret ferroviaire à destination de Paris, ne passant plus par le segment Rouen – Mantes-la-Jolie, mais par Serqueux, Gisors et Pontoise.

(2) Ibid., p. 76.

(3) *Voies navigables de France (VNF), Ambition France Transports*, VNF et le réseau des voies navigables, une chaîne performante, créatrice de valeur pour les territoires, p. 2.

(4) *Réponses écrites d'Entreprises fluviales de France (E2F) au questionnaire de la mission*.

fluvial s'élève en 2025 à 570 000 EVP, dont une large moitié transite par le bassin de la Seine, un peu moins d'un tiers par le bassin du Nord, et environ un dixième par le bassin du Rhône. De surcroît, le nombre d'entreprises fluviales de transport, qui compte aujourd'hui 670 opérateurs, dont 95 % comptent moins de dix salariés, a été divisé par deux en 15 ans (7 000 salariés et 20 000 emplois liés à la filière en 2025), pour une flotte qui compte en 2025 934 unités.

RÉSULTATS DU TRAFIC FLUVIAL TOTAL EN FRANCE (2025)

	Volume en millions de tonnes		Volume en millions de tonnes-kilomètres	
	2025	Variation 2025/2024	2025	Variation 2025/2024
Filière agricole	12,1	2,2 %	1 775,5	- 3,4 %
Filière énergétique	4,5	- 5,8 %	563,0	- 3,2 %
Filière métallurgique	3,5	0,0 %	537,9	7,9 %
Minéraux bruts et matériaux de construction	16,67	- 0,2 %	1 772,6	- 0,4 %
Filière chimique	3,0	- 9,9 %	409,3	- 10,1 %
Conteneurs, colis lourds et divers	3,4	- 7,2 %	615,8	- 1,3 %
Total	43,1	- 1,5 %	5 674,1	- 1,8 %

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données VNF et E2F.

En centrant l'analyse sur les bassins pertinents, il apparaît que les parts de marché du fluvial s'élèvent à 32,5 % pour la zone rhénane, 18,0 % pour le bassin de la Seine et de l'Oise, 17,5 % pour la Moselle, 8,1 % pour le Nord-Pas-de-Calais et 8,1 % pour l'axe Rhône-Saône. Dans ce contexte, les ports maritimes français ne génèrent que 20 % des tonnages transportés par voie fluviale et 40 % des tonnes-kilomètres mesurées sur le réseau : ainsi, pour Le Havre, Rouen, Dunkerque, Marseille-Fos et Sète, le volume global du trafic fluvial s'élève en 2025 à 9,9 tonnes (respectivement 2,7, 3,1, 1,7, 2,0 et 0,3 tonnes) et 2 363,2 millions de tonnes-kilomètres (respectivement 517,7, 766,5, 269,9, 670,8 et 38,3 millions de tonnes-kilomètres) ⁽¹⁾.

Alors que la part modale du fret fluvial s'avère nettement moins élevée en France qu'en Belgique (15 %) ou qu'aux Pays-Bas (40 %) ⁽²⁾, deux indicateurs signalent l'acuité de ce déficit : d'une part, un positionnement dégradé dans le classement européen des trafics fluviaux (en tonnes et en tonnes-kilomètres, la France n'obtenant respectivement que la quatrième et la cinquième position) ; d'autre part, une couverture des réseaux fluviaux grand gabarit plus réduite (de l'ordre de 3,6 kilomètres de réseau grand gabarit pour 1 000 km², contre 98,7 aux Pays-Bas, 32,7 en Belgique et 14,3 en Allemagne) ⁽³⁾.

(1) Réponses écrites de VNF au questionnaire de la mission.

(2) D'après E2F, cette meilleure part modale du fluvial en Belgique et aux Pays-Bas relève de plusieurs facteurs complémentaires : « un réseau fluvial dense articulé autour du Rhin (Moselle, Escaut) qui dessert des régions de forte densité industrielle implantée au bord du fleuve ; une meilleure prise en compte du mode de transport fluvial dans la gestion des flux dans les ports maritimes, que dans la plupart des ports maritimes français : les durées d'escales sont mieux respectées, les délais de manutention sont donc mieux tenus, et les frais de manutention spécifiques au mode fluvial sont répartis avec les deux autres modes de transport terrestre. »

(3) Réponses écrites d'E2F au questionnaire de la mission.

CLASSEMENT DES TRAFICS FLUVIAUX PAR ÉTAT EUROPÉEN (2023)

État européen	Activité en 2023 (millions de tonnes)	Activité 2023 (milliards de tkm)
Pays-Bas	327,5	41,6
Allemagne	171,7	43,4
Belgique	160	6,9
France	47,3	5,9
Roumanie	32,2	11,9
Bulgarie	13,4	4,2

Source : Réponses écrites d'E2F au questionnaire de la mission.

Or, **plusieurs obstacles structurels entravent le développement du fret fluvial** au départ et à destination des grands ports maritimes. Premièrement, la structuration géographique du réseau limite les possibilités naturelles de développement : en effet, celui-ci s'organise autour de bassins isolés (Seine, Rhône, Rhin, Moselle), à l'exception des voies fluviales du Nord-Pas-de-Calais, connectées au réseau belge. Deuxièmement, alors que le report modal est tributaire de la disponibilité, de la fiabilité et de la qualité des infrastructures, l'accès direct aux voies fluviales des terminaux maritimes n'a pas été pensé au moment de la conception de Fos-sur-Mer ou de Port 2000 ; il en résulte une série de limitations critiques en termes de gabarit (avec des ouvrages ne permettant pas le passage de convois de 180 mètres), une insuffisance des hauteurs libres sous les ponts (avec 2 niveaux de conteneurs possibles pour les barges transitant sur le Rhône, contre trois pour celles naviguant sur la Seine), ou encore une inadéquate fiabilité des flux. Un troisième obstacle au report modal vers le fluvial réside enfin dans l'insuffisante structuration de plateformes intérieures, d'activités logistiques et d'implantations foncières adaptées (entrepôts à proximité de la voie d'eau), qui nuit grandement à la compétitivité de ce mode de transport.

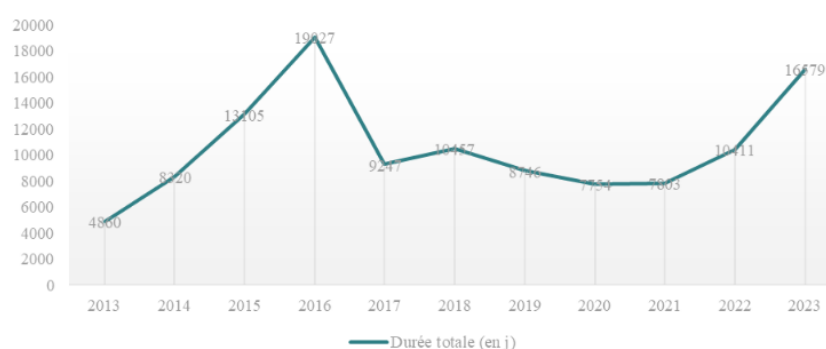
Ces difficultés se manifestent en particulier pour l'accès aux GPM : ainsi, les barges transitant par l'écluse de Barcarin (190 mètres de long et 12 mètres de large), qui assure l'accès fluvial au bassin Ouest de Fos, ne peuvent dépasser 6 mètres 30 de hauteur du fait de l'existence d'un pont ferroviaire et routier en aval de l'écluse, engendrant une impossibilité de charger trois niveaux de conteneurs dits « 40 pieds High Cube » (HC, dimensions standards, d'une hauteur de 2,89 mètres). De même, à Dunkerque, l'accès aux terminaux *via* le canal Dunkerque-Escaut permet le passage d'unités de 2 500 tonnes de charge utile, mais est limité à 5,25 mètres de tirant d'air (soit 120 EVP maximums). Au Havre, dans l'attente de l'entrée en service de la chatière, les barges doivent accéder aux terminaux de Port 2000 par l'écluse de Tancarville, qui donne accès aux bassins historiques du port, puis naviguer jusqu'à Port 2000 par la mer ; une autre route, dite « *route sud* », est possible en remontant l'estuaire de la Seine, mais impose d'avoir recours à des barges spécifiques caractérisées par des francs-bords réhaussés ⁽¹⁾. De plus, à titre d'illustration, la reconstruction en 2021 du pont de Pont-sur-Yonne, financée par le département de l'Yonne, situe désormais l'édifice à une hauteur inférieure de

(1) Réponses écrites de VNF au questionnaire de la mission.

38 centimètres au point précédent, ce qui entrave la navigation sur l'axe Seine-Yonne et complexifie l'accès au port de Gron ⁽¹⁾.

De surcroît, la régénération du réseau lui-même requiert aujourd'hui des investissements massifs, alors que le patrimoine fluvial se trouve dans un état très préoccupant, résultant de l'insuffisance des moyens consacrés par l'État à son entretien. Comme le souligne la Cour des comptes dans un rapport récent, la dégradation du réseau « *se traduit concrètement par des pannes d'écluses, des pertes d'étanchéité, des non-conformités aux règles de sécurité hydraulique ou de continuité écologique. Elle se reflète aussi dans des restrictions croissantes de navigation et, surtout, dans le ressenti des usagers.* » ⁽²⁾ Il apparaît ainsi que l'état de fonctionnement des ouvrages principaux, « *dont les barrages et les écluses, [...] est moyennement (46,2 %) ou fortement (36,3 %) dégradé* » ⁽³⁾. Traduit cette diminution de la qualité du réseau fluvial la hausse notable du nombre de jours cumulés de restrictions de navigation depuis 2017.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE JOURS CUMULÉS DE RESTRICTION DE NAVIGATION SUR LE RÉSEAU FLUVIAL FRANÇAIS (2013-2023)



Source : Cour des comptes, observations définitives, L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF. Exercices 2012-2023, 19 février 2025, p. 44, d'après des données VNF.

Dans ce contexte, une centaine de millions d'euros manquaient annuellement sur la décennie 2013-2023 pour assurer un entretien satisfaisant des voies fluviales, ce qui représente sur une dizaine d'années un déficit de 1 100 millions d'euros environ. Pour les six années courant de 2024 à 2029, la Cour estime que les besoins annuels s'élèvent à 440 millions d'euros (dont 330 pour la régénération du réseau et 70 pour la modernisation de celui-ci), soit un volume

(1) D'autres exemples, fournis par E2F dans ses réponses au questionnaire de la mission, permettent d'appuyer ce point : pour le pont de Condrieu, sur le Rhône, « des travaux sont en cours (2025-2028), pour une durée prévue de 2 à 3 ans, mais les études menées par le département du Rhône pour les phases de confortement et de réhabilitation n'ont pas pris en compte l'impact sur la navigation alors que l'axe Rhône est un axe hautement stratégique pour les industries dépendant du secteur fluvial ». De même, au pont de l'île Saint-Denis, « un accident causé par un bateau à la suite d'une avarie technique a conduit à la mise en place de conditions de navigation particulièrement contraignantes qui vont au-delà des restrictions nécessaires pour assurer la sécurité du pont et le passage des bateaux. En période de débit important, le trafic fluvial est donc quasiment à l'arrêt », conduisant à un rebasculement des trafics par camion pour alimenter les centrales à béton de la région francilienne.

(2) Cour des comptes, observations définitives, L'entretien des voies navigables : l'exemple de VNF. Exercices 2012-2023, 19 février 2025, p. 4.

(3) Ibid., p. 43.

global de 1,9 milliard d'euros ⁽¹⁾. D'après VNF, « seule une réévaluation sensible des dotations en investissement permettra de mettre fin aux vulnérabilités que présentent des ouvrages aussi fragiles que le barrage de Suresnes sur la Seine aval, l'écluse de Vigneux sur la Seine amont ou le barrage de Meaux sur la Marne. Ces ressources complémentaires sont nécessaires également pour moderniser les derniers barrages manuels de l'établissement, afin de mettre fin aux risques que présente leur exploitation. [...] À plus long terme [...], un programme de régénération continue du patrimoine demeurera nécessaire [...]. Le besoin de financements additionnels peut être évalué à un ordre de grandeur de 500 millions d'euros [...] sur la décennie 2035-2045, à actualiser en euros courants. » ⁽²⁾

CARTOGRAPHIE DES RÉSEAUX FLUVIAUX GÉRÉS PAR VNF EN FRANCE (2025)



Source : VNF, VNF et le réseau des voies navigables, une chaîne performante, créatrice de valeur pour les territoires, p. 2.

ii. Un différentiel persistant de coût et de fiabilité avec le transport routier

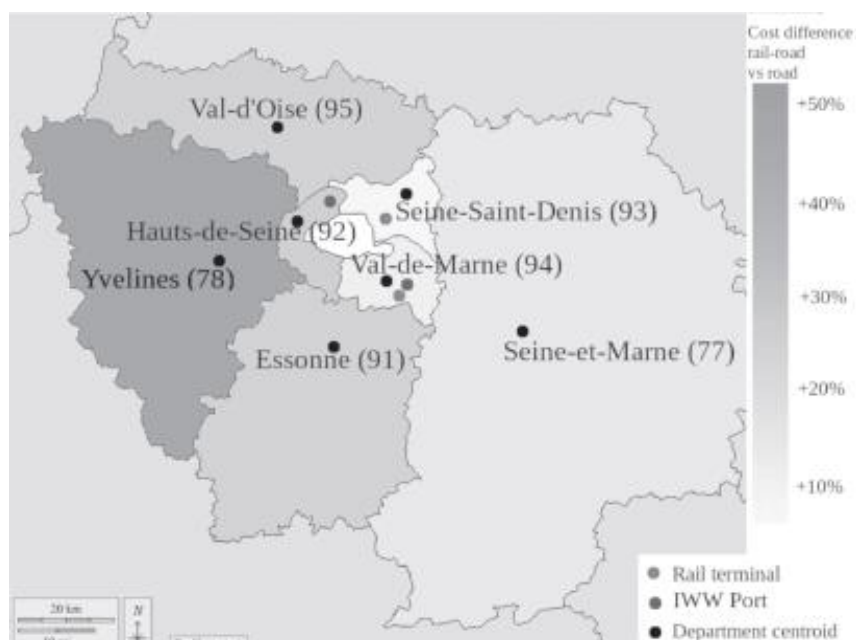
Au-delà des goulets d'étranglement entravant le développement des réseaux de transport massifié pour les trafics de pré- et de post-acheminement des marchandises au départ et à destination des grands ports maritimes, plusieurs facteurs quantitatifs et qualitatifs affectent le choix des commissionnaires de transport et des clients portuaires, qu'il s'agisse du différentiel persistant de coûts ou des divergences opérationnelles existantes.

(1) Ibid., p. 62.

(2) VNF, *Ambition France Transports*, VNF et le réseau des voies navigables, une chaîne performante, créatrice de valeur pour les territoires, p. 3.

• **Un transport intermodal moins avantageux que la route pour de nombreux flux.** D'une part, les potentialités de desserte multimodale des ports français sont limitées par la moindre compétitivité des modes fluviaux et ferroviaires par rapport au transport routier, en particulier sur les courtes et moyennes distances. Comme le montrent Patrick Niérat et Sacha Rybaltchenko pour le corridor de la Seine, un différentiel de coût et de flexibilité significatif, qui n'a pas encore été comblé, diminue la compétitivité du transport intermodal pour une majorité de flux : ainsi, il apparaît que, « *avec deux conteneurs (en EVP) par camion, le fret routier de longue distance offre de façon consistante l'offre la moins coûteuse, pour toute distance moyenne de préacheminement [...]. Cependant, [...] des alternatives intermodales peuvent se révéler plus viables économiquement que le transport routier dans certaines configurations* » ⁽¹⁾. En effet, plus la distance parcourue augmente et plus l'offre de plateformes multimodales est importante dans les territoires, moins la différence de coût entre transport routier et transport combiné rail-route ou fleuve-route (« *inland waterways* » – IWW) est élevée. La cartographie suivante révèle des coûts fortement pénalisants pour les modes massifiés desservant le département des Yvelines depuis Le Havre, mais une différence de coûts inférieure à 10 % pour la desserte du Val-de-Marne (près des terminaux de Valenton et de Bonneuil-sur-Marne), signalant l'incidence de la proximité de terminaux intermodaux sur les coûts du transport ⁽²⁾. Dans l'état actuel des infrastructures multimodales, l'usage des modes massifiés ne peut donc structurellement pas être compétitif par rapport à la route.

**DIFFÉRENCE DE COÛTS ENTRE TRANSPORT ROUTIER ET TRANSPORT COMBINÉ
RAIL-ROUTE POUR LA DESSERTE DE L'ÎLE-DE-FRANCE DEPUIS LE HAVRE**



Source : Patrick Niérat et Sacha Rybaltchenko, *op. cit.*, 2023, p. 69.

(1) Patrick Niérat et Sacha Rybaltchenko, « Intermodal transport versus road transport. The benefits of a cost-based analysis of activities in the Seine corridor », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin et Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, pp. 63-64 (trad. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).

(2) Ibid., p. 68.

De même, une récente étude signale que, dans l'hinterland compétitif de la région francilienne, l'utilisation du transport fluvial pour l'import depuis le port de Gennevilliers d'un conteneur de 20 pieds est paradoxalement compétitive, alors que celui d'un conteneur de 40 pieds, qui représente l'essentiel de la demande, ne l'est pas ⁽¹⁾. En effet, « *la plus grande partie des parcs logistiques de la région parisienne est implantée dans des espaces où le transport routier offre un avantage compétitif. Le défi du transport multimodal fleuve-route se pose donc dès la phase post-transport routier. [...] Si le port de Gennevilliers a le potentiel pour devenir une porte d'entrée majeure pour les échanges de marchandises entrant sur le marché francilien, le mode fluvial est souvent jugé trop compliqué et trop peu fiable, et doit donc devenir plus compétitif en termes de coût du transport afin de devenir une solution viable.* » ⁽²⁾ En résumé, la direction d'HAROPA Port indique que, dans ce schéma de compétition entre les différents modes de transport, « *le TRM est plus agile et supporte moins de charges fixes. Il permet une desserte rapide sans ruptures de charge. Le fluvial est en concurrence directe avec le TRM sur des courtes (Le Havre-Rouen) et moyennes distances (Le Havre-Gennevilliers). En ce qui concerne le ferroviaire, il est compétitif sur de la longue distance ; ses coûts fixes élevés sont alors amortis, à condition que le taux de remplissage soit suffisant.* » ⁽³⁾

• D'autre part, au-delà de ces différences de coûts, **le déficit de compétitivité des modes massifiés se trouve accentué par divers facteurs qualitatifs**. Outre le prix, le TRM dispose en effet d'importants avantages compétitifs. Comme l'indique la FNTR, en matière de pré- et de post-acheminement des conteneurs, « *le rayon d'action du TRM n'excède en règle générale pas les 300 kilomètres. La réactivité et la flexibilité de ce mode permettent de compenser les rigidités de certains sites (réduction des heures ouvrables) ainsi que les éventuelles interruptions des services portuaires (météo défavorable, pannes électriques ou informatiques, mouvements sociaux)* » ⁽⁴⁾. En dépit de cette compétitive flexibilité, le transport routier n'est cependant pas exempt de faiblesses pour la desserte des ports, comme il ressort des constats portés par les chargeurs et les entreprises routières : le sous-dimensionnement des infrastructures routières (avec un risque d'engorgement en cas de crise sociale ou d'intempéries, à l'image de la route d'accès entre Port 2000 et l'A20, monovoie inadaptée au volume des trafics), la complexité du système de rendez-vous (multiplicité de systèmes selon les ports et parfois entre les terminaux d'un même port, compliquant l'organisation des transporteurs routiers, malgré la mise en place récente de sites de rendez-vous par les logisticiens portuaires), le manque de reconnaissance du transport routier, perçu comme un acteur secondaire de la logistique portuaire (déficit d'infrastructures d'accueil pour les conducteurs, insuffisance des aires de stationnement, absence de points d'information, rareté des stations

(1) Ronan Kerbiriou, « Île-de-France : A natural but contested hinterland for Haropa port », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, p. 51.

(2) Ibid., p. 53 (trad. Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques).

(3) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la FNTR au questionnaire de la mission.

multi-carburants), ou encore la longueur des délais administratifs (qu'il s'agisse des enquêtes pour l'obtention de badges d'accès permanent ou de la mise en service de nouvelles infrastructures ⁽¹⁾).

SYNTHÈSE DE L'AVANTAGE COMPÉTITIF DU MODE ROUTIER

Critère	Transport routier	Transport ferroviaire	Transport fluvial
Coût total	Faible pour de petits volumes	Élevé (coûts fixes)	Moyen
Délais	Rapides (1-2 jours)	Lents (3-5 jours)	Très lents (5-7 jours)
Fiabilité	Élevée (en l'absence de congestion)	Moyenne (en fonction d'éventuelles grèves)	Faible (dépendance à l'égard de la météo)
Flexibilité	Maximale	Limitée (horaires fixes)	Très limitée
Couverture géographique	Totale	Partielle (limitations du réseau)	Très partielle (limitation et défaut d'entretien des voies navigables)
Coûts indirects	Faibles (pas de rupture de charge)	Élevés (coûts de manutention)	Élevés (coûts de manutention)

Source : Réponses écrites de la FNTR au questionnaire de la mission.

A contrario, l'attractivité des transports massifiés souffre de freins spécifiques, à l'image de la multiplication d'évolutions réglementaires qui ont pu ralentir le développement du ferroviaire et du fluvial : harmonisation des grades au niveau européen, réforme de l'instruction des titres de navigation qui a omis de se pencher sur les problématiques relatives à la gestion des compétences et des effectifs des services instructeurs et à la dématérialisation des procédures ⁽²⁾, ou encore réforme des qualifications professionnelles des membres d'équipage, qui a allongé la durée de la formation (5 ans au lieu de 4 auparavant pour le permis illimité pour les barges de 120 à 180 mètres, de 1 an pour le permis limité à 120 mètres), et a pu créer une barrière à l'emploi dans le secteur de la navigation ⁽³⁾. S'ajoutent à ces contraintes des difficultés opérationnelles auxquelles se trouvent confrontées les entreprises du secteur fluvial. Aux termes du groupe Sogestran, leader français du transport fluvial (13,4 millions de tonnes transportées et 2,9 milliards de

(1) La FNTR souligne à cet égard en réponse au questionnaire de la mission « une complexité administrative et une multiplicité d'acteurs pour les nouveaux projets (GPM, collectivités locales, préfectures, DEAL, DDTM, etc.), avec des délais trop longs (plusieurs années avec des études environnementales 4 saisons et des mesures de compensation contraignantes) », engendrant la lassitude des acteurs privés, qui se tournent vers d'autres pays européens où les démarches sont plus courtes (« 12 mois maximum pour 100 % des autorisations »).

(2) Selon E2F (réponses écrites au questionnaire de la mission), « la réforme de l'instruction des titres de navigation a été réalisée abstraction faite d'une autre réforme qui aurait dû l'accompagner qui est celle de la réforme des services instructeurs eux-mêmes : nous visons directement la gestion des compétences et des effectifs comme la dématérialisation complète des processus d'instruction. Cette réforme aurait également dû s'accompagner d'une délégation la plus complète possible de cette instruction aux sociétés de classe et experts comme dans le secteur maritime. Engagées, ces évolutions n'ont toujours pas abouti. »

(3) D'après E2F (réponses écrites au questionnaire de la mission), « s'agissant de la réforme des qualifications professionnelles des membres d'équipage entrée en vigueur le 14 mai 2022, par la transposition de la directive 2017/2397 du 12 décembre 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la navigation intérieure. Ces textes, par un effet d'alignement des compétences requises sur celles du régime rhénan, fixent des conditions de passage des examens, notamment de pilote, qui allongent considérablement les temps de formation préalable. Ainsi le nombre de jours de navigation préalable au passage de l'examen de pilote est passé de 100 à 540 jours, et le niveau de standard des examens théorique et pratique a été renforcé. Il en résulte, dans un premier temps une inertie incompatible avec les besoins immédiats du secteur et dans un second temps et de manière structurelle, une modification profonde de la gestion RH pour les activités saisonnières et la remise en cause de leur modèle. »

tonnes-kilomètres réalisées en 2025 ; 212 000 EVP transportés en 2025, dont 120 500 en France, soit 21 % du trafic fluvial français de conteneurs), ces contraintes sont nombreuses : « *des grèves récurrentes des syndicats portuaires (pas seulement les dockers) bloquant la navigation fluviale ; pas de rendez-vous fluvial dans les GPM, notamment pour les conteneurs, contrairement au roulier ; pas de manutention le dimanche (journée perdue alors que nos équipages travaillent en 24/7) ; pas d'interconnexion des systèmes d'information (ce qui impose des saisies multiples) ; pas de service de collecte des déchets (ni de tri sélectif) ; ou encore l'absence de poste fluvial dédié à quai.* » ⁽¹⁾ Ces difficultés sont aggravées par des limites relevées par les entreprises auditionnées, relatives aux échanges avec l'administration : une sensation d'empilement administratif ; une méconnaissance des métiers fluviaux et de leurs contraintes opérationnelles ; une absence de consultation pour les travaux relatifs aux infrastructures ; ou encore l'absence d'une véritable stratégie nationale fluviale.

Enfin, la qualité de service constatée par les commissionnaires de transport est elle-même parfois inférieure à la situation observée pour le transport routier, en raison d'une insuffisance de trains de fret ou de barges proposés de manière quotidienne et régulière. Ce déficit en termes de cadence freine l'intégration des modes massifiés dans des chaînes logistiques fiables. S'y ajoutent, sur le volet numérique, le manque d'espaces de stationnement pour les barges ou de bornes électriques pour les usagers, mais aussi « *une digitalisation insuffisante du fluvial pour faciliter son intégration dans les chaînes logistiques, et un retard de la part de l'ensemble des gestionnaires portuaires et de réseaux pour faciliter l'interopérabilité des informations, ce qui multiplie les saisies pour les opérateurs fluviaux et ne contribue ni à la traçabilité ni à la programmation des opérations* » ⁽²⁾. Pour le mode ferroviaire, ces problématiques relatives à la qualité de service peuvent également être illustrées à l'aide d'indicateurs précis, à l'image de l'indicateur de ponctualité pour l'arrivée à 30 minutes des trains partant des GPM de Fos, du Havre et de Dunkerque, ou arrivant dans ces derniers, qui connaît des évolutions hétérogènes pour ces différentes plateformes.

ÉVOLUTION DE L'INDICATEUR DE PONCTUALITÉ DES TRAINS AU DÉPART ET À L'ARRIVÉE DES GPM DE FOS, DU HAVRE ET DE DUNKERQUE (2024-2025)

	2024	2025
Ponctualité arrivée à 30" des trains partant de Fos	83,4%	82,6%
Ponctualité arrivée à 30" des trains partant du Havre	80,2%	85,7%
Ponctualité arrivée à 30" des trains partant de Dunkerque	84,8%	86,2%

Source : Réponses écrites de SNCF Réseau au questionnaire de la mission.

(1) Réponses écrites du groupe Sogestran au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites d'E2F au questionnaire de la mission.

B. UNE FIABILITÉ ET UNE ATTRACTIVITÉ AMOINDRIES PAR LE CUMUL D'OBSTACLES DIVERS

Le manque de fiabilité du passage portuaire et les difficultés perçues par les différents usagers portuaires quant aux procédures administratives et à l'environnement réglementaire constituent en outre l'un des principaux freins à l'attractivité des ports français. Ce déficit se manifeste d'un côté par des lacunes relatives à la fiabilité d'exploitation des plateformes, et de l'autre par l'insécurité ressentie par les investisseurs au regard de la complexité des règles foncières.

1. Une image des ports français affectée par un contexte social incertain

Si les ports français ne sont pas les seuls à être touchés par des mouvements sociaux (comme l'ont montré les grèves survenues à Rotterdam et à Anvers à l'automne 2025) et présentent un nombre de jours de grève globalement comparable à celui que connaissent les plateformes concurrentes, il n'en reste pas moins que l'existence d'un « *effet mémoire* » problématique affecte leur réputation à l'échelle européenne et internationale. L'intensité des conflits sociaux antérieurs, associée à la récurrence régulière de blocages n'entretenant la plupart du temps que des liens ténus avec l'activité portuaire, a en effet eu pour conséquence de dégrader sur le long terme la fiabilité non pas réelle, mais perçue de l'écosystème portuaire national aux yeux des armateurs et des investisseurs, en particulier étrangers.

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs regrettent à cet égard vivement que le syndicat majoritaire parmi les dockers, la Fédération nationale des Ports et Docks (FNDP), rattachée à la Confédération générale du travail (CGT), ait refusé de venir s'exprimer devant la mission, alors même qu'elle y avait été invitée à plusieurs reprises.

a. Une pression sociale historiquement forte et conflictuelle

Le secteur portuaire est, en premier lieu, marqué par un contexte social historiquement conflictuel, la mise en œuvre des réformes passées ayant été marquée par des blocages et des grèves particulièrement nombreux. Comme l'indique la DGITM, « *si le climat social, en France, a effectivement été caractérisé par des mouvements de grève ces dernières années, ceux-ci s'inscrivent dans une dynamique sectorielle internationale, où les enjeux de conditions de travail, de rémunération et de transition écologique alimentent les tensions* » ⁽¹⁾.

i. Des réformes conduites dans un climat social difficile

Ce constat n'est pas nouveau et reflète la difficulté des conditions dans lesquelles ont été préparées et appliquées les réformes portuaires de 1992, 2008 et 2015, qui ont abouti au transfert de l'outillage et du personnel de manutention aux entreprises privées occupant les fonctions d'opérateurs de terminaux. Si ces évolutions législatives ont entraîné une rénovation nécessaire (mais encore

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

insuffisante au regard de la non-atteinte des objectifs fixés en termes d'attractivité du fonctionnement des ports, et une diminution souhaitable de longue date des effectifs portuaires (la réforme de 2008 a ainsi entraîné une baisse de 13 % de la masse salariale et de 30 % des effectifs du port de Marseille-Fos sur la période 2009-2013 ⁽¹⁾), leur mise en œuvre respective s'est étendue sur de nombreuses années ; ainsi l'élaboration de la loi de 2008 a-t-elle duré environ 10 ans, et son application n'a-t-elle été finalisée que 3 ans après sa promulgation ⁽²⁾.

**Des évolutions nombreuses et nécessaires du statut des ouvriers dockers :
un arbitrage positif en faveur de la compétitivité des ports**

Malgré ses difficultés de mise en œuvre, la réforme du statut des ouvriers dockers ⁽³⁾ constitue un exemple d'arbitrage positif en faveur de la compétitivité des ports. Les ouvriers dockers ⁽⁴⁾, employés par les entreprises de manutention ⁽⁵⁾, qu'ils soient professionnels (mensualisés dans le cadre d'un contrat de travail à durée indéterminée ⁽⁶⁾ ou restés sous le régime ancien de l'intermittence ⁽⁷⁾, mis en extinction en 1992) ou occasionnels ⁽⁸⁾ (contrats de travail à durée déterminée), disposent de longue date d'une priorité d'emploi pour les travaux de chargement et de déchargement des navires dans les ports maritimes de commerce ⁽⁹⁾ (« y compris la mise et la reprise de ces marchandises sous hangar et sur terre-plein » ⁽¹⁰⁾ ; les opérations pouvant être effectuées sans avoir recours à la main-d'œuvre des ouvriers dockers sont déterminées de manière précise par les dispositions réglementaires du code des transports ⁽¹¹⁾). Dans ce contexte, les ouvriers dockers bénéficient de la convention collective nationale unifiée ports et manutention (CCNU), signée en mars 2011.

Longtemps régie par la **loi n° 47-1746 du 7 septembre 1947** ⁽¹²⁾, la profession de docker était caractérisée par l'existence d'un statut spécifique destiné à « *pallier la grande précarité qui a longtemps marqué l'histoire sociale des dockers et [à] remédier à l'urgence de la relance de l'activité économique aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale* » ⁽¹³⁾. Ce statut répondait au besoin d'une stabilité des conditions d'emploi, de travail et de rémunération, pour une profession dont l'activité dépendait aléatoirement de l'arrivée des navires escalant dans les ports. Dans le cadre de ce régime, les dockers

(1) Sénat, rapport n° 580 précit., p. 30.

(2) Ibid., p. 30 : « Pendant ce temps, nos concurrents ont continué d'avancer et de conquérir des parts de marché. »

(3) Comme le précise l'article L. 5343-1 du code des transports, « dans les ports maritimes de commerce, les travaux de manutention portuaire sont réalisés par des ouvriers dockers [...] » ; ces derniers constituent à ce titre l'une des nombreuses professions portuaires (parmi d'autres activités : pilotage, remorquage, lamanage, etc.).

(4) Art. L. 5343-2 du code des transports.

(5) Les activités de manutention sont constituées de l'ensemble des opérations de chargement et de déchargement des navires dans les ports de commerce.

(6) Art. L. 5343-3 du code des transports.

(7) Art. L. 5343-4 et L. 5343-5 du code des transports.

(8) Art. L. 5343-6 du code des transports.

(9) Articles L. 5343-7 et L. 5343-7-1 du code des transports.

(10) Art. R. 5343-1 al. 1^{er} du code des transports.

(11) Art. R. 5343-1 al. 2 du code des transports.

(12) Loi n° 47-1746 du 6 septembre 1947 sur l'organisation du travail de manutention dans les ports.

(13) Site internet du ministère chargé de la mer et de la pêche, onglet « Manutention portuaire et ouvriers dockers » (Politiques publiques/Ports maritimes), consulté le 21/06/2026.

bénéficiaient d'un monopole d'emploi pour l'exécution des opérations de chargement et de déchargement des navires et de certaines opérations annexes, et d'une indemnisation en cas d'insuffisance de travail (inemploi) par la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (Cainagod, dont les ressources étaient constituées de cotisations versées par les employeurs de main-d'œuvre dans les ports). Rattachés au bureau central de la main-d'œuvre (BMCO) de chaque infrastructure portuaire et bénéficiant d'une carte professionnelle (« *carte G* ») délivrée par l'État, ils travaillaient sous le régime de l'intermittence et se trouvaient donc dans une situation d'indépendance juridique à l'égard de leurs employeurs.

Considérant que ce régime de monopole n'était plus adapté aux conditions de la concurrence entre les ports européens, à la mécanisation des tâches liées au chargement et au déchargement des navires et à la généralisation de la conteneurisation, et dans la lignée de réformes effectuées dans d'autres pays européens (la Belgique en 1972 par une loi sur le travail portuaire ayant rattaché les dockers aux entreprises de manutention ; l'Espagne en 1986 par un décret libéralisant le travail portuaire et créant des sociétés mixtes employant les dockers dans chaque port ; ou encore en Italie et au Portugal en 1989), la **loi n° 92-496 du 9 juin 1992** ⁽¹⁾ a mensualisé les ouvriers dockers professionnels en les plaçant sous un régime de droit commun (contrats de travail à durée indéterminée – CDI), et mis en extinction progressive le régime de l'intermittence ⁽²⁾. Répondant au souci d'améliorer la compétitivité des ports français, la réforme a notamment eu pour conséquence une baisse significative du nombre de dockers (environ 4 500 aujourd'hui en France, contre plus de 8 000 en 1992).

Par la suite, cette première réforme a été complétée par la **loi n° 2008-860 du 4 juillet 2008** ⁽³⁾, qui a transféré les outillages et les personnels du secteur de la manutention « *verticale* » (portiqueurs, grutiers, mécaniciens conducteurs d'engins) depuis les ports vers les entreprises de manutention. Enfin, la **loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015** ⁽⁴⁾ a entre autres clarifié le régime de priorité d'emploi dont bénéficient les ouvriers dockers pour les opérations de chargement et de déchargement.

De fait, ces réformes ont été réalisées dans un climat social extrêmement complexe, avec des grèves coûtant jusqu'à 100 millions d'euros par jour, engendrant une déstabilisation durable des chaînes logistiques et une dégradation critique de l'image des ports français en Europe et à l'international. En témoigne le nombre de mouvements de grève enregistrés en 2008, 2009 et 2010 parmi les personnels des GPM (respectivement 228, 131 et 646 mouvements de grève observés). Malgré la chute du nombre de grévistes annuel depuis ces trois années, une stabilisation à un niveau élevé peut être observée à la fin de la décennie 2010 (entre 40 et 80 mouvements de grève annuels), avec des mobilisations ayant essentiellement pour motifs des thématiques corrélées à l'activité portuaire : conditions de travail des salariés dockers, réforme des statuts, application de la convention collective, etc.

(1) Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

(2) Ont été maintenus sous le régime de l'intermittence les dockers qui en étaient issus et qui souhaitaient le conserver.

(3) Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

(4) Loi n° 2015-1592 du 8 décembre 2015 tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes, complétée par le décret n° 2016-951 du 11 juillet 2016 relatif à la manutention portuaire.

**BILAN CHIFFRÉ DES MOUVEMENTS DE GRÈVE ENREGISTRÉS PARMI LES PERSONNELS
DES GPM (2008-2018)**

Année	Nombre de mouvements de grève (de 1 h à 24 h)	Nombre de grévistes (Cumul)	Motif dominant
2008	228	35 860	opposition au projet de réforme portuaire
2009	131	10 396	réforme portuaire
2010	646	35 815	réforme portuaire + pénibilité
2011	148	11 588	réforme portuaire + pénibilité
2012	52	4 559	application de la CCNU (salaires, reclassements) + pénibilité
2013	63	4 297	politique portuaire, conditions de travail, protestation contre l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013
2014	83	4 159	solidarité avec les dockers portugais, protestation contre l'austérité, défense des salaires et des retraites
2015	44	3 479	politique nationale, défense des salaires et des retraites
2016	158	17 417	politique nationale
2017	49	4 679	politique nationale et européenne et défense des salariés
2018	92	7 822	opposition à la politique gouvernementale en matière sociale et portuaire solidarité avec des salariés licenciés

Source : Sénat, rapport n° 580 précit., p. 31.

ii. Des conventions engendrant divers surcoûts pour l'activité portuaire

Au-delà de la déstabilisation de l'activité des terminaux provoquée par l'accumulation de ces mouvements sociaux, la pression sociale corrélative a pu engendrer des surcoûts divers pour les établissements et les entreprises portuaires. À titre d'illustration, la Convention collective nationale unifiée ports et manutention (CCNU), signée le 15 avril 2011 (qui a remplacé la convention collective nationale de la manutention portuaire et la convention collective des personnels des ports maritimes, et dont la négociation, qui a duré plus de deux années, a engendré de forts retards dans « *le transfert des personnels vers les entreprises de manutention, reculant ainsi [...] le gain de compétitivité potentiel qu'il pouvait permettre* » ⁽¹⁾), s'avère selon la Cour des comptes porteuse de surcoûts particulièrement élevés : « *critères d'augmentation salariale fondés sur l'ancienneté (évolution des carrières organisée sur 27 ans et par tranche d'ancienneté de trois ans, salaires minimaux, fixés dans une grille)* », « *clauses de garantie des accords antérieurs ne permettant pas de réduire les avantages sociaux acquis précédemment* » ⁽²⁾, ajout de « *primes et [d']indemnités supplémentaires* », ou encore surcoûts associés à la négociation

(1) Cour des comptes, rapport public annuel, op. cit., février 2017, p. 245.

(2) Ibid., pp. 245-246.

des déclinaisons locales de cette convention dans chaque GPM (« *mécanismes de départ anticipés, aides à la mobilité pour faciliter les départs et les reclassements* » ⁽¹⁾, etc.).

La Cour des comptes souligne également l'existence d'un effet *contra legem* de cette pression sociale : alors que la loi prévoyait le transfert des personnels du secteur de la manutention verticale (portiqueurs, grutiers, mécaniciens conducteurs d'engins) aux entreprises, au même titre que les dockers du secteur de la manutention horizontale transférés en 1992, il apparaît que très peu d'agents ont fait l'objet d'un transfert dans les conditions prévues par la loi, mais que l'essentiel l'ont été sous la forme de détachements accompagnés de mesures incitatives coûteuses, à l'image d'une prime d'un montant de 18 000 euros au port du Havre. Ainsi, « *seuls 23 agents à Dunkerque ont été transférés dans ces conditions. Au total, un bilan actualisé des transferts effectués en 2011 fait état de 898 agents "détachés" dont 473 vers des entreprises de manutention (soit 53 %) et 425 vers d'autres formes (groupements, filiales, sociétés, etc.). Entre 2011 et 2016, 86 de ces salariés ont exercé leur droit de retour dont ils bénéficient (soit 9,6 %). Les mesures incitatives mises en place pour parvenir à ce résultat ont par ailleurs été coûteuses. Les salariés détachés bénéficient d'une garantie en cas de licenciement économique dont la durée, fixée à 7 ans dans la loi, a été allongée à 14 ans dans l'accord-cadre, puis à des durées plus longues dans les accords locaux de certains ports (20 ans, voire 25 ans à Marseille ou à Dunkerque).* » ⁽²⁾ Or, en 2017, plus de 50 % de ces dockers détachés en 2011 devaient exercer leur activité jusqu'en 2031, ce qui engendre un risque économique très élevé en cas de défaillance des entreprises du secteur de la manutention.

À cette situation s'ajoute enfin le fait que ces surcoûts nés de la négociation de la CCNU et liés à l'application de la réforme de 2008 n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation précise, de sorte qu'il est aujourd'hui impossible de savoir clairement quelles auront été les conséquences négatives de cette surenchère sociale sur la compétitivité de nos ports. Comme le souligne à cet égard le Cluster maritime français (CMF), interrogé par la mission, si la CCNU a permis de clarifier le statut des travailleurs portuaires, « *elle présente toutefois certaines limites, notamment en raison de mécanismes d'évolution salariale pouvant entraîner une progression des masses salariales supérieure à celle de l'inflation ou des recettes portuaires. Dans un contexte de croissance limitée des trafics, cela pèse sur la capacité d'investissement des établissements et des entreprises.* » ⁽³⁾

Dans un contexte plus récent, la fusion des trois ports du Havre, de Rouen et de Paris au sein d'HAROPA en juin 2021 n'a pas empêché, malgré la mutualisation de nombreuses fonctions support, une progression de la trajectoire de hausse des effectifs, provoquant une augmentation continue des charges internes qui devra à terme mécaniquement se répercuter sur les redevances et les droits de

(1) Ibid., p. 246.

(2) Ibid., p. 246.

(3) Réponses écrites du CMF au questionnaire de la mission.

port. Comme ont pu l'indiquer certains interlocuteurs de la mission, cette évolution traduit l'existence de rigidités organisationnelles que révèle un indicateur singulièrement explicite : HAROPA Port dispose d'1 personnel pour 42 000 tonnes de trafic, contre 1 pour 148 000 tonnes dans le port d'Anvers-Bruges. Cet écart signale donc une productivité réduite, ou à tout le moins problématique au regard des standards observés en matière de gestion des ressources humaines dans les grands ports de la rangée nord-européenne, en dépit d'évidentes difficultés de comparaison liées à l'organisation des services portuaires.

b. Des conséquences réputationnelles critiques pour l'attractivité portuaire

Or, les effets de long terme de ce climat conflictuel se font toujours sentir sur le plan de l'image des ports français auprès des acteurs portuaires ; certains chercheurs mettent ainsi en évidence l'existence d'un « *effet mémoire* », qui contribue encore aujourd'hui à dégrader la réputation des plateformes logistiques nationales. À cela s'ajoute l'existence de blocages portant sur des sujets souvent éloignés du cœur des activités portuaires, mais dans des proportions globalement similaires à celles observées dans les ports européens concurrents.

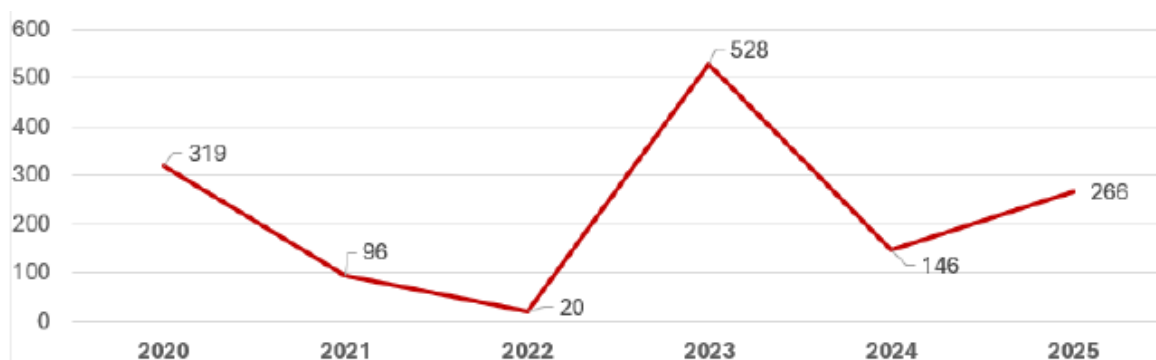
i. Une réputation affaiblie par un phénomène d'« effet mémoire »

En termes d'image, ce climat social a des conséquences très fortes sur la perception par les opérateurs économiques de la fiabilité des places portuaires. Les ports français sont en effet frappés par **les conséquences préjudiciables d'un effet mémoire** réputationnel, qui affaiblit leur image et influence l'attractivité des plateformes. La question n'est pas donc plus tant celle de la fiabilité réelle que celle de la fiabilité perçue, les mouvements sociaux à répétition des années 2010 ayant nui à très long terme à l'image des ports. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont pu à cet égard indiquer craindre des ruptures d'activité au sein des places portuaires et préférer pour cette raison des ports étrangers. Quoique cet effet réputationnel soit difficilement mesurable, cette perception qualitative n'est pas pour autant injustifiée. À titre d'illustration, un organisme auditionné par la mission indique que « *la fiabilité perçue des ports français est désormais si fragilisée que les compagnies maritimes intègrent explicitement un "risque social" dans leur arbitrage de dessertes. La France ne peut plus ignorer l'impact économique massif de ces perturbations.* » De fait, bien qu'ils connaissent régulièrement des épisodes de grève, l'image de la fiabilité dont jouissent les ports d'Europe du Nord ne s'en trouve aucunement affectée. S'ajoute à cela l'existence de stratégies commerciales de la part de certains ports étrangers susceptibles d'alimenter cette image de fiabilité dégradée des ports français, ce qui nécessite de la part de ces derniers une action de communication coordonnée et efficace. Dans ce contexte, un constat s'impose : le déficit de compétitivité des ports français ne provient pas de son climat social, mais de causes bien plus profondes, corrélées à l'ensemble des critères techniques, opérationnels et logistiques précédemment énumérés. Pour résorber cette perte de compétitivité, il est donc indispensable aux yeux de vos rapporteurs de s'attaquer aux véritables limites de l'attractivité portuaire.

- ii. Des interruptions d'activité réelles, mais pas plus nombreuses que dans les ports concurrents

● **Une fiabilité encore affectée par des mouvements sociaux et des blocages réguliers.** Bien que le climat social des ports français ait connu de profonds changements depuis les réformes des années 2010, les ports français subissent encore aujourd'hui des blocages liés à des mouvements sociaux qui sont souvent dénués de lien direct avec le secteur d'activité, à l'image des grèves liées à la réforme des retraites en 2023 : 14 500 jours-hommes de grève en 2024, 38 700 en 2023, et 5 800 en 2022 selon la DGITM. Arrêts perlés et blocages prolongés provoquent des perturbations logistiques, qui sont susceptibles d'alimenter des détournements de trafics vers Rotterdam, Anvers-Bruges et Hambourg pour le *Northern Range*, et Gênes, Barcelone et Valence pour la rangée méditerranéenne. Comme l'indique l'Union portuaire rouennaise, « *quelques jours de blocage suffisent à perdre des flux qu'il faudra ensuite des mois, parfois des années, pour tenter de reconquérir* » ⁽¹⁾. De fait, les conséquences des grèves et des interruptions d'activité sur le secteur sont nombreuses et concrètes pour les acteurs économiques : perte de confiance pour les armateurs, redirection de flux vers les ports étrangers, désorganisation des chaînes logistiques, fragilisation des activités de maintenance et de réparation navale, et dégradation de l'image de fiabilité du système portuaire. Or, une fois perdus, les flux ne reviennent pas automatiquement. Il est dès lors nécessaire d'améliorer l'anticipation de ces conflits, afin de réduire les risques de rupture d'activité et d'affermir la fiabilité perçue des plateformes portuaires. Apparaît donc essentielle à cet égard une responsabilisation et une implication accrue des acteurs privés et publics au profit de la résolution des conflits sociaux dans les ports français, afin d'éviter que les coûts découlant des blocages ne soient trop fortement répercutés sur les entreprises de transport.

ÉVOLUTION DES HEURES DE GRÈVE À HAROPA PORT (2020-2025)



Source : Réponses écrites d'un organisme interlocuteur au questionnaire de la mission.

Témoigne de cette difficulté réelle la récurrence de mouvements sociaux et d'interruptions de travail, allant de quelques heures à des journées complètes, qui pèsent lourdement sur les décisions d'implantation des investisseurs, qu'ils soient logisticiens ou industriels : plus de 266 heures de grève ont ainsi été enregistrées à HAROPA Port en 2025. Par ailleurs, il ressort des entretiens menés par la mission

(1) Réponses écrites de l'UPR au questionnaire de la mission.

que les opérateurs privés ne bénéficient pas toujours d'un soutien adéquat de la part des pouvoirs publics lorsqu'ils sont confrontés à des blocages de routes ou de terminaux, avec des demandes d'intervention des forces de l'ordre formulées auprès des autorités préfectorales qui n'obtiennent régulièrement pas satisfaction.

Deux modèles contradictoires : les ports de Nantes-Saint-Nazaire et de Dunkerque

Marqué par un climat social particulièrement tendu, le GPM de Nantes-Saint-Nazaire se caractérise aujourd'hui, selon un rapport récent de la Cour des comptes, par « *un dialogue social dysfonctionnel [avec] des grèves [...] fréquentes et [d]es conflits sociaux [pouvant] donner lieu à de la violence physique et verbale* » ⁽¹⁾. Le port a ainsi connu 165 jours de grève entre 2017 et 2024, soit une moyenne d'un mois de grève par an sur la période, regroupant une moyenne de 123 grévistes (38 % des effectifs) ; de surcroît, des préavis de grève ont couvert 174 jours en 2021, 194 en 2022 et 326 en 2023, pratique qui, selon la Cour, « *confine au dévoiement de ce droit* » ⁽²⁾. Deux éléments signalent à cet égard une tendance préoccupante : d'une part, les conflits sociaux enregistrés au cours des dernières années ont pour une grande majorité des arrêts de travail concerné des sujets nationaux, et non des thématiques locales ⁽³⁾ ; d'autre part, les blocages sont marqués par une multiplication des violences physiques et verbales, des dégradations sur les équipements, et des actes d'intimidation à l'égard du reste du personnel portuaire.

À l'inverse, le GPM de Dunkerque se caractérise par un modèle social particulier datant du départ de la CGT Ports et Docks en 1993 de la section dunkerquoise des dockers, pour fonder un syndicat autonome, la Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés (CNTPA), qui s'est récemment affilié à la Confédération française démocratique du travail (CFDT) et soutient depuis trente ans une politique d'accord social, née de la prise de conscience que la pression sociale pouvait faire mourir l'activité portuaire face à la concurrence du *Northern Range*. Dans les faits, le recours à la grève par les dockers et les personnels du GPMD s'avère donc quasiment nul : à titre d'illustration, pour les salariés du port, 13 jours par an en moyenne entre 2019 et 2022, et 25 jours en 2023, avec une mobilisation de seulement 9 % de l'effectif disponible ; pour les manutentionnaires, les grèves sont exceptionnelles et presque inexistantes depuis vingt ans. Comme le précise la Cour des comptes, « *le GPMD se distingue par la forte cohésion de sa place portuaire et de ses différents acteurs, qui s'est construite progressivement autour du développement du territoire. [...] Au total, la capacité des acteurs de la place portuaire dunkerquoise à travailler et agir de concert constitue une des grandes forces* » ⁽⁴⁾ du port.

• Une situation aujourd'hui similaire à celle observée dans les autres grands ports européens. Toutefois, en termes de mouvements sociaux, de jours de

(1) *Cour des comptes, rapport entreprise publique*, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 31 mai 2025, p. 13.

(2) *Ibid.*, p. 14.

(3) *Ainsi, aux termes de la Cour des comptes* (*ibid.*, p. 14), « ces conflits sociaux ont en majorité porté sur des thématiques nationales, avec en particulier 81 jours de grève relatifs aux réformes des retraites de 2019 et 2024 : 6 jours en 2019, 20 jours en 2020 (taux de grévistes par rapport à l'effectif disponible de 38 % en moyenne), 40 jours en 2023 sur les 42 jours de grève constatés sur cet exercice (moyenne de 185 grévistes, taux moyen de grévistes par rapport à l'effectif disponible de 40 %) et 15 jours de grève en 2024 sur les 19 constatés. »

(4) *Cour des comptes, rapport entreprise publique*, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, pp. 15-16.

grève et de blocages, les ports français n'ont en réalité rien à envier à leurs concurrents : il est en effet réducteur de penser que les ports français soient seuls à être touchés par cette problématique, comme en témoignent les conflits sociaux survenus au cours des années passées dans les autres grands ports européens : grèves des dockers en Allemagne en 2021 et 2022, mouvements sociaux aux Pays-Bas en 2023 du fait de négociations salariales ou de réformes structurelles, paralysie des ports des côtes Ouest (Los Angeles, Long Beach) et Est (New York, Savannah) des États-Unis en 2022, etc.

Analyse comparative du climat social dans les grands ports européens

Si les ports français sont la cible de mouvements sociaux réguliers, ils sont loin d'être les seuls à être touchés par des blocages à l'échelle européenne, comme le montrent les grèves récurrentes des dockers en Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique depuis 2020.

– Au port de Rotterdam ⁽¹⁾, si le climat social est habituellement plus apaisé que dans les ports français (fondé sur une tradition de la négociation et du dialogue social), plusieurs blocages ont jalonné les deux années passées : ainsi, des employés portuaires ont bloqué les terminaux du manutentionnaire APM Terminals durant une journée en février 2025 ⁽²⁾. Les mouvements sociaux y sont souvent motivés par des motifs extérieurs aux sujets portuaires, à l'image de préavis de grève multiples déposés en mars et avril 2026 par les syndicats de dockers pour s'opposer à une réforme de la sécurité sociale néerlandaise.

– En Belgique, la tradition de mobilisation importante des dockers ⁽³⁾ leur confère un pouvoir de blocage élevé qui fragilise le climat social. Ainsi, en 2025, quatre mouvements de blocages contre les réformes sociales menées par le gouvernement belge ont largement perturbé le fonctionnement du port d'Anvers ⁽⁴⁾ ; le port de Rotterdam se trouvant alors saturé, HAROPA Port a pu bénéficier de cette situation en accueillant 100 escales annuelles supplémentaires ⁽⁵⁾.

– À Hambourg comme dans le reste des ports allemands, enfin, les conflits sociaux s'inscrivent le plus souvent dans le cadre des négociations sur les conventions collectives, qui fixent localement le statut et la rémunération des dockers. En 2022, un important mouvement social a mobilisé plus de 12 000 salariés portuaires et dockers allemands, fragilisant les opérations du port hambourgeois ; de même, en juin 2024, des menaces de blocages ont déstabilisé les opérations portuaires.

(1) Deux syndicats néerlandais assurent principalement la représentation des salariés et des dockers du port de Rotterdam : la FNV (Confédération syndicale des Pays-Bas, affiliée à la Fédération européenne des travailleurs des transports) et la CNV (Fédération nationale des syndicats chrétiens).

(2) H. Deiss, « En Europe du Nord, le climat social se tend dans les ports », 2025, in : Ports et corridors.

(3) Représentés par les deux syndicats majoritaires que sont la FGTB-UBT (Fédération générale du travail de Belgique-Union belge des ouvriers du transport, deuxième fédération syndicale belge) et la CGSLB (Centrale générale des syndicats libéraux de Belgique).

(4) M. Rak, « Strike brings Port of Antwerp to a standstill », 2025, in : WorldCargo News.

(5) H. Deiss, « Grèves à Anvers-Bruges : des trafics reportés au Havre », 2025, in : Ports et corridors.

2. Des formalités administratives limitant le développement des projets

En parallèle de la rationalisation de l'organisation de la manutention, la réforme prévue par la loi du 4 juillet 2008 ⁽¹⁾ a modifié en profondeur le système portuaire en l'alignant sur le modèle des « *landlord ports* », ou « *ports aménageurs* » ⁽²⁾, adopté par la plupart des ports de l'Union européenne ⁽³⁾. Sous l'impulsion de leurs autorités de tutelle étatiques, les grands ports ont donc adopté une politique de valorisation foncière et de dynamisation des revenus issus de leurs ressources domaniales, afin de pallier la baisse structurelle des trafics d'hydrocarbures, qui représentaient une partie conséquente de leur chiffre d'affaires. Dotés de réserves foncières importantes, les grands ports maritimes disposent donc en principe d'un important avantage compétitif sur les concurrents du « *Range* » nord, dont les espaces sont saturés par les installations logistiques et industrielles existantes. Comme le précise sur ce point la DGITM, « *aménager ces espaces permet aux GPM d'accueillir de nouvelles filières industrielles décarbonées (carburants alternatifs, décarbonation de l'acier, hydrogène, batteries) et de continuer à développer des infrastructures logistiques, pour gagner en robustesse face à la concurrence internationale et à la baisse des trafics d'hydrocarbures. Les fonciers portuaires sont ainsi très attractifs auprès des acteurs économiques.* » ⁽⁴⁾ Or, **l'attractivité foncière des ports français se trouve aujourd'hui menacée par la complexification des procédures administratives applicables** pour l'exploitation et l'utilisation du domaine public, en parallèle de la hausse des redevances domaniales – autant de facteurs susceptibles de constituer, aux yeux des investisseurs, un frein majeur à la compétitivité portuaire.

a. Une complexité domaniale freinant la mobilisation du foncier, en parallèle d'une hausse du coût des redevances

Alors que les grands ports disposent d'importantes ressources foncières, les règles applicables à l'occupation du domaine public portuaire par les entreprises privées, et, en particulier, l'insécurité liée aux titres domaniaux et à leur renouvellement en fin de concession, l'insuffisante durée des titres au regard des besoins d'investissement et l'augmentation des charges domaniales, représentent un obstacle très clair pour l'attractivité de l'écosystème portuaire national ⁽⁵⁾, en comparaison avec les procédures en vigueur dans les ports concurrents.

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

(2) IGF et CGEDD, La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, novembre 2018, p. 2.

(3) European Sea Port Organisation (ESPO), Trends in EU Ports' Governance, 2022. L'enquête souligne que, dans la plupart des pays étudiés, le foncier portuaire constitue une propriété publique : de l'État central en France, en Italie, en Espagne, de l'État fédéral en Belgique, et des Länder en Allemagne. Le modèle dominant est celui du « *landlord port* », au sein duquel l'autorité publique gestionnaire attribue la concession, et donc l'exploitation, des terminaux à des opérateurs privés. Ainsi, le modèle de l'autorité gérant elle-même les terminaux a presque disparu dans les grands ports, conformément aux tendances globales d'ouverture à la concurrence.

(4) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(5) D'après l'UNIM, « les opérateurs exercent leur activité dans le cadre de titres domaniaux dont le renouvellement en fin de période n'est pas toujours garanti. Cette incertitude juridique pèse fortement sur la visibilité à long terme des exploitants et fragilise leurs décisions stratégiques. » (Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission).

i. Un corpus juridique distinguant plusieurs types d'occupations du domaine public portuaire

De manière générale, les règles générales applicables à l'occupation du domaine public portuaire, prévues par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) et par le code général des collectivités territoriales (CGCT), reposent sur l'octroi de différents titres sans lesquels cette utilisation par les entreprises privées ne saurait être autorisée ⁽¹⁾.

Des **autorisations d'occupation temporaire** (AOT) peuvent être délivrées pour l'occupation du domaine public de l'État (dans les GPM) ⁽²⁾ ou des collectivités territoriales (dans les ports décentralisés) ⁽³⁾, qui accordent au titulaire de l'autorisation un droit réel sur les ouvrages, les constructions et les installations de caractère immobilier qu'il réalise pour l'exercice de l'activité autorisée par le titre. Nécessairement temporaire, sa durée « *est fixée de manière à ne pas restreindre ou limiter la libre concurrence au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer l'amortissement des investissements projetés et une rémunération équitable et suffisante des capitaux investis* » ⁽⁴⁾ ; en tout état de cause, si la loi fixe pour les AOT une limite maximale de soixante-dix ans ⁽⁵⁾, le code des transports prévoit que les autorisations d'occupation de toute nature du domaine public portuaire ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à trente-cinq ans ⁽⁶⁾.

En termes procéduraux, l'ordonnance du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques ⁽⁷⁾, prise en application de la loi dite « *Sapin II* » ⁽⁸⁾, introduit une obligation de transparence dans l'attribution de l'AOT, avec la mise en œuvre d'un principe de sélection préalable des demandeurs du titre d'occupation dès lors que celui-ci a pour effet de permettre l'exercice d'une activité économique sur le domaine public ⁽⁹⁾. Les critères utilisés pour l'attribution du titre, librement fixés par l'autorité gestionnaire (*e.g.* l'établissement public pour les GPM) relèvent de l'adéquation de l'activité avec la vocation de la zone considérée, de son incidence sur l'emploi, de la qualité environnementale et architecturale prévue, etc. L'occupation donne obligatoirement lieu au paiement d'une

(1) Art. L. 2122-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

(2) Art. L. 2122-6 du CG3P.

(3) Art. L. 1311-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(4) Art. L. 2122-2 du CG3P.

(5) Art. L. 2122-6 al. 3 du CG3P et L. 1311-5 al. 3 du CGCT.

(6) Art. R. 5314-30 du code des transports : « Les concessions d'établissement ou d'exploitation d'infrastructures ou de superstructures portuaires ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à cinquante ans. Les autres concessions, conventions et autorisations d'occupation de toute nature du domaine public ne peuvent être consenties pour une durée supérieure à trente-cinq ans. »

(7) Ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques.

(8) Art. 34 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

(9) Art. L. 2122-1-1 du CG3P : « Sauf dispositions législatives contraires, lorsque le titre mentionné à l'article L. 2122-1 permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester. [...] » (créé par l'art. 3 de l'ordonnance n° 2017-562 précit.).

redevance⁽¹⁾, qui tient compte des avantages de toute nature procurés au bénéficiaire du titre d'occupation ou d'utilisation du domaine public⁽²⁾, et est calculée en fonction de l'avantage procuré par la jouissance privative du domaine public et de la valeur locative d'une propriété privée comparable⁽³⁾, ainsi que du chiffre d'affaires de la société.

Or, lorsqu'une AOT arrive à échéance, il n'existe pas de droit acquis au renouvellement de cette dernière, l'autorité gestionnaire se trouvant tenue de procéder à la mise en œuvre d'une nouvelle procédure d'autorisation. À l'issue du titre, les ouvrages, les constructions et les installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale doivent de plus être démolis par le titulaire de l'autorisation, « *à moins que leur maintien en l'état n'ait été prévu expressément par le titre d'occupation ou que l'autorité compétente ne renonce en tout ou partie à leur démolition* »⁽⁴⁾.

En outre, en parallèle de la vente des outillages publics aux entreprises privées de manutention, la loi de 2008 portant réforme portuaire a créé, pour la mise en œuvre des missions des GPM (qui incluent notamment la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes, la gestion et la valorisation du domaine, la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire ainsi que la promotion générale du port⁽⁵⁾), l'outil des conventions de terminal⁽⁶⁾, qui remplacent les anciennes conventions d'exploitation portuaire⁽⁷⁾ et régissent les conditions d'exploitation des terminaux par les opérateurs privés⁽⁸⁾ – un terminal étant juridiquement défini comme comprenant « *tout ou partie des outillages et des aménagements nécessaires à l'exploitation des opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires* »⁽⁹⁾. Ces conventions sont considérées comme des conventions d'occupation du domaine public, relevant des règles domaniales, et se trouvent donc situées hors du cadre concessif régi par le droit de la commande publique. Dans ce contexte, la directive 2014/23/UE sur l'attribution de contrats de concession, prenant en compte les

(1) Art. L. 2125-1 du CG3P.

(2) Art. L. 2125-3 du CG3P.

(3) Conseil d'État, 3/8 SSR, 21 mars 2003, SIPPAREC, n° 189191.

(4) Art. L. 2122-9 al. 1^{er} du CG3P, étant précisé que : « Les ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier dont le maintien à l'issue du titre d'occupation a été accepté deviennent de plein droit et gratuitement la propriété de l'État, francs et quittes de tous privilèges et hypothèques. » (ibid., al. 2).

(5) L. 5312-2 du code des transports.

(6) Art. 9 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

(7) Ancien art. R*115-7 III du code des ports maritimes (abrogé par le décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014 relatif aux dispositions du livre III de la cinquième partie réglementaire du code des transports et à leur adaptation à l'outre-mer : « III. - Le port autonome peut également conclure avec une entreprise une convention d'exploitation de terminal. Cette convention porte exclusivement sur la gestion et, le cas échéant, la réalisation d'un terminal spécifique à certains types de trafics et comprenant les terre-pleins, les outillages et les aménagements nécessaires aux opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires. Le recours à ce mode de gestion, qui ne peut concerner qu'une partie du domaine portuaire, doit être compatible avec le maintien en nombre suffisant d'outillages publics ou d'outillages privés avec obligation de service public. »

(8) Conventions anciennement régies par les articles R. 105-1, R. 105-2 et suivants du code des ports maritimes.

(9) Art. R. 5312-83 al. 2 du code des transports.

spécificités de l'activité portuaire, précise bien que sont exclus de son champ d'application les accords autorisant, dans le secteur des ports maritimes, un opérateur économique à exploiter le domaine public, lorsque cet accord ne prévoit pas d'acquisition de travaux ou de services spécifiques ⁽¹⁾. Or, par une décision en date du 14 février 2017, le Conseil d'État a procédé à la requalification d'une convention de terminal conclue par le GPMB avec la société EUROPORTE pour l'exploitation du terminal du Verdon en un contrat administratif revêtant le caractère d'une concession de services ⁽²⁾ (le juge ayant notamment, pour interpréter la frontière entre convention d'occupation domaniale et contrat de concession, pris en compte la notion de satisfaction des besoins de l'administration par le cocontractant au regard de l'exécution de travaux ou de la gestion d'un service ⁽³⁾), soumettant ainsi ce contrat au droit de la commande publique (et constatant en l'espèce la recevabilité théorique d'un référé contractuel contre la décision d'attribution ⁽⁴⁾).

Pour clarifier la nature des contrats portant sur l'exploitation des terminaux portuaires et garantir le recours à des titres domaniaux, constatant que « *l'application du droit de la commande publique n'[était] pas nécessairement compatible avec le modèle économique international du transport maritime et de la logistique portuaire, la plupart des ports européens pouvant gérer leurs terminaux en recourant à des titres domaniaux* » ⁽⁵⁾, la loi d'orientation des mobilités, dite « *loi LOM* », du 24 décembre 2019 ⁽⁶⁾, a élaboré une dichotomie d'outils juridiques pour l'exploitation des terminaux : d'une part, en principe, **des conventions de terminal**

(1) Cons. 15 de la directive 2014/23/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concessions.

(2) Conseil d'État, 7^{ème} – 2^{ème} chambres réunies, 14 février 2017, Société de manutention portuaire d'Aquitaine, n° 405157 : « Considérant que la convention de terminal conclue dans le cadre des dispositions de l'article R. 5312-84 du code des transports entre le GPMB et la société Europorte confie à cette dernière le soin de réaliser les investissements nécessaires, d'assurer la pérennité de l'exploitation et de permettre le développement de l'activité sur le site du Verdon ; qu'à cette fin, la société s'engage à investir sur le terminal, à construire et entretenir les équipements, bâtiments, outillages et terre-pleins nécessaires au maintien et au développement de l'activité portuaire, à assurer l'exploitation technique et commerciale du terminal en ayant la responsabilité des opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage des conteneurs et autres marchandises ; que cette exploitation donne lieu au versement au GPMB d'une redevance composée d'une part fixe et d'une part variable indexée sur le trafic réalisé ; qu'en contrepartie, la société attributaire se voit mettre à disposition les terrains et ouvrages nécessaires et reconnaître le droit d'exploiter le terminal, le GPMB s'engageant à assurer l'entretien des infrastructures ; qu'alors même que l'article R. 5312-84 du code des transports dispose que les conventions de terminal valent autorisation d'occuper le domaine public, la convention litigieuse doit, compte tenu des engagements réciproques des parties, être regardée non comme une simple convention d'occupation du domaine public mais comme un contrat administratif conclu pour répondre aux besoins du GPMB [...] ; qu'elle revêt pour ces motifs le caractère d'une concession de services au sens et pour l'application de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession ; [...] »

(3) Critère définitoire d'un contrat de concession relevant du code de la commande publique, au titre de l'article L. 1121-1 du code de la commande publique : « Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. [...] »

(4) Art. L 551-13 et suivants du code de justice administrative.

(5) Réponse du gouvernement, publiée le 8 janvier 2019, à la question écrite n° 12952, « Statut des conventions de terminal portuaire, 2 octobre 2018, par Mme Sophie Panonacle, députée.

(6) Art. 131 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

consistant en des conventions d'occupation du domaine public, conclues entre le GPM et un opérateur de manutention après une procédure de sélection transparente et non discriminatoire, et pouvant prévoir que « *le montant de la redevance due comporte une part dégressive en fonction du trafic ou de la performance environnementale générée par l'opérateur concerné, notamment lorsqu'il contribue au report modal* » ; et, d'autre part, par exception, lorsque le contrat a pour objet de répondre aux besoins spécifiques exprimés par le GPM, **des contrats de concession**, auxquels est applicable le code de la commande publique ⁽¹⁾. Le choix entre ces deux formes juridiques dépend donc, pour le port, de la nature des obligations contractuelles pesant sur le titulaire du contrat ⁽²⁾. Dans un cas comme dans l'autre, le titulaire de la convention ou de la concession dispose d'un droit réel sur les ouvrages, les constructions et les installations qu'il a financés.

Selon la DGITM, cet outil juridique *ad hoc* que constituent les conventions de terminal est plus souple que le régime des concessions, et a rendu possible « *la mise en place d'opérateurs de terminaux intégrés responsables de l'ensemble des opérations de manutention horizontale (opérations réalisées par les dockers pour déplacer les conteneurs et les fixer à bord des navires) et verticale (opérations consistant à embarquer les cargaisons à bord du navire, à l'aide d'engins de manutention tels que les cavaliers, les grues mobiles, les portiques conteneurs) avec des objectifs de performance* » ⁽³⁾, à l'instar des contrats d'exploitation des terminaux portuaires existant dans les autres pays européens.

Des outils spécifiques permettant aux ports d'optimiser la gestion du foncier

En outre, une série d'outils juridiques spécifiques permettent aux ports d'optimiser la gestion de leur foncier pour atteindre leurs objectifs de développement économique, « *en s'appuyant notamment sur les capacités de financement des acteurs économiques titulaires d'un titre d'occupation* » ⁽⁴⁾ : recours à l'hypothèque pour garantir la réalisation d'un projet de l'occupant du domaine portuaire ⁽⁵⁾ (permettant à un occupant de garantir le financement d'un hangar en hypothéquant un bien immobilier situé sur une autre dépendance domaniale qu'il occupe dans la circonscription du GPM), attribution de droits réels sur un bien immobilier pour sécuriser l'investissement d'un opérateur privé sur le port ⁽⁶⁾ (permettant au titulaire de l'autorisation ou du contrat, selon la DGITM,

(1) Art. L. 5312-14-1 du code des transports.

(2) Art. R. 5312-83 al. 1^{er} du code des transports.

(3) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(5) Art. L. 5311-3 du code des transports, prévoyant, par dérogation aux règles générales de la domanialité publique (cf. art. L. 2122-8 du CG3P, qui interdit l'hypothèque du droit réel conféré par le titre d'occupation du domaine public, des ouvrages, des constructions et des installations autrement que pour garantir les emprunts contractés par le titulaire de l'autorisation en vue de financer la réalisation, la modification ou l'extension de ces ouvrages situés sur la dépendance domaniale occupée), la possibilité pour le titulaire de la convention d'occupation ou du contrat de concession d'hypothéquer un bien immobilier non grevé d'une sûreté réelle (hypothèque, gage, nantissement) afin de garantir un emprunt pour financer la réalisation, l'acquisition, la modification ou l'extension d'un autre bien (ouvrage, construction ou installation de caractère immobilier), situé sur une autre dépendance domaniale, occupée dans les limites de la circonscription du GPM, sous réserve de l'accord du port maritime.

(6) Art. L. 5312-14-1 III du code des transports.

« de céder et transmettre ces droits, d'hypothéquer et/ou de recourir au crédit-bail dans les conditions prévues par la loi en dérogeant aux règles limitant le champ des droits réels de droit commun aux seuls biens à réaliser par le titulaire de l'autorisation d'occupation du domaine public ou par le concessionnaire » ⁽¹⁾, et enfin la possibilité pour la convention d'occupation domaniale de prévoir que le grand port indemnise, à l'échéance de cette dernière, le cocontractant pour les ouvrages, les constructions et les installations de caractère immobilier réalisés pour l'exercice de l'activité autorisée, et acquière certains biens liés à cette activité ⁽²⁾ (par dérogation aux règles générales de la domanialité publique qui prévoient que les ouvrages existant sur la dépendance domaniale occupée soient démolis par le titulaire de l'autorisation ou reviennent gratuitement à l'État lorsque celui-ci renonce à leur démolition ou que le titre d'occupation a expressément prévu leur maintien ⁽³⁾).

DIVERSITÉ TYPOLOGIQUE DES CONVENTIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PORTUAIRE : L'EXEMPLE DU GPMD

Type de contrat	Nombre 2024	Dont signés de 2022 à 2024	Somme de recettes 2023	Somme de recettes 2024
<i>AOT sans droit réel</i>	168	51	24 972 255	23 896 740
<i>Bail à construction ou commercial</i>	26	6	10 558 788	10 205 835
<i>Convention d'exploitation de terminal</i>	9	0	7 385 556	7 532 386
<i>Protocole d'accord - pré bail</i>	10	9	2 595 684	5 236 706
<i>Bail emphytéotique, bail commercial, bail et autre (dont contrat utilisation infrastructures ferrées)</i>	21	1	1 401 203	906 890
<i>AOP</i>	65	45	943 716	905 224
<i>Redevance d'entretien ou servitude</i>	42	2	370 760	393 796
<i>AOT avec droit réel</i>	12	9	323 627	1 309 933
<i>Protocole d'accord - pré AOT</i>	5	5	132 607	1 025 228
<i>Concession de port de plaisance</i>	3	0	36 162	37 387
<i>Produits à recevoir (sans catégorie à ce stade)</i>				878 790
Total général	360	127	48 720 359	52 328 914

Source : Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, p. 120.

ii. Des règles domaniales jugées excessivement rigides et complexes

Dans un contexte de raréfaction du foncier disponible, qui touche aussi les ports français, ces derniers souffrent toutefois de **règles d'occupation du domaine public jugées excessivement rigides et complexes par l'écosystème maritime**, qui regrette que le cadre juridique applicable ne prenne pas suffisamment en compte les exigences corrélées à l'activité économique des entreprises.

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(2) Art. L. 5312-14-1 I al. 3 du code des transports.

(3) Art. L. 2122-9 du CG3P.

De fait, la réforme de 2019 est loin d'avoir mis fin aux incertitudes juridiques portant sur le statut des titres d'occupation. Au-delà des difficultés relatives aux concessions (risques courus par le concessionnaire, incertitudes relatives au renouvellement, statut des biens de retour), la distinction relativement fine entre conventions de terminal et contrats de la commande publique rend leur appréciation complexe par les opérateurs économiques, et oblige les acteurs de l'écosystème portuaire à naviguer entre plusieurs codes pour comprendre les tenants et les aboutissants du régime domanial. Plusieurs travaux de recherche soulignent ainsi le fait que la complexité des procédures foncières est devenue un véritable handicap pour le développement de la compétitivité des ports français ⁽¹⁾ ; de surcroît, l'articulation entre concessions et conventions de terminal, clarifiée pour les GPM, ne l'a pas encore été pour les ports décentralisés et intérieurs.

Dans la pratique, si le système juridique opère une claire dichotomie entre attribution d'un titre d'occupation du domaine public et passation d'un contrat de la commande publique, l'appréciation concrète de la différence entre procédure de sélection préalable et procédure d'appel d'offres est en effet difficile à appréhender par les opérateurs portuaires. Le cadre juridique issu de la loi Sapin II, qui a imposé dans la continuité des stipulations européennes une procédure de mise en concurrence pour les titres d'occupation, génère, aux termes des entreprises auditionnées par la mission, **une importante insécurité juridique au moment du renouvellement des AOT**, en particulier pour des acteurs historiquement installés sur la place portuaire mais qui n'ont pas besoin d'effectuer d'investissements supplémentaires pour maintenir leurs performances. Or, sans garantie de renouvellement, les entreprises peinent à amortir les investissements lourds qu'elles engagent, sur des durées souvent trop courtes ⁽²⁾. De plus, les critères utilisés pour sélectionner les projets à l'occasion de l'attribution des titres sont de plus en plus assis sur les perspectives financières potentielles, ce qui conduit les établissements portuaires à privilégier les projets les plus capitalistiques, au détriment de ceux qui auraient vocation à engendrer de nouveaux trafics portuaires. Ainsi, selon l'Union portuaire rouennaise, « *des projets modestes en investissement, mais à fort potentiel de trafic, peuvent être défavorisés* » ⁽³⁾.

Comme l'indique à ce titre le groupe SEA-Invest France, « *les appels à manifestation d'intérêt prévus dans le CG3P prennent de plus en plus une forme complexe, avec des critères issus des procédures d'appel d'offres entravant la liberté offerte par ce mode d'attribution et la sécurité juridique qui y est attachée. Cette tendance conduit par ailleurs à un allongement important des délais d'attribution des surfaces dont les opérateurs économiques ont besoin. Cette*

(1) R. Rézenthel, 2021, « Adaptation du régime d'exploitation des terminaux portuaires », *Droit de la Voirie*.

(2) Aux termes de l'UPR, en réponse au questionnaire de la mission, « aucun concessionnaire ne bénéficie aujourd'hui d'une visibilité suffisante quant au renouvellement de son titre à échéance. Lorsqu'un outil industriel est déjà pleinement opérationnel et ne nécessite pas d'investissements massifs supplémentaires, son renouvellement peut devenir incertain. Dans ce contexte, de nombreuses entreprises hésitent à engager des investissements durant les deux ou trois dernières années de leur concession, ce qui pénalise durablement le tissu économique portuaire ».

(3) Réponses écrites de l'UPR au questionnaire de la mission.

tendance à complexifier les procédures relatives de renouvellement de convention domaniale est le fruit d'une incertitude juridique sur ce que le Conseil d'État juge acceptable au titre d'un appel à manifestation d'intérêt. Une clarification du CG3P ou du code des transports à cet égard permettra de retrouver la fluidité et la sécurité dont ont besoin les opérateurs économiques portuaires. » ⁽¹⁾

b. Des délais administratifs décourageant les investisseurs

De plus, l'insuffisante durée des titres d'occupation du domaine public et la longueur des délais administratifs peuvent contribuer à décourager les investisseurs dans le déploiement de leurs projets.

i. Une durée des titres domaniaux inférieure à celle observée dans les ports comparables

D'une part, la durée des titres d'occupation du domaine public paraît, aux yeux des acteurs de l'écosystème portuaire auditionnés par la mission, souvent trop courte pour permettre un amortissement suffisant d'investissements lourds et structurants, en particulier dans le champ des équipements portuaires, de l'outillage, des infrastructures, de la digitalisation ou de la transition énergétique. Or, comme le souligne l'UNIM, « *le modèle économique des terminaux repose sur des investissements massifs, de long terme, qui nécessitent une stabilité contractuelle et une visibilité suffisante pour sécuriser les financements* » ⁽²⁾. De même, l'UPR indique que « *la durée des autorisations, censée refléter le niveau d'investissement, pénalise en réalité les entreprises lorsqu'elles approchent de leur terme, bloquant leurs projets et leurs capacités d'anticipation* » ⁽³⁾, incertitude dommageable en particulier pour les filières industrielles s'inscrivant dans des cycles longs d'investissements, s'étalant sur des durées entre dix et vingt ans.

Dans ce contexte, l'analyse des autorisations d'occupation attribuées par le GPM de Dunkerque pour l'utilisation de son domaine public met en évidence des durées nettement inférieures à celles qui existent dans les ports concurrents. Ainsi, la durée moyenne d'une convention d'exploitation d'un terminal du GPMD s'élève, entre 2009 et 2021, à 33 ans, alors que, depuis 2024, à la suite d'une réforme législative, les durées maximales des concessions portuaires sont de l'ordre de 75 ans en Espagne et au Portugal ⁽⁴⁾. Il est par ailleurs notable de constater que plusieurs ports européens ont engagé une réforme de leurs régimes de concession des terminaux portuaires, axées notamment autour de l'allongement des durées contractuelles (afin de sécuriser et faciliter l'amortissement d'investissements lourds, notamment liés à la transition écologique (électrification des quais, carburants alternatifs, infrastructures massifiées) et de la simplification des

(1) Réponses écrites de SEA-Invest France au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'UPR au questionnaire de la mission.

(4) J. D. M. Prieto, « La prórroga de las concesiones portuarias en la legislación estatal de puertos: situación actual tras la reforma de la ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la autoridad administrativa independiente y perspectivas de futuro », 2025, *La Administración al Día*.

procédures administratives, ce qui n'est pas le cas de la France. Vos rapporteurs appellent donc à refaire du foncier portuaire un outil de compétitivité en adaptant les durées domaniales pour sécuriser les investissements, tout en évitant des situations de remise en concurrence parfois paralysantes à la fin des autorisations d'occupation du domaine public.

DURÉE MOYENNE DES CONVENTIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE ÉTABLIES PAR LE GPMD (2024)

Type de contrat	Nombre	Nombre avec durée	Durée moyenne	Durée moyenne avant 2008	Durée moyenne de 2009 à 2021	Durée moyenne de 2022 à 2024	Evolution de la durée
Convention d'exploitation de terminal	9	9	26	15	33	/	
Bail à construction	26	23	61	60	43	71	
Protocole d'accord - pré AOT	5	5	2	/	/	2	
AOT sans droit réel	168	167	16	31	18	7	
Bail emphytéotique, bail et autre	18	15	44	49	26	90	
Protocole d'accord - pré bail	10	10	3	/	6	3	
AOT avec droit réel	12	12	16	26	14	18	
Redevance d'entretien ou servitude	42	19	44	38	45	35	
AOP	65	63	10	35	7	5	
Concession de port de plaisance	3	3	37	37	/	/	
Bail commercial	2	2	6	/	9	3	
Total général	360	331	21				

Source : Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, p. 121.

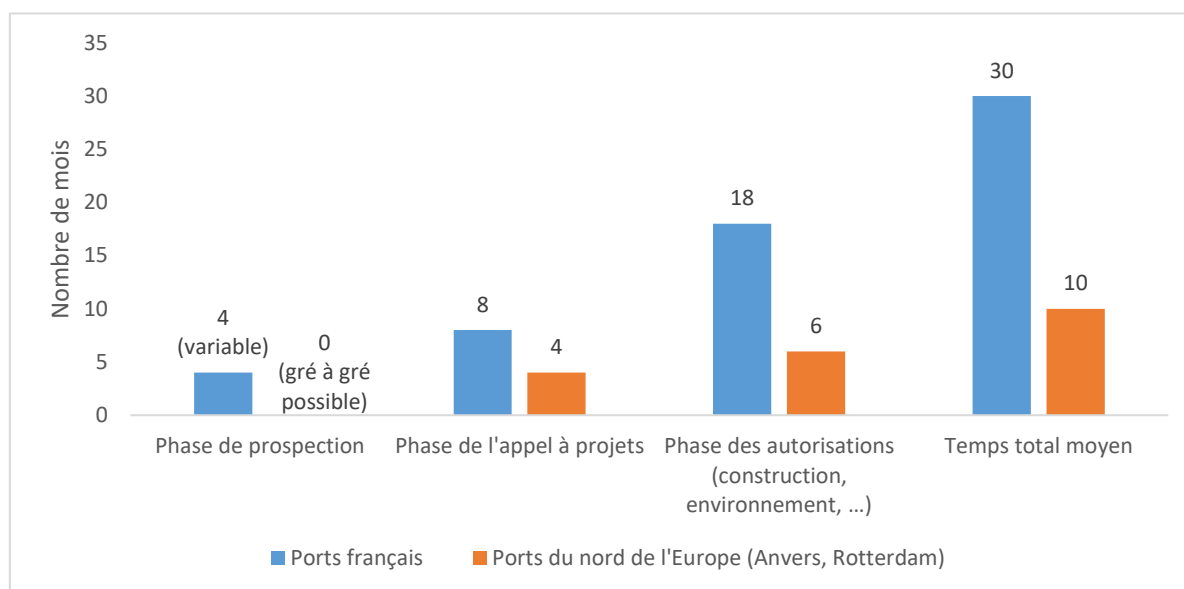
ii. Des délais d'attribution des autorisations et de mise en œuvre des projets singulièrement plus élevés

D'autre part, à rebours de la trop courte durée de ces titres, **les délais d'attribution des autorisations, liés à l'accumulation des procédures administratives, sont quant à eux plus longs que dans les ports concurrents**, alors même que les projets de nature industrielle s'inscrivent dans des cycles très rapides et dans un contexte fortement concurrentiel entre pays européens. Plusieurs interlocuteurs auditionnés constatent à ce titre des délais de décision parfois trop longs, en particulier pour les projets d'infrastructures ou d'aménagement, qui sont susceptibles de freiner la capacité d'adaptation des terminaux aux évolutions des marchés ; notamment liées aux procédures d'urbanisme et environnementales, les durées des procédures, jugées trop complexes au regard des investissements réalisés, peuvent en outre induire des surcoûts colossaux pour les entreprises.

De fait, selon l'agence Le Havre Seine Développement, le délai de procédure pour l'obtention d'une AOT sur le domaine portuaire dure en moyenne huit mois (entre le moment où l'appel à projets est mis en publicité et son attribution) ; s'y ajoutent des délais complémentaires pour l'obtention du permis de construire et de l'autorisation environnementale, qui durent en moyenne 18 mois, alors que cette période ne dure que 6 mois aux Pays-Bas et en Belgique, conduisant

certains investisseurs à abandonner la réalisation de leur projet. Dans ces circonstances, des entreprises peuvent ainsi patienter plusieurs années (jusqu'à 30 mois) avant d'obtenir l'ensemble des autorisations nécessaires à la réalisation de leur activité, contre une moyenne de 10 mois dans les ports du Nord.

COMPARAISON DES TEMPORALITÉS MOYENNES POUR L'OBTENTION D'UN TITRE D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC PORTUAIRE



Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après des données de l'agence LHSD.

De fait, alors que la mise en œuvre des projets de la chaudière de Port 2000 ou de Fos XXL a en moyenne pris une dizaine d'années, l'extension de Maasvlakte 2 au port de Rotterdam, qui a consisté en un gain de près de 2 000 hectares sur la mer dans la plaine, a été réalisée en moins de cinq ans, entre 2008 et 2013. Or, ces délais ne sont pas sans conséquences sur l'attractivité du port aux yeux des investisseurs. Comme l'indique ainsi l'UNIM, « *lorsqu'un projet structurant met trop de temps à aboutir, le risque est réel de voir les investissements se redéployer ailleurs ou de constater un décalage croissant entre les infrastructures disponibles et les besoins effectifs du marché. Dans un environnement fortement concurrentiel, cette perte de réactivité se traduit par un affaiblissement durable de l'attractivité des places portuaires françaises. À l'inverse, certains ports européens démontrent qu'une approche plus intégrée, associant gouvernance claire, procédures administratives rationalisées et pilotage stratégique fort, permet de concevoir et de livrer des infrastructures majeures dans des délais nettement plus contraints.* » ⁽¹⁾

*

* *

(1) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

PARTIE II : RÉNOVER LA POLITIQUE PORTUAIRE, UN PRÉALABLE INDISPENSABLE POUR RENFORCER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS FRANÇAIS

Si, dans la continuité des réformes législatives du système portuaire, le déploiement à partir de 2021 de la stratégie nationale portuaire (SNP) a constitué une première étape nécessaire, son bilan s'avère très largement en demi-teinte par rapport aux attentes et aux objectifs fixés. Malgré des résultats concrets, l'efficience de la politique portuaire demeure donc critiquable, dans un contexte de baisse des subventions de l'État aux grands ports maritimes (GPM) pour la prise en charge des dépenses régaliennes et de fragmentation du pilotage et des processus décisionnels. Constatant l'ampleur des défis qui affectent la stabilité du modèle portuaire ⁽¹⁾, vos rapporteurs estiment que, face au décrochage critique qu'ont subi les ports français dans la compétition européenne, une réaction urgente et globale des pouvoirs publics est impérative. Celle-ci doit se traduire par une rénovation d'ensemble de la politique portuaire, dans l'optique d'une ambition maritime plus large ⁽²⁾.

Afin de restaurer la compétitivité de l'écosystème portuaire national, qui occupe une fonction stratégique pour la souveraineté économique française, plusieurs axes leur paraissent donc indispensables : renforcer la cohérence de la gouvernance portuaire, en assurant la promotion de corridors logistiques intégrés (incluant les ports décentralisés et intérieurs dans une logique de réseaux ⁽³⁾) et en confortant le modèle économique des établissements publics ; affermir l'attractivité des places portuaires, *via* la simplification du cadre opérationnel des activités logistiques et le développement du report modal ; et accélérer la prise en compte des défis d'avenir, en misant sur l'adaptation des plateformes aux transitions énergétique et numérique et en renforçant la valorisation de leur patrimoine foncier, au service de la réindustrialisation et du développement de technologies de pointe dans le domaine maritime.

(1) Ainsi, selon l'Union des ports de France (UPF), « le principal défi auquel est confronté le modèle portuaire est la transformation de son modèle économique. Les plateformes portuaires doivent reconstruire un modèle résilient qui soit en mesure de faire face à la fois à la décroissance des grands flux liés aux énergies fossiles et à une vague d'investissements sans précédent. » (*Réponses écrites au questionnaire de la mission.*)

(2) Ainsi, d'après l'Union maritime et portuaire de France (UMPF, réponses écrites au questionnaire de la mission), la réforme de la SNP devrait être orientée autour de plusieurs leviers : l'innovation technologique, la fluidification du passage portuaire, la réduction des coûts indirects, l'électrification des quais ou encore l'adaptation des infrastructures. Dans ce cadre, la SNP pourrait se fixer pour objectifs : « une redéfinition des rôles du port et des entreprises, visant à acter une gouvernance partenariale et transparente ; une compétitivité logistique mesurable ; une transition écologique réaliste et socialement soutenable ; une réindustrialisation adossée aux ports ; un suivi pluriannuel des priorités et des financements ».

(3) Comme l'indique le professeur Arnaud Serry, « les ports décentralisés et de moindre taille apparaissent ainsi comme des composantes essentielles d'un dispositif national cohérent, contribuant à la résilience logistique, à la spécialisation fonctionnelle des territoires et à l'optimisation des flux. L'enjeu global est de construire un système portuaire intégré, multi-niveaux et compétitif. » (*Réponses écrites au questionnaire de la mission.*)

I. RÉSORBER LES FREINS PESANT SUR L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE NATIONALE PORTUAIRE

Les interventions publiques au profit de l'aménagement des infrastructures portuaires, récemment coordonnées au sein de la SNP, peinent à apporter une réponse satisfaisante à la perte de parts de marché et aux problématiques opérationnelles qui conditionnent l'efficacité logistique globale des plateformes. La gouvernance des politiques portuaires doit dès lors, estiment vos rapporteurs, faire l'objet de nécessaires inflexions. À rebours des rigidités institutionnelles, qui restreignent la réactivité de l'écosystème portuaire, un sursaut stratégique national au profit de l'aménagement d'axes logistiques intégrés et compétitifs est à leurs yeux indispensable pour améliorer durablement l'attractivité des ports français.

A. DES INTERVENTIONS PUBLIQUES QUI ÉCHOUENT À INVERSER LA TRAJECTOIRE DE PERTE DE COMPÉTITIVITÉ

Malgré des ambitions qu'ont su renouveler la réforme portuaire de 2008 et la mise en œuvre en 2021 d'une nouvelle stratégie portuaire, les interventions de l'État et des collectivités n'ont pas suffi à inverser la trajectoire de dégradation de la compétitivité des ports français par rapport à leurs principaux concurrents. Ces limites résultent d'abord et avant tout de l'efficacité contestable de la politique publique, marquée par un déficit chronique d'investissements, une baisse préjudiciable des dotations et une fragmentation durable du pilotage et des processus décisionnels.

1. Une ambition renouvelée ancrée autour d'interventions multiples

Déclinée autour d'interventions multiples de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales, la politique portuaire articule des objectifs ambitieux et des moyens financiers réels au profit de la compétitivité des ports français.

a. Une dynamique de réformes au profit de l'attractivité portuaire

La dynamique de réforme des ports français a tout d'abord manifesté le déploiement d'une ambition renouvelée, marquée par deux orientations complémentaires : une refonte de la gouvernance des ports d'État et décentralisés d'une part, et la structuration autour d'objectifs ambitieux d'une nouvelle stratégie portuaire pilotée à l'échelle nationale d'autre part.

i. Une refonte de la gouvernance aux effets bénéfiques durables

- **Une réforme en profondeur de la gouvernance des GPM.** Les réformes de 2008 et 2016 ont mis en place un système de gouvernance portuaire stabilisé, permettant un équilibre entre implication de l'État et association des collectivités territoriales (mobilisation conjointe qui peut également être observée dans le cofinancement des investissements structurants par les contrats de plan État-régions – CPER) et des acteurs privés de la place portuaire. En parallèle d'une

rationalisation de l'organisation de la manutention et d'un alignement sur le modèle européen de « *landlord port* » (ou port aménageur), la réforme portuaire de 2008 ⁽¹⁾, portant création d'un nouveau statut pour les ports autonomes, dote les grands ports maritimes (GPM) nouvellement créés d'un cadre de gouvernance innovant, articulé autour de trois instances spécifiques ⁽²⁾. Les établissements portuaires d'État se voient ainsi placés sous la direction d'un organe exécutif (directoire) composé de 3 à 6 membres ⁽³⁾, qui assure en qualité de mandataire social la gestion opérationnelle de l'établissement ; celui-ci est contrôlé par un organe stratégique (conseil de surveillance) comprenant 17 membres, dans lequel siègent des représentants de l'État, des collectivités et du personnel ⁽⁴⁾ et qui arrête les orientations stratégiques de l'établissement et assure le contrôle de sa gestion ⁽⁵⁾. Chaque GPM (ou grand port fluvio-maritime – GPFM – dans le cas d'HAROPA Port ⁽⁶⁾) élabore un projet stratégique qui doit être compatible avec les orientations nationales en termes de report modal, et qui fixe des objectifs en matière d'aménagements et de recettes ⁽⁷⁾. Cette structure bicéphale est appuyée par un conseil de développement, organe consultatif réunissant les milieux professionnels, sociaux et associatifs, ainsi que les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, et chargé de rendre des avis sur le projet stratégique, les projets d'investissements et la politique tarifaire du port ; celui-ci peut de plus faire inscrire à l'ordre du jour d'une réunion du conseil de surveillance « *toutes questions en lien avec son champ de compétence* » ⁽⁸⁾.

Par la suite, la loi pour l'économie bleue de 2016 ⁽⁹⁾ a apporté quelques ajustements à la gouvernance portuaire ⁽¹⁰⁾ en créant, au sein de chaque conseil de surveillance, un comité d'audit, comprenant au moins un représentant de la région, qui assiste le conseil « *dans sa fonction de garant de la qualité du contrôle interne et de la fiabilité des informations fournies à l'État* » ⁽¹¹⁾ (contrôle de l'efficacité des systèmes de contrôle interne, supervision du contrôle légal des comptes annuels, évaluation des risques d'engagement hors bilan, examen et suivi de l'indépendance des commissaires aux comptes). Enfin, la loi instaure, au sein des conseils de développement, une commission des investissements, composée d'un collège des investisseurs publics et d'un collège des investisseurs privés, auquel sont soumis le projet stratégique du grand port et les projets d'investissements publics pour les infrastructures d'intérêt général ⁽¹²⁾.

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

(2) Art. L. 5312-6 du code des transports.

(3) Art. L. 5312-9 du code des transports.

(4) Art. L. 5312-7 du code des transports.

(5) Art. L. 5312-8 du code des transports.

(6) Art. L. 5312-1 du code des transports.

(7) Art. L. 5312-13 du code des transports.

(8) Art. L. 5312-11 du code des transports.

(9) Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

(10) Art. 20 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

(11) Art. L. 5312-8-1 du code des transports.

(12) Art. L. 5312-11 al. 5 du code des transports.

En outre, avancée majeure pour la structuration des axes logistiques, la réforme portuaire a permis **la structuration de modalités de coopération interportuaire** : ainsi, lorsqu'il n'existe pas sur un axe ou une façade maritime de GPFM pour garantir la cohérence des actions de plusieurs grands ports (y compris de ports fluviaux) s'inscrivant dans un même ensemble géographique ou sur un même axe fluvial, la loi autorise l'instauration de conseils de coordination interportuaire (associant représentants de l'État, des collectivités territoriales, des ports concernés et des établissements gestionnaires et infrastructures terrestres), chargés d'élaborer des orientations en matière de projets d'investissement communs et de mutualisation des moyens d'expertise et des services ⁽¹⁾.

Le renforcement de la coordination interportuaire s'est notamment manifesté par **la création en 2021 d'HAROPA Port**, avec la fusion des GPM du Havre et de Rouen avec le port autonome de Paris au sein d'un établissement public unique pour l'axe Seine ⁽²⁾. Comme le précise la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), *« prise sur le fondement de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, cette fusion a permis d'accélérer la transition écologique de la logistique et de l'industrie de l'axe Seine, d'assurer une meilleure résilience face aux grandes crises de toute nature, d'asseoir la place du port parmi les grandes places portuaires européennes et de contribuer à la création de richesse à hauteur de 7,3 milliards d'euros avec environ 160 000 emplois associés »* ⁽³⁾. En termes de gouvernance, le GPFM ne dispose pas d'un conseil de développement, mais de conseils de développement territoriaux qui assurent la représentation des intérêts locaux auprès du directeur général délégué chargé de chaque direction territoriale ⁽⁴⁾. S'y ajoute un conseil d'orientation, qui, composé de représentants de l'État et des collectivités ainsi que de personnalités qualifiées, *« veille à la cohérence des actions de l'établissement sur l'ensemble de l'axe fluvial »* ⁽⁵⁾ et joue le rôle de conseil de développement en donnant un avis sur le projet stratégique et le rapport annuel d'exécution de ce dernier.

L'exercice de la tutelle des GPM : l'exemple d'HAROPA Port

Dans la pratique, la tutelle des GPM est directement assurée par les services de l'État, au plus près de l'activité et des décisions portuaires. L'exemple d'HAROPA Port souligne bien les modalités d'exercice de cette tutelle. D'une part, le préfet de la région Normandie arrête la composition des différents conseils assurant la gouvernance du port (conseil de surveillance – CS, conseil d'orientation – CO, conseils de développement territoriaux – CDT) et représente l'État au sein du CS et du CO, avec un droit de vote. L'État est également représenté au sein des CDT, sans droit de vote : par la sous-préfète du Havre pour le port du Havre, par le sous-préfet de Rouen pour le port de Rouen, mais

(1) Art. L. 5312-12 du code des transports.

(2) Ordonnance n° 2021-614 du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique.

(3) Réponses écrites de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) au questionnaire de la mission.

(4) Art. L. 5312-11-1 du code des transports.

(5) Art. L. 5312-12-1 du code des transports.

aussi par le directeur adjoint de la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) au sein du CDT du Havre, qui représente le préfet maritime du Havre ; à partir de 2026, la DREAL participe également aux CDT du Havre et de Rouen. Comme le souligne la préfecture, une instance de gouvernance en charge de la sûreté portuaire a également été créée au niveau de l'axe Seine : le comité local de sûreté portuaire (CLSP) du GPFM, défini par un arrêté préfectoral du 10 juin 2024. Outre cette comitologie, plusieurs réunions bilatérales annuelles sont organisées entre la direction générale de l'établissement portuaire et le préfet de région, en plus de réunions spécifiques portant sur la sécurité portuaire.

• **Une rationalisation dont ont également bénéficié les ports décentralisés.** Cette rationalisation de la gouvernance des établissements portuaires a également bénéficié aux ports décentralisés. Résultat d'une initiative sénatoriale récente, la loi n° 2025-1250 du 22 décembre 2025 ⁽¹⁾ a ainsi étendu à l'ensemble des collectivités territoriales la possibilité d'avoir recours au modèle de la société portuaire, qui leur permet de prendre des participations dans le capital d'un port aux côtés d'une chambre de commerce et d'industrie (CCI), autorisant la société ainsi créée à assurer la gestion du port sur le modèle de la quasi-régie ⁽²⁾ (qui dispense la collectivité adjudicatrice d'une procédure de mise en concurrence et de publicité au moment de la passation du contrat de concession).

De fait, la loi du 5 janvier 2006 ⁽³⁾ qui portait création de ce modèle à mi-chemin entre la société publique locale (SPL, dont les actionnaires ne peuvent être qu'une collectivité publique ou un groupement issu d'une collectivité) et la société d'économie mixte (SEM, qui autorise la participation de capitaux privés aux côtés des participations publiques, mais ne permet pas d'assurer la gestion d'un service public en quasi-régie), limitait l'éligibilité de cette disposition aux seuls ports, au nombre de 18, dont la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion avaient été transférés par l'État en 2004 aux collectivités dans le ressort géographique desquelles étaient situées ces infrastructures ⁽⁴⁾ ; autrement dit, les règles législatives jusqu'alors en vigueur excluaient du bénéfice de ce modèle les ports décentralisés par le législateur en 1983 ou en 2015. Dans les faits, seules deux collectivités avaient cependant déjà eu recours à ce modèle de société portuaire : les régions Bretagne et Nouvelle-Aquitaine, avec la création en 2021 de BrestPort et en 2024 de Port de Bayonne ⁽⁵⁾. Aussi la loi généralise-t-elle à

(1) Loi n° 2025-1250 du 22 décembre 2025 élargissant la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'avoir recours au modèle de la société portuaire pour l'exploitation de leurs ports.

(2) Art. L. 2511-1 et suivants du code de la commande publique.

(3) Art. 35 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 créant le modèle de société portuaire.

(4) Art. 30 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

(5) Sénat, rapport n° 721 sur la proposition de loi élargissant la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs groupements d'avoir recours au modèle de la société portuaire pour l'exploitation de leurs ports, 11 juin 2025, par Mme Nadège Havet, sénatrice., p. 8 : « à titre d'illustration, le port de Concarneau pourrait utilement adopter ce modèle, toutefois, les 6 autres ports de pêche du pays de Cornouaille auxquels il est lié et avec lesquels il forme la première place de pêche fraîche française (20 % de la pêche nationale et 50 % de la pêche bretonne) ne le peuvent pas. [...] La participation des collectivités, aux côtés de la CCI, au sein d'une société portuaire offrirait de nombreux avantages : elle permettrait ainsi une mutualisation des risques, une

l'ensemble des collectivités la possibilité d'avoir recours à ce régime de société portuaire, en supprimant la limitation du dispositif aux 18 ports décentralisés par l'État en 2004, et en permettant la projection des investissements sur un temps long, avec des concessions entre l'autorité et la société portuaires pouvant durer jusqu'à quarante ans.

BrestPort et le modèle de gouvernance de la société portuaire

Infrastructure stratégique inscrite au sein du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), dix-huitième port de France en termes de trafics (et dixième pour le chiffre d'affaires), le port de Brest affiche un trafic stable autour de 2,6 millions de tonnes annuelles (2,634 Mt en 2019, 2,571 Mt en 2020, 2,631 Mt en 2021, 2,580 Mt en 2022, 2,656 Mt en 2023, 2,7 Mt en 2024 et 2,65 Mt en 2025), mais une diminution notable des flux conteneurisés (de 40 518 EVP en 2019 à 24 000 EVP en 2025, soit une chute de 40,77 % en six ans). Le port est notamment spécialisé dans les vracs, la logistique agroalimentaire, l'énergie et la réparation navale, avec un trafic composé à 32 % de produits pétroliers et à 22 % de produits agricoles. La compétitivité de la place portuaire à l'échelle régionale (face à des plateformes comme Lorient, Saint-Malo ou Roscoff) s'appuie sur des trafics essentiellement captifs, liés à des filières territoriales ⁽¹⁾. Le port se distingue en outre par la densité de son écosystème industriel et logistique, s'appuyant sur un foncier stratégique d'environ 200 hectares, plus de 4,3 km de quais et environ 6 250 emplois directs et indirects selon l'Agence d'urbanisme Brest-Bretagne (ADEUPa).

En matière de gouvernance, l'exploitation et la gestion du port de Brest font l'objet depuis le 1^{er} janvier 2021 d'une concession à la société portuaire BrestPort, société anonyme au capital social de 1 million d'euros dont les actionnaires sont la région Bretagne (51 %, propriétaire et autorité concédante du port), la chambre de commerce et d'industrie métropolitaine Bretagne Ouest (CCIMBO, 39 %, concessionnaire historique pendant une centaine d'années), et Brest Métropole (10 %). D'après la société, cette forme juridique présente de nombreux avantages : *« ce modèle permet de dépasser l'opposition classique entre port gestionnaire et port entrepreneur. Il instaure une gouvernance intégrée, où l'autorité portuaire est directement impliquée dans la conduite opérationnelle. Le directoire assure la gestion exécutive ; le conseil de surveillance, présidé par le président de la Région Bretagne valide les décisions structurantes ; le conseil de développement associe l'ensemble de l'écosystème portuaire, garantissant une ouverture et un ancrage territorial forts. »* ⁽²⁾ Dans ce contexte, alors que le port fait face à d'importants besoins d'investissements (effort indispensable de rattrapage et de renouvellement des infrastructures pour maintenir les capacités existantes, mais aussi pour renforcer la transition industrielle et énergétique du port), le modèle de la société portuaire lui confère donc des atouts certains en combinant l'implication de la région et celle de la CCI, sur la base d'une concession de long terme (40 ans).

simplification des relations et des négociations entre concédant et concessionnaire. Elle permettrait aussi de renouveler les contrats de concessions sans que l'équilibre financier pèse sur le concédant ou grève l'effort d'investissement. Enfin, cette concession pourrait être attribuée à la société portuaire, détenue à 100 % par des capitaux publics, sans procédure de mise en concurrence en répondant aux critères de la quasi-régie. »

(1) Selon le port de Brest (réponses écrites au questionnaire de la mission), « les principaux freins identifiés tiennent à la taille limitée de l'hinterland massifié, à la faiblesse historique du fret ferroviaire breton, à l'éloignement de certains grands centres de consommation, à la dépendance à quelques grandes filières, ainsi qu'aux coûts d'adaptation environnementale et à la nécessité d'investissements lourds pour rester compétitif face aux standards futurs. »

(2) Réponses écrites de BrestPort au questionnaire de la mission.

ii. Un rôle pivot de l'État autour de la stratégie nationale portuaire (SNP)

En parallèle de cette réforme de la gouvernance portuaire, l'État a aménagé une nouvelle stratégie portuaire à l'échelle nationale. De fait, à la suite de plusieurs plans destinés à renforcer la performance logistique des ports français (à l'image de la stratégie de relance portuaire de 2013 ou du plan gouvernemental d'amélioration de la performance de la logistique en France de 2019), la SNP a été adoptée par le Comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021. Élaborée avec le concours d'un grand nombre d'acteurs (230 acteurs publics et privés réunis pour 27 ateliers de travail), cette stratégie fait l'objet d'un suivi par un comité de pilotage animé par la DGITM, réunissant administrations, collectivités et fédérations professionnelles. Elle poursuit cinq principaux objectifs à l'horizon 2050 : porter à 80 % la part du fret conteneurisé à destination ou en provenance de la France qui est manutentionnée dans les ports français, doubler le nombre d'emplois directs et indirects liés à l'activité portuaire, accroître de 30 % la part des modes de transport massifiés dans le pré- et post-acheminement portuaire, atteindre l'objectif de neutralité carbone des transports, et accélérer la fluidification du passage portuaire (*via* la dématérialisation totale des formalités déclaratives).

Les objectifs stratégiques (OS) de la stratégie portuaire

Cette stratégie prévoit la déclinaison d'une feuille de route opérationnelle autour de quatre ambitions et de seize objectifs destinés à « *inscrire les ports français dans les chaînes logistiques mondialisées[,] d'offrir aux industriels et aux logisticiens des solutions à l'import-export et [de] reconquérir des parts de marché* » ⁽¹⁾ :

- **ambition 1 (les ports, maillons essentiels de la performance des chaînes logistiques)** : positionner les ports sur des filières d'avenir (OS n° 1), optimiser la compétitivité prix et hors-prix des places portuaires (OS n° 2), assurer la fluidité des opérations par la mise en place d'un point de contact unique aux frontières (OS n° 3), concevoir une politique commerciale commune par façade (OS n° 4) ;
- **ambition 2 (les ports, acteurs du développement économique)** : développer les implantations de nouvelles activités (OS n° 5), améliorer l'articulation entre emplois et formations (OS n° 6), développer la connexion à l'hinterland (OS n° 7) ;
- **ambition 3 (les ports, accélérateurs de la transition écologique)** : assurer la production et la fourniture d'énergies propres (OS n° 8), valoriser les chaînes logistiques vertueuses (OS n° 9), attirer les entreprises innovantes dans les zones industrialo-portuaires (OS n° 10), améliorer la protection de la biodiversité (OS n° 11), renforcer les mesures d'adaptation aux changements climatiques (OS n° 12) ;
- **ambition 4 (les ports, moteurs de l'innovation et de la transition numérique)** : accompagner l'émergence de solutions digitales (OS n° 13), améliorer les usages du numérique pour faciliter le passage portuaire (déploiement d'un guichet unique maritime national, OS n° 14), affermir la résilience numérique des ports (développement de nouveaux services à partir des technologies digitales, OS n° 15).

(1) *Projet annuel de performances (PAP) du programme 203 Infrastructures et services de transports, annexe au projet de loi de finances (PLF) pour 2026, p. 53.*

En février 2025, dans le cadre du suivi annuel réalisé par la DGITM ⁽¹⁾, le comité de pilotage (COPIL) de la SNP a réalisé un premier bilan de la mise en œuvre de cette stratégie, qui témoigne de plusieurs résultats encourageants, dans un contexte où les ports français ont su faire preuve de robustesse face à une accumulation de crises (sanitaires, géopolitiques, énergétiques, inflationnistes) : une amélioration effective de la performance des chaînes logistiques, avec la création d'HAROPA en juin 2021, le renforcement de la structuration de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS) et la création d'autoroutes ferroviaires entre les ports de Sète et Calais d'une part, et de Bayonne et Cherbourg d'autre part ; une accélération du développement économique des territoires, avec la multiplication du nombre de sites labellisés « *clés en main* » (5 en 2021, 17 supplémentaires en avril 2024), la constitution de hubs autour des secteurs industriels d'avenir, ou encore la contribution au renforcement des capacités logistiques (e.g. le dock flottant du port de La Réunion ⁽²⁾) ; et, enfin, un accroissement des projets destinés à assurer la transition écologique (démarches de préservation de l'environnement, adoption de plans de sobriété énergétique, publication d'un guide relatif à l'écoconception des infrastructures portuaires) et numérique (déploiement de la plateforme France Sésame, lancement du projet *Clear France* pour renforcer l'interopérabilité des systèmes d'information, outils destinés à assurer la résilience cyber de l'écosystème portuaire) des ports français.

b. Des aides budgétaires et fiscales aux objectifs diversifiés

Dans ce contexte, l'État déploie diverses aides budgétaires et fiscales au profit des acteurs de l'écosystème portuaire, pour faciliter la prise en charge des dépenses d'entretien, essentielles au maintien de la qualité des accès nautiques, ainsi que des dépenses d'investissement, indispensables pour garantir l'amélioration de l'attractivité des infrastructures. Ces aides sont accompagnées d'interventions des collectivités, de financements européens et d'investissements privés, essentiels pour soutenir la dynamique de modernisation des ports. Au total, sur la période 2021-2024, les GPM ont ainsi réalisé 1,9 milliard d'euros d'investissements, financés à hauteur de 15 % par l'État et de 5 % par l'Union européenne.

i. Un modèle de financement mixte au service d'avancées réelles

• **Une participation de l'État au titre des dépenses d'investissement et d'entretien des ports.** D'une part, l'État soutient les ports français *via* des dispositifs budgétaires ciblés. En 2025, le montant total des aides consacrées à la politique portuaire s'est ainsi élevé, dans la loi de finances initiale, à 117,5 millions

(1) Ses missions clés incluent : le pilotage stratégique de la stratégie et des axes portuaires pour optimiser les investissements et les dessertes terrestres, la conception du cadre réglementaire et législatif applicable aux ports, l'exercice de la tutelle des GPM, le pilotage budgétaire des crédits votés en loi de finances, l'allocation des budgets pour les infrastructures, le portage des priorités nationales en matière de transition énergétique (électrification des quais, développement des modes massifiés, décarbonation), de sûreté, de sécurité ou d'innovation, et la défense des intérêts français dans les instances européennes et internationales.

(2) Assemblée nationale, rapport d'information n° 998 sur l'évaluation de l'application du principe de continuité territoriale, par M. Olivier Serva et Mme Annie Vidal, députés, 23 octobre 2025, p. 123 : ce dock flottant est doté de deux grues de 5 et 8 tonnes, pouvant accueillir des navires de 110 mètres et 4 600 tonnes.

d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 157,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) au titre de l'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* ⁽¹⁾. Ces aides se déclinent en deux volets : prise en charge partielle des dépenses d'investissement d'une part et d'entretien d'autre part.

D'un côté, **en matière d'investissements portuaires**, au titre de l'article R. 5313-70 du code des transports ⁽²⁾, l'État subventionne les GPM *via* les fonds de concours (FDC) de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIT France), qui abonde le programme 203 précité, et plus particulièrement la sous-action 43-01 « *Infrastructures portuaires* » (à hauteur de 53 millions d'euros en AE et de 55 millions d'euros en CP pour 2026, soit environ 1,5 % des FDC de l'Agence). Les crédits encaissés par le programme sont reversés sous la forme de subventions d'investissement aux ports d'État, qui assurent la fonction de maîtres d'ouvrage ; elles financent la participation partielle de l'État aux opérations d'aménagement des plateformes portuaires, prévues dans les contrats de plan État-région (CPER) ou les contrats de plan interrégionaux État-régions (CPiER, à l'image de celui de la vallée de la Seine), mais aussi les opérations non conventionnées par les régions et relevant des contrats de port conclus entre l'État et les établissements publics. En ce qui concerne les GPM, les investissements de l'État portent de façon prioritaire sur le développement de la filière conteneurs (aménagement d'un nouveau terminal à conteneurs à Dunkerque), le développement de l'offre d'électricité à quai (installation de bornes électriques dans le port de Marseille), l'accélération de la transition écologique (aménagement de terrains pour l'implantation de nouvelles industries, décarbonation des transports maritimes, réduction de la pollution de l'air) et l'aménagement de nouvelles plateformes logistiques (projets pour améliorer le report modal et la connexion avec l'hinterland). À ce titre, les crédits prévus par ce programme s'élèvent à un total prévisionnel de 560 millions d'euros de subventions sur la période 2023-2027, pour un montant de 2,2 milliards d'euros engagés par l'ensemble des investisseurs.

**ÉVOLUTION DES MONTANTS ENGAGÉS ET DÉPENSÉS SUR LA SOUS-ACTION 43-01
« INFRASTRUCTURES PORTUAIRES » (2021-2025)**

	2021	2022	2023	2024	2025
Autorisations d'engagement (AE)	123,3 M€	104,1 M€	55,0 M€	195,1 M€	68,1 M€
Crédits de paiement (CP)	79,4 M€	88,7 M€	64,5 M€	74,8 M€	86,2 M€

Source : Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission, d'après des données Chorus.

(1) D'après le RAP du P203, annexé au PLRGAC de l'année 2024 (p. 63), les dépenses relatives à l'action 43 effectivement réalisées en 2024 s'élèvent à 282,6 millions d'euros en AE (contre 224,4 prévus en LFI) et 162,4 millions d'euros en CP (contre 170,9 prévus en LFI), en comptant les recettes fiscales, les fonds de concours et les attributions de produits.

(2) Art. R. 5313-70 du code des transports : « L'État participe dans la proportion de 80 % aux dépenses résultant des opérations de modernisation suivantes : 1° Creusement des bassins ; 2° Création et extension des chenaux d'accès maritimes et des plans d'eau des avant-ports ; 3° Construction et extension d'ouvrages de protection contre la mer et d'écluses d'accès, ainsi que renouvellement de ces deux dernières catégories d'ouvrages. En outre, l'État rembourse 60 % des sommes versées pour le service des emprunts émis pour faire face aux opérations de même nature engagées antérieurement à la création du port autonome [...] ». »

Des modalités diversifiées des dépenses d'investissement portuaires

– D'autres dispositifs budgétaires peuvent également mobilisés, à l'image du programme 380 « *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* », qui a financé en 2024-2025 à hauteur de 5 millions d'euros l'électrification des quais du port de Marseille-Fos, et à hauteur de 0,8 million d'euros celle des quais du port de Brest. Entre 2020 et 2022, le plan « *France Relance* » a consacré une enveloppe de 175 millions d'euros au verdissement des ports français, somme qui a notamment permis de financer des équipements de transition énergétique pour les GPM. De surcroît, dans le cadre du programme 424 *Financement des investissements stratégiques*, volet du plan France 2030, l'État a accordé un accompagnement financier aux ports souhaitant adapter leurs infrastructures aux activités industrielles liées à l'éolien flottant via un appel à projets doté de 190 millions d'euros. En outre, l'État a affecté des moyens conséquents au financement de l'innovation portuaire : programmes d'investissements d'avenir (PIA), appels à projets innovants dans la filière maritime française ⁽¹⁾, déployés par exemple par Bpifrance ou par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME). Enfin, des mesures liées à l'économie circulaire portuaire (modernisation des centres de tri, réutilisation des matériaux de remblai) ont bénéficié de fonds dédiés (environ 200 millions d'euros via des appels à projets spécifiques).

– De surcroît, au travers de l'Agence des participations de l'État (APE), l'État dispose de participations importantes dans les GPM français, contribuant ainsi au financement de la transformation de ces plateformes dans le cadre de son rôle d'actionnaire, tout en veillant à la soutenabilité de leurs trajectoires financières ; des membres de l'APE siègent ainsi au sein des conseils de surveillance de certains GPM (HAROPA, Marseille, Dunkerque, Nantes-Saint-Nazaire et La Rochelle). Au 31 décembre 2024, la valeur des GPM dans le portefeuille de l'APE s'élevait à 8,9 milliards d'euros (valeur des capitaux propres) ; dans ce cadre, l'Agence s'est notamment engagée à soutenir une accélération de l'aménagement du foncier industriel et à constituer une offre de haute qualité d'ici l'année 2030, faisant de la mobilisation du foncier un axe majeur pour la stratégie de « *réindustrialisation verte* ». De plus, l'APE peut intervenir ponctuellement via des aides ciblées sur le financement de projets présentant un intérêt économique stratégique : « *cela a été le cas une seule fois depuis 2020 : en 2024, lorsque l'APE a versé une dotation de 56 millions d'euros au grand port maritime de Dunkerque (GPM D) pour contribuer au financement des investissements industriels dans sa zone industrialo-portuaire.* » ⁽²⁾

De l'autre côté, aux termes de l'article R. 5313-69 du code des transports ⁽³⁾, **les subventions de l'État contribuent à la prise en charge des frais d'entretien** des écluses et des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer des GPM, ainsi que de l'exploitation des ouvrages du port d'intérêt national de Saint-Pierre-et-Miquelon, au titre de la

(1) À l'image du programme « Ports durables et intelligents », lancé en 2023 et visant à subventionner une cinquantaine de projets d'automatisation (portiques, véhicules autonomes), d'intelligence artificielle et de technologies propres (captage de dioxyde de carbone, énergies renouvelables) dans les ports français.

(2) Réponses écrites de l'APE au questionnaire de la mission.

(3) Art. R. 5313-69 du code des transports : « L'État supporte les frais de l'entretien et de l'exploitation des écluses d'accès, de l'entretien des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports et des ouvrages de protection contre la mer. Pour l'exécution de ces travaux, il supporte dans les mêmes conditions les dépenses relatives aux engins de dragage dans les conditions fixées par l'article R. 5313-73. Le régime de propriété et les conditions d'exploitation de ces matériels de dragage sont précisés à l'article R. 5313-73. »

sous-action 43-02 « *Entretien des ports* » du programme 203 ⁽¹⁾. Ce soutien inclut les dépenses de dragage, à l'exception de l'entretien des ouvrages faisant l'objet d'une autorisation d'occupation temporaire – AOT – du domaine public ⁽²⁾.

**ÉVOLUTIONS DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT POUR LES DÉPENSES D'ENTRETIEN
DES GPM (EN M€)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Subvention de l'État aux grands ports maritimes au titre de leurs dépenses d'entretien	88,1	88,2	87,9	87,2	87,3	77,1	67,5

Source : Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission, d'après des données Chorus.

• **Des interventions complémentaires au-delà de la sphère étatique.**

Outre les dotations versées par l'État, les collectivités territoriales jouent un rôle clé dans le financement de la modernisation des infrastructures portuaires, principalement pour les ports décentralisés (dont elles assurent la tutelle), mais aussi pour les GPM. Au titre des contrats de plan État-région (CPER), les régions contribuent ainsi à hauteur de plusieurs centaines de millions d'euros aux dépenses courantes (dragage, sûreté, entretien) des ports territoriaux comme au développement de la multimodalité (*e.g.* nouveaux tronçons de lignes ferroviaires Marseille-Lyon ou amélioration des accès fluviaux de certains ports).

À titre d'illustration, les CPER de la région Normandie pour les périodes 2015-2020 et 2021-2027 ont abondé le financement de plusieurs installations de terminaux embranchés ferrés, ainsi que des régénérations ferroviaires et routières (en parallèle de subventions versées par l'État, respectivement à hauteur de 2 et de 10 millions d'euros). De même, le contrat de plan État-région Bretagne (2021-2027), signé le 15 mars 2022, comporte un volet (axe n° 3) consacré à « *la valorisation de la dimension maritime de la Bretagne* », dont l'une des priorités est « *d'accompagner le développement portuaire breton dans un objectif de verdissement et de décarbonation des flottes* » ; le plan prévoit, aux côtés d'une mobilisation de l'État, des investissements soutenus par la région, avec un objectif global de financement de 30 millions d'euros ⁽³⁾. Enfin, la Communauté d'agglomération de la région nazairienne et de l'estuaire (CARENE, Saint-Nazaire Agglo) accompagne les projets d'investissements du GPMNSN en participant à hauteur de 4 millions d'euros au financement d'opérations programmées par le CPER 2021-2027 sur son territoire, à l'image du projet EOLE ou de la modernisation de la Forme-écluse Joubert (soit 6,2 % du total des projets portuaires figurant au CPER) ⁽⁴⁾.

(1) Enfin, au titre de la sous-action 43-04 « Pénibilité portuaire », l'État abonde le régime conventionnel de pénibilité de la branche ports et manutention portuaire, à hauteur de 20 millions d'euros par an.

(2) Art. R. 5313-74 du code des transports.

(3) Réponses écrites de la préfecture de Bretagne au questionnaire de la mission.

(4) Comme le précise la collectivité (réponses écrites au questionnaire de la mission), « à côté de ce financement direct versé au GPM, la CARENE participe au financement de structures au bénéfice de l'ensemble de la place portuaire : démarche de promotion portuaire oPORTunity (12 800 euros par an), association pour la décarbonation de Loire Estuaire (ADELE, 18 milliers d'euros par an en dépenses de fonctionnement et de

L'exemple du CPiER pour le développement de la vallée de la Seine

La mise en œuvre des orientations retenues par le comité directeur pour l'aménagement de la vallée de la Seine ⁽¹⁾, animé par la délégation interministérielle au développement de la vallée de la Seine (DIDVS) ⁽²⁾, placée auprès du Premier ministre, repose sur le contrat de plan interrégional État-région (CPiER) vallée de la Seine. Après une première version de ce plan pour la période 2015-2020, la coopération entre l'État, la Normandie et l'Île-de-France se poursuit actuellement dans le cadre du CPiER 2023-2027, destiné à appuyer le renforcement de l'attractivité de l'Axe Seine. Ce nouveau contrat, validé en 2025, prévoit un budget global de 460,8 millions d'euros (dont la moitié environ est financée par l'État et l'autre moitié par les régions concernées) et vise à poursuivre le développement de la logistique, des mobilités, de l'innovation industrielle et des transitions écologiques sur le territoire. Dans ce contexte, le CPiER est mis à contribution pour renforcer la compétitivité des ports de la vallée de la Seine : financement d'études pour la mise en œuvre de la ligne nouvelle Paris-Normandie – LNPN – ou le contournement de Paris pour les lignes de fret, mais aussi soutien à la décarbonation de l'économie fluviale et maritime.

En parallèle, à l'échelle européenne, **GPM et ports décentralisés bénéficient de subventions issues de programmes communautaires** : mécanisme pour l'interconnexion en Europe (*Connecting Europe Facility* – CEF, avec un taux de cofinancement pouvant atteindre 30 ou 50 % de l'ensemble des coûts éligibles), Fonds européen de développement régional (FEDER), programme Interreg, ou encore Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA). À titre d'illustration, le CEF soutient l'ouverture fluviale (la chatière) du port du Havre ⁽³⁾, qui vise à connecter Port 2000 à la Seine afin d'augmenter la part du fret fluvial dans la chaîne logistique. Comme le précise la direction du budget, « *les concours européens interviennent en cofinancement des projets aux côtés de l'État, des collectivités et des ressources propres des établissements portuaires. Ils permettent de renforcer l'effet de levier des crédits nationaux, en particulier pour les projets répondant aux priorités européennes (transition écologique, intermodalité, innovation).* » ⁽⁴⁾ Sur la période 2021-2024, les subventions d'investissement perçues par les GPM en provenance de fonds ou d'agences de l'UE s'élèvent ainsi à 87,7 millions d'euros. Sur le total des investissements réalisés par les GPM entre ces deux années, les subventions européennes occupent une part de 4,6 % (contre 15 % pour les subventions de l'État), 70 % de ces subventions ayant par ailleurs bénéficié aux ports ultramarins, principalement au titre du FEDER.

financement d'études), Institut supérieur d'économie maritime de Nantes-Saint-Nazaire (ISEMAR, 34 000 euros par an), ou Association internationale des villes et ports (AIVP, 5 000 euros par an). »

(1) Ce comité directeur comprend le préfet coordonnateur des actions de l'État pour l'aménagement de la vallée de la Seine, le président du conseil régional de la région Normandie et le président du conseil régional de la région Île-de-France.

(2) Décret n° 2013-336 du 22 avril 2013 relatif au délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine.

(3) Sur les 197,1 millions d'euros que représente le projet, 86,1 sont financés par la région Normandie (43,7 %), 82,5 par HAROPA Port (41,9 %), 24,9 par l'Union européenne (12,6 %) et 3,6 par l'État (1,8 %).

(4) Réponses écrites de la direction du budget au questionnaire de la mission.

**SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT PERÇUES PAR LES GPM EN PROVENANCE DE FONDS
OU D'AGENCES DE L'UNION EUROPÉENNE (EN M€, 2021-2024)**

Financements européens	2021	2022	2023	2024	Total 2021-2024
FEDER	4,4 M€	15,2 M€	24,3 M€	22,4 M€	66,3 M€
MIE	0,6 M€	6,5 M€	4,4 M€	4,4 M€	15,9 M€
FEAMP(A)	0,4 M€	-	0,6 M€	-	1,0 M€
Interreg	-	0,1 M€	0,2 M€	0,1 M€	s0,4 M€
Réserve d'ajustement Brexit	-	-	3,4 M€	-	3,4 M€
Horizon	-	-	-	0,1 M€	0,1 M€
European Research Executive Agency (REA)	0,1 M€	0,0 M€	0,1 M€	0,0 M€	0,2 M€
INEA	0,0 M€	0,0 M€	-	0,0 M€	0,0 M€
Total	5,5 M€	21,8 M€	33,0 M€	27,0 M€	87,7 M€

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après les données de la direction du budget.

Enfin, **le secteur privé occupe une place centrale dans le financement de la modernisation portuaire** : financement des équipements (grues, portiques, cavaliers, etc.) par les concessionnaires responsables de la manutention des marchandises, mais aussi investissements dans l'activité en propre des entreprises installées sur le secteur portuaire (entrepôts, plateformes logistiques, terminaux pétroliers ou gaziers). Face aux limites des subventions publiques, les GPM se trouvent ainsi contraints de multiplier les sources de financement alternatives : partenariats public-privé (PPP) pour la construction de nouveaux terminaux, concessions portuaires longues permettant aux opérateurs d'amortir leurs frais, émissions d'obligations vertes auprès de la banque européenne d'investissement (BEI) pour la décarbonation. Les armateurs (CMA CGM, MSC, Maersk, Hapag-Lloyd, parmi d'autres) ont ainsi investi des centaines de millions d'euros dans l'aménagement des terminaux et la modernisation de la logistique portuaire.

ii. Des allègements de fiscalité au bénéfice de l'activité portuaire

Par ailleurs, en matière de fiscalité, les ports français bénéficient de plusieurs dispositions fiscales avantageuses destinées à soutenir la compétitivité de l'écosystème et des activités maritimes et portuaires.

• **Des réductions en matière d'accise sur les énergies.** D'une part, certaines réductions du niveau de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité participent de la compétitivité des ports français (dans le respect des règles européennes découlant de la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité). Les entreprises exerçant des activités portuaires peuvent, dans ce cadre, bénéficier depuis 2019 de trois tarifs réduits en matière d'accise sur les énergies, au titre de l'électricité consommée pour l'alimentation des navires amarrés à quai ainsi que des gazoles et de l'électricité consommés pour les besoins de l'activité de manutention portuaire (le nombre de bénéficiaires n'en est cependant pas déterminé dans les documents budgétaires).

Des tarifs réduits en matière d'accise sur les énergies

L'écosystème portuaire bénéficie de trois tarifs réduits en matière d'accise sur les énergies, pour un total prévisionnel de 14 millions d'euros de dépenses fiscales en 2026. Premièrement, un tarif réduit d'accise est applicable à l'électricité consommée pour l'alimentation des navires utilisés à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques à l'occasion de leur stationnement à quai dans les ports maritimes et fluviaux ⁽¹⁾, avec un tarif fixé à 0,5 euro par MWh au lieu du tarif normal de 26,58 euros par MWh (incluant la majoration au titre des zones non-interconnectées). Comme l'indique la direction générale des finances publiques (DGFIP), « *ce tarif réduit d'accise vise à promouvoir le raccordement au réseau électrique terrestre des navires amarrés à quai, dont l'alimentation en électricité est moins préjudiciable pour l'environnement lorsque celle-ci est réalisée à partir des bornes électriques terrestres plutôt que par la consommation de combustibles de soute (gazoles, fiouls lourds). La mise en œuvre de ce tarif réduit d'accise résulte de la décision d'exécution (UE) 2020/1629 du Conseil du 29 octobre 2020 autorisant temporairement la France à en faire application qui expire le 31 décembre 2026. Ce régime dérogatoire fait donc actuellement l'objet de la préparation d'une demande de renouvellement pour une période de six ans, du 1^{er} janvier 2027 au 31 décembre 2032, qui sera formulée au cours de l'année 2026.* » ⁽²⁾

Deuxièmement, le code des impositions sur les biens et services (CIBS) prévoit un tarif réduit d'accise (de l'ordre de 3,86 euros par MWh contre un tarif normal de 36,79 euros par MWh) applicable aux gazoles consommés pour la réalisation de travaux statiques ou de terrassement dans l'enceinte des ports maritimes et fluviaux ⁽³⁾ par des entreprises de manutention (« *dont le niveau d'intensité énergétique est au moins égal à 3 % en valeur de production ou à 0,5 % en valeur ajoutée* » ⁽⁴⁾) ; le bénéfice de ce tarif réduit se traduit par un remboursement *ex post* de la différence positive d'accise résultant de l'écart entre le tarif d'accise supporté lors de l'acquisition des gazoles par l'entreprise de manutention et de celui qui résulte de la consommation éligible.

Troisièmement, les entreprises dites grandes consommatrices d'électricité ⁽⁵⁾ se voient appliquer, dans le cadre de leur consommation d'électricité pour les besoins de la manutention portuaire, un tarif réduit d'accise fixé à 0,5 euro par MWh (contre 26,58 euros par MWh pour le tarif normal, comme indiqué *supra*) ⁽⁶⁾.

En outre, au-delà du seul cadre portuaire, les entreprises exploitant des services de navigation intérieure disposent depuis 2011 d'un tarif réduit pour les produits énergétiques (hors gaz naturels et charbons) utilisés pour la navigation intérieure à des fins commerciales ou pour les besoins des autorités publiques ⁽⁷⁾, pour un total de 49 millions d'euros de dépenses fiscales complémentaires prévisionnelles en 2026.

(1) Art. L. 312-48 et L. 312-56 du code des impositions sur les biens et services (CIBS), correspondant à la dépense fiscale n° 820207, pour un coût prévisionnel ϵ en 2026 (d'après l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2026, Tome II, Dépenses fiscales).

(2) Réponses écrites de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au questionnaire de la mission.

(3) Art. L. 312-48 et L. 312-57-1 du CIBS, dépense fiscale n° 800227, pour un coût total prévisionnel de l'ordre de 11 millions d'euros en 2026.

(4) Réponses écrites de la DGFIP au questionnaire de la mission.

(5) C'est-à-dire disposant d'un niveau d'intensité énergétique en valeur ajoutée apprécié sur l'électricité supérieur ou égal à 0,5 %.

(6) Art. L. 312-48 et L. 312-57-2 du CIBS, dépense fiscale n° 820208, pour un coût total prévisionnel de l'ordre de 3 millions d'euros en 2026.

(7) Art. L. 312-48 et L. 312-54 du CIBS, dépense fiscale n° 8001217.

● **Des aménagements de fiscalité locale au bénéfice des ports maritimes.**

Par ailleurs, alors que les ports autonomes (PA) étaient traditionnellement exonérés (depuis une décision ministérielle du 11 août 1942, prorogée en 1981) de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) au titre des installations dont ils étaient propriétaires, la création en 2008 de la catégorie des GPM en remplacement des PA (à l'exception de celui de Strasbourg) s'est accompagnée d'une remise en pleine propriété des immeubles détenus par ces derniers aux nouveaux GPM, sans que cette exonération leur soit étendue ; par une décision du 2 juillet 2014, le Conseil d'État a ainsi jugé que l'exonération de taxe foncière ne leur était pas applicable ⁽¹⁾, considérant que les immeubles des GPM étaient imposables à la TFPB selon les règles de droit commun ⁽²⁾.

En conséquence, la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 a mis en place un nouveau régime d'exonération de taxe foncière pour les propriétés bâties des GPM, sauf décision contraire des collectivités locales ⁽³⁾. Les propriétés transférées aux GPM, dès lors qu'elles sont affectées à un service public et non productives de revenus, sont donc exonérées de TFPB ⁽⁴⁾ ; en revanche, les propriétés des GPM (et des GPFM) qui ne sont pas exonérées en application de cette précédente disposition (c'est-à-dire les immeubles affectés à la production de revenus) se voient en principe appliquer une exonération de TFPB, mais **la loi autorise les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre à supprimer cette exonération ou à la limiter** à 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80 ou 90 % de la base imposable ⁽⁵⁾.

Par la suite, la loi de finances rectificative pour 2015 a étendu aux propriétés transférées par l'État aux GPM au titre de l'article L. 5312-16 du code des transports l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) dont bénéficiaient ces biens avant leur transfert ⁽⁶⁾, lorsque ces propriétés sont affectées à un service public ou d'utilité générale et non productives de revenus ⁽⁷⁾, à compter des impositions établies au titre de l'année 2016. Enfin, la loi de finances pour 2019 a étendu sous les mêmes conditions cette exonération à l'ensemble des propriétés appartenant aux GPM (qu'elles aient été transférées par l'État ou un PA ou bien acquises depuis la création de la nouvelle structure juridique) à compter des impositions établies au titre de l'année 2019 ⁽⁸⁾.

(1) Conseil d'État, 8^{ème} / 3^{ème} SSR, Grand port maritime de La Rochelle, 2 juillet 2014, décision n° 374807.

(2) En l'espèce, le port autonome de La Rochelle avait bénéficié d'une exonération de TFPB ; au moment de sa transformation en GPM, l'administration fiscale a refusé de lui accorder l'exonération dont bénéficiait le port autonome. Selon le Conseil d'État, un GPM ne saurait se prévaloir de la tolérance administrative exonérant les PA du paiement de la TFPB au seul motif qu'il est né de la transformation d'une telle structure.

(3) Art. 33 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

(4) Art. 1382 2° du code général des impôts (CGI).

(5) Art. 1382 E du CGI.

(6) Art. 95 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

(7) Art. 1394 3° du CGI.

(8) Art. 170 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Des mesures d'accompagnement pour le calcul de la valorisation foncière

Cet assujettissement sous conditions des GPM à la taxe foncière a fait l'objet de plusieurs mesures d'accompagnement, notamment avec la mise en place d'une méthode forfaitaire pour la détermination de la valeur locative des quais et terre-pleins. Ainsi, de nouvelles modalités d'évaluation des bases d'imposition pour le calcul des impôts directs locaux, introduites par la loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾, ont clarifié le régime des quais et des terre-pleins portuaires pour éviter une surcharge fiscale ou des niveaux d'imposition variables pour des ouvrages similaires selon les collectivités du fait de la complexité à établir la valeur vénale de ces infrastructures. Instaurant des modalités dérogatoires à la méthode d'évaluation comptable par référence au prix de revient, cette disposition a pour conséquence, à partir des impositions dues au titre de 2024, de faire reposer la valeur locative des quais et des terre-pleins affectés aux opérations de chargement, déchargement, transbordement et manutention des marchandises (ou d'embarquement et de débarquement des passagers, ainsi que des formes de radoub) sur des tarifs établis en fonction du mètre linéaire de quai ⁽²⁾. De la sorte, « *le barème, élaboré à partir des redevances domaniales acquittées par les opérateurs, reflète les caractéristiques économiques de l'activité portuaire* » ⁽³⁾, sécurisant l'imposition foncière des ports.

Dans la pratique, les tarifs adoptés, qui diffèrent en fonction de l'activité affectée au quai et de la cote d'exploitation, sont de l'ordre de 56 euros par mètre linéaire de quai pour les quais et terre-pleins affectés au fret de marchandises en conteneurs ou en vrac lorsque la cote d'exploitation du quai est strictement inférieure à 7,50 mètres ⁽⁴⁾, de 142 euros par mètre linéaire de quai pour les quais et terre-pleins affectés au fret de marchandises en conteneurs lorsque la cote d'exploitation est supérieure ou égale à 7,50 mètres et strictement inférieure à 15 mètres ⁽⁵⁾, et de 575 euros par mètre linéaire de quai pour les quais et terre-pleins affectés au fret de marchandises en conteneurs lorsque la cote d'exploitation du quai est supérieure ou égale à 15 mètres.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2021 a prévu une minoration des montants de taxe foncière à la charge des GPM, avec un abattement dégressif de TFPB ⁽⁶⁾ applicable, selon la DGFIP, « *à la base d'imposition des biens faisant l'objet d'un transfert de propriété de l'État aux nouvelles entités portuaires [...]. Cet abattement s'applique au titre des cinq années qui suivent celle au cours de laquelle le transfert de propriété a été publié au fichier immobilier. Son taux est fixé à 100 % au titre des deux premières années, à 75 % la troisième année, à 50 % la quatrième année et à 25 % la cinquième année.* » ⁽⁷⁾ Les GPM, GPFM et ports autonomes, à l'exception des ports de plaisance, sont enfin exonérés du paiement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) ⁽⁸⁾.

(1) Art. 133 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Art. 1501 bis du CGI.

(3) Réponses écrites de la DGFIP au questionnaire de la mission.

(4) Et quelle que soit la cote d'exploitation pour les quais et terre-pleins affectés au trafic de passagers, à la pêche et aux formes de radoub.

(5) Ainsi que pour les quais et terre-pleins affectés au fret de marchandises en vrac, lorsque la cote d'exploitation du quai est supérieure ou égale à 7,50 mètres, et, quelle que soit la cote d'exploitation, pour les quais et terre-pleins affectés au fret roulier.

(6) Art. L. 5312-16 du code des transports et 1388 septies du CGI.

(7) Réponses écrites de la TFPB au questionnaire de la mission.

(8) Art. 1449 du CGI.

• **Une taxe au tonnage qui représente un déterminant majeur de compétitivité.** Enfin, pour les armateurs français, la taxe au tonnage (*« détermination du résultat imposable des entreprises de transport maritime en fonction du tonnage de leurs navires »*⁽¹⁾), régime d'imposition dérogatoire à l'impôt sur les sociétés (IS) applicable aux entreprises de transport maritime, créé en 2002 et approuvé par la Commission européenne en 2003, constitue un outil de compétitivité décisif, dans un contexte de très forte concurrence internationale : alors que la France était absente du marché du transport maritime de marchandises il y a 20 ans, elle dispose aujourd'hui de plus de 400 navires de commerce sous pavillon national. Ce régime optionnel est réservé aux entreprises d'armement maritime soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires provient à 75 % au moins de l'exploitation de navires armés au commerce ; il permet de déterminer de façon forfaitaire, en fonction du poids des navires (tonnage), le résultat imposable provenant des opérations liées à l'exploitation des navires de commerce, sans tenir compte du volume global ou de la valeur des marchandises. En termes de prévisions budgétaires, le coût pour les finances publiques de cette dépense s'élève en 2026 à 620 millions d'euros (contre une prévision de 1,4 milliard en 2025 et une réalisation de 625 millions d'euros en 2024) ; 78 entreprises en sont aujourd'hui bénéficiaires. Ce dispositif existant dans 22 pays membres de l'Union européenne et 86 % de la flotte mondiale étant soumis à un régime similaire, l'enjeu est donc de garantir une stabilisation de ce régime, afin de sécuriser l'emploi maritime, la capacité d'investissement des entreprises et le renouvellement de la flotte de commerce.

2. Une efficacité critiquable, marquée par une accumulation d'incertitudes et des objectifs insatisfaits

En dépit des réformes précitées, l'efficacité de la politique portuaire demeure aujourd'hui critiquable, comme en témoignent l'insatisfaction des objectifs fixés et la dégradation accélérée des parts de marché et des volumes de trafics au cours des trente dernières années. Le modèle financier des interventions de l'État est aujourd'hui compromis par une baisse critique des subventions, alors même que la stratégie nationale présente un bilan encore contrasté.

a. Un modèle compromis par la chute du soutien financier de l'État

Le modèle budgétaire de la politique portuaire se trouve compromis par la chute du soutien financier de l'État, avec une diminution du niveau déjà faible d'engagements au regard des besoins en termes d'entretien et d'investissements. Comme le souligne à cet égard l'Union des ports de France (UPF), *« l'accompagnement financier du système portuaire français n'échappe pas à certaines incohérences, et en particulier une masse croissante de charges non compensées qui viennent grever une capacité d'investissement limitée et qui ne trouveront plus de palliatif au travers de subventions publiques. »*⁽²⁾

(1) Art. 209-0 B du CGI, dépense fiscale n° 320119.

(2) Réponses écrites de l'UPF au questionnaire de la mission.

Des faiblesses de l'écosystème portuaire mises en lumière à plusieurs reprises

Les constats portés par la mission sur la compétitivité des ports français ne sont pas nouveaux. D'autres rapports parlementaires ou administratifs ont ainsi pu, par le passé, relever les faiblesses de l'attractivité de l'écosystème portuaire national.

– En février 2017, à la suite de plusieurs travaux portant sur les réformes successives de la politique portuaire (transfert des dockers aux entreprises de manutention en 1992 puis des ports d'intérêt national métropolitains aux collectivités territoriales en 2004), la Cour des comptes a consacré un chapitre de son rapport public annuel au bilan de la réforme des grands ports maritimes ⁽¹⁾. Elle note, malgré des coûts élevés, que les effets de la réforme sur la compétitivité n'étaient pas encore clairement établis. Du point de vue de la gouvernance, les nouvelles instances ont connu des incidences globalement positives : évolution vers un organe de décision resserré ou adoption de projets pluriannuels stratégiques. Néanmoins, la réforme n'a pas permis d'atteindre l'objectif de performance qui lui avait été assigné, à mesure de la décroissance des parts de marché des GPM. De surcroît, les efforts de renforcement de la compétitivité hors-prix n'ont pas intégralement porté leurs fruits : gains de performance difficiles à mesurer, rattrapage incomplet du retard en matière de fluidité, démarches commerciales insatisfaisantes.

– De même, en novembre 2018, l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont consacré un rapport à la problématique de la transformation du modèle économique des grands ports maritimes ⁽²⁾. Estimant que subsistent d'importantes marges d'amélioration, les auteurs relèvent que « *le modèle économique des GPM est handicapé par [d]es freins à la compétitivité, dans un contexte de vive concurrence européenne* » ⁽³⁾. Les raisons de ces limites sont nombreuses : des coûts de passage portuaire plus élevés que ceux des concurrents européens, des entraves persistantes à la fluidité de la desserte, des incertitudes quant à la fiabilité des GPM. Ces constats devraient pousser les pouvoirs publics à transformer les « *ports aménageurs* », tels qu'issus de la réforme de 2008, en « *ports entrepreneurs* », à l'image des complexes d'Anvers et de Rotterdam ⁽⁴⁾. Les deux organismes recommandent de développer les activités numériques des GPM, d'expérimenter l'évolution des GPM vers un statut de sociétés anonymes à capitaux publics et d'assurer aux GPM une sécurité pluriannuelle concernant le financement par l'État de leurs charges non commerciales.

– Enfin, en 2020, la commission sénatoriale de l'aménagement du territoire et du développement durable a consacré un rapport à la gouvernance et à la performance des ports maritimes ⁽⁵⁾. Rappelant que l'épidémie de Covid-19 et la *Belt and Road Initiative* chinoise ont contribué à mettre en lumière le caractère stratégique des chaînes logistiques, la mission constate que « *les ports français souffrent (encore) d'un manque de compétitivité et d'une absence de vision stratégique à long terme de l'État* » ⁽⁶⁾.

(1) *Cour des comptes, rapport public annuel, tome II, chapitre 2, « Le bilan de la réforme des grands ports maritimes : une mise en œuvre inégale, des effets modestes, une attractivité insuffisante », février 2017, pp. 235-260.*

(2) *Inspection générale des finances (IGF) et Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), La transformation du modèle économique des grands ports maritimes, novembre 2018.*

(3) *Ibid.*, p. 1.

(4) *Ibid.*, p. 2.

(5) *Sénat, rapport d'information n° 580 sur la gouvernance et la performance des ports maritimes, par M. Michel Vaspert, sénateur, 1^{er} juillet 2020.*

(6) *Ibid.*, p. 18.

- i. Un constat préjudiciable de sous-investissement chronique dans un contexte de déstabilisation financière

● **Un manque de considération pour la politique portuaire.** Le montant des investissements portuaires soutenus par l'État ou les collectivités s'avère cruellement insuffisant. Ce constat n'est pas récent, mais résulte d'une dynamique de sous-investissement chronique de long terme. De fait, témoignant du manque de considération pour la politique portuaire, la part des crédits de l'action 43 « Ports » dans l'enveloppe totale du programme 203 est passée de 3 % environ en 2020 à 1,4 % en AE et 1,9 % en CP en 2026 ⁽¹⁾. En comparaison, les crédits des actions 4 « Routes-Entretien », 41 « Ferroviaire » et 44 « Transports collectifs » représentent respectivement 5,1 %, 54,5 % et 26,3 % du total (en AE) des crédits du programme. Au-delà des proportions respectives de chaque action, cette divergence se constate également dans le flux annuel des crédits, l'augmentation des moyens du programme 203 (de + 23,4 % en AE et + 4,7 % en CP) entre 2025 et 2026 étant presque exclusivement concentrée sur les dépenses relatives au ferroviaire, aux transports collectifs et au transport aérien.

**RÉPARTITION ET ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 203 ENTRE 2025 ET 2026
(EN EUROS)**

Action	Libellé	LFI 2025		PLF 2026	
		AE	CP	AE	CP
04	Routes – Entretien	299 858 660	299 858 660	299 858 660	299 858 660
41	Ferroviaire	3 068 490 744	3 068 490 744	3 233 893 903	3 223 093 903
42	Voies navigables	254 624 718	254 624 718	254 425 989	254 425 989
43	Ports	82 494 963	82 494 963	87 494 963	87 494 963
44	Transports collectifs	677 027 436	312 191 345	1 562 222 991	330 888 021
45	Transports combinés	150 405 743	150 405 743	156 200 000	156 200 000
47	Fonctions support	54 148 533	54 144 458	52 879 671	52 879 671
50	Transport routier	167 494 137	167 494 137	167 712 137	167 712 137
52	Transport aérien	52 203 543	36 539 634	115 311 686	63 260 036
Total programme 203		4 806 748 477	4 426 244 402	5 930 000 000	4 635 813 380

Source : Assemblée nationale, avis n° 2047 présenté au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906), tome V, Écologie, développement et mobilité durables, « Transports terrestres et fluviaux », par M. Bérenger Cernon, député, p. 8.

Aussi apparaît-il que **la réforme portuaire de 2008 n'a pas été accompagnée de la mise à disposition de moyens financiers suffisants** pour assurer le maintien dans la compétition européenne des principaux ports français : au-delà des bénéfices acquis en termes de gouvernance, l'amélioration des performances logistiques des ports n'a donc jamais véritablement constitué une priorité étatique ⁽²⁾. La hausse du volume total des investissements réalisés par les

(1) Respectivement 87,5 sur 5 930,0 millions d'euros (AE) et 87,5 sur 4 635,8 millions d'euros en 2026.

(2) Comme le précise à ce titre le rapport sénatorial consacré en 2020 à la gouvernance et à la performance portuaires (rapport n° 580 précit., pp. 72-74), sur la période 2008-2019, 1,4 milliard d'euros seulement ont été affectés par l'État aux dépenses d'entretien et de modernisation des infrastructures des ports (respectivement 730 et 690 millions pour ces deux postes de dépense). Ces dépenses ont notamment concouru

GPM sur la période 2021-2024 (1,9 milliard d'euros) signale cependant un infléchissement notable et positif, avec une moyenne pour ces quatre années d'environ 500 millions d'euros par an et des dépenses essentiellement concentrées sur la modernisation des infrastructures (quais, terminaux, bassins portuaires), les connexions logistiques (accès ferroviaires, connexions fluviales, routes), et l'aménagement des zones industrialo-portuaires (ZIP).

• **Divers facteurs dégradant la stabilité financière des ports.** Le sous-investissement chronique de l'État dans la modernisation des ports se traduit par une déstabilisation financière croissante des établissements portuaires, concourant à amputer ces derniers de leurs potentialités d'action en propre. De fait, l'UPF note que *« les ports sont pris entre la raréfaction des moyens de l'État et des collectivités et l'affaiblissement de leur capacité d'investissement propre. Cette dernière est très largement insuffisante pour assumer à la fois les projets de développement et les investissements nécessaires pour accompagner la transition. Le mur de l'impasse financière risque à cet égard de se rapprocher rapidement. »*⁽¹⁾ S'ajoute à cette difficulté l'incidence de la fiscalité locale, l'ouverture sous conditions aux collectivités de la possibilité de soumettre les terrains détenus par les GPM à la TFPB ayant entraîné de fortes incertitudes et créé une charge qui s'impose progressivement aux acteurs du secteur et à leurs amodiataires, *« sans que les conséquences aient pu être détaillées et que des dispositifs spécifiques comparables à ceux existant dans d'autres États membres aient pu être mis en place »*⁽²⁾.

Des facteurs multiples entravant la capacité d'investissement des ports

D'après l'UPF, la capacité d'investissement des ports français est également limitée par plusieurs phénomènes complémentaires : une baisse inéluctable des flux liés aux énergies fossiles, sans que les ports puissent bénéficier de relais de croissance d'une ampleur équivalente ; l'existence de charges non rentables, dont l'accumulation a eu pour conséquence directe d'alourdir le système portuaire, à l'image du transfert aux GPM de l'entretien des voies ferrées portuaires, *« qui a réorienté une partie des capacités d'investissement des ports vers des activités faiblement génératrices de revenu, sans compter les coûts de maintenance très élevés »*⁽³⁾ ; des charges d'entretien du domaine croissantes, nécessaires pour permettre aux GPM de pérenniser leurs revenus domaniaux ; des charges de dragage mal maîtrisées, caractérisées par un reste à charge manifestement en hausse pour les ports, du fait de la baisse de la dotation de l'État ; enfin, un système de rémunération assis sur des grilles avantageuses, ce qui entraîne une hausse mécanique de la part occupée par les masses salariales dans le chiffre d'affaires total des établissements portuaires.

au financement de la création d'un poste à quai supplémentaire au Terminal des Flandres (Dunkerque), à la rénovation des accès nautiques du port de Rouen, à la modernisation du terminal de croisière et à la rénovation des écluses de Tancarville et de l'écluse François I^{er} au port du Havre, à la création d'une plateforme multimodale au port de Paris, à l'allongement de 350 mètres du poste 4 du terminal à conteneurs de Montoir-de-Bretagne (Nantes-Saint-Nazaire), à la modernisation du réseau ferroviaire portuaire du port de La Rochelle, ou encore au développement logistique et multimodal du GPMM.

(1) Réponses écrites de l'UPF au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'UPF au questionnaire de la mission.

- ii. Un effet de ciseaux entre hausse des charges d'entretien et diminution du soutien de l'État

• **Une diminution des dotations étatiques, restreignant le taux de couverture des dépenses d'entretien.** De plus, la baisse critique des subventions étatiques fragilise la capacité financière des établissements portuaires. En témoigne la diminution depuis 2020 de la dotation d'entretien des ports, qui affecte tout particulièrement le modèle économique des plateformes d'estuaire, confrontées à des charges élevées en matière de dragage (alors même que les missions que couvre cette subvention s'assimilent à des missions de service public, pour garantir la qualité des accès nautiques). Ainsi, les montants versés au titre de la sous-action 43-02 « *Entretien des ports* » ont baissé entre 2020 et 2026 de 22,7 %, passant de 88,1 à 67,5 millions d'euros (après une hausse de 51,3 millions d'euros en 2013 à 88 millions en 2019). Or, sur la même période, les besoins déclarés par les ports en matière d'entretien des infrastructures augmentaient de 91,9 millions d'euros en 2020 à 136,8 millions d'euros en 2026, soit une hausse de 50,5 %. Après une augmentation du taux de couverture des dépenses d'entretien de 61 % en 2013 à 94 % en 2019, puis 95,9 % en 2020, cette proportion est donc mécaniquement redescendue à 69 % en 2022, avant de chuter à 49,3 % en 2026 ⁽¹⁾ (pour un taux moyen inférieur à 80 %). Cette tendance n'épargne pas non plus les dépenses d'investissement (sous-action 43-01), qui ont diminué de 44,8 % en AE, passant de 123,3 à 68,1 millions d'euros entre 2021 et 2025, dans un contexte de hausse continue des charges déclarées par les ports. Cette situation financière traduit donc, aux yeux de vos rapporteurs, une évolution particulièrement inquiétante.

**ÉVOLUTIONS DU TAUX DE COUVERTURE DES CHARGES D'ENTRETIEN DES GPM
PAR LA SUBVENTION DE L'ÉTAT (EN MILLIONS D'EUROS, 2020-2026)**

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Charges d'entretien déclarées par les grands ports maritimes dans les enquêtes lancées par le ministère des transports	91,9	100,9	120,2	132,1	127,3	136,8	136,8
Subvention de l'État aux grands ports maritimes au titre de leurs dépenses d'entretien	88,1	88,2	87,9	87,2	87,3	77,1	67,5
Taux de couverture (%)	95,9	87,4	73,1	66	68,6	56,3	49,3

Source : Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission (RAP, sous-action 43-02 du programme 203, pour les années 2020 à 2024 ; données prévisionnelles pour 2025 et 2026).

Une baisse des subventions fragilisant la capacité financière des établissements

Ce désajustement entre hausse des besoins en termes d'entretien et diminution du soutien de l'État se manifeste de façon aiguë au GPM de Nantes-Saint-Nazaire, où les charges déclarées par le port ont crû de 89 % entre 2017 et 2023, tandis que les subventions d'exploitation (essentiellement constituées de la dotation de l'État) n'ont connu qu'une augmentation de 33 %. Aux termes du rapport récemment consacré par la Cour des comptes à la gestion financière du GPMNSN, « *cette subvention ne couvre pas totalement les coûts de dragage, d'entretien et d'exploitation portuaire déclarés par le port [...]* ».

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

Sur la période 2017-2023, le taux de couverture était d'environ 70 %. » ⁽¹⁾ De même, HAROPA Port indique percevoir, au titre de ses missions régaliennes liées à l'entretien du chenal et des ouvrages, une dotation annuelle de l'État de l'ordre de 37 millions d'euros pour les exercices 2020 à 2024 ; cependant, cette subvention est menacée par un phénomène de régulation budgétaire, qui a conduit à une diminution de 21,6 % des montants attribués en 2025 (pour s'établir à 29 millions d'euros), puis de 24,1 % en 2026 (pour atteindre 22 millions d'euros). Cette baisse de deux années consécutives fragilise la capacité de l'établissement fluvio-maritime à couvrir ses dépenses de dragage, qui sont pourtant essentielles pour le maintien de la qualité de ses accès nautiques. Aux termes du Cluster maritime français (CMF), « l'accompagnement financier et administratif de l'État et des collectivités est indispensable, mais il demeure aujourd'hui insuffisant au regard des transformations attendues. Le système portuaire supporte une masse croissante de charges non compensées, qui réduit sa capacité d'investissement alors même que les besoins augmentent fortement. » ⁽²⁾.

ÉVOLUTION COMPARATIVE DES CHARGES DÉCLARÉES PAR LE PORT ET DES SUBVENTIONS D'EXPLOITATION PERÇUES PAR LE GPMNSN (EN M€, 2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Evol 2017/ 2023
Charges déclarées par le port	18,21	20,85	22,62	25,43	23,63	30,68	34,3	+89%
Subventions d'exploitation	13,46	17,74	17,64	18,81	19,19	17,79	17,86	+33%
Dotation de l'État hors remboursement de la taxe sur les salaires	12,72	17,43	17,24	17,12	18,19	16,69	16,74	+32%
Reste à charge pour le GPM	4,75	3,11	4,98	6,62	4,44	12,89	16,47	+247%

Source : Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, 2025, p. 51.

● **Un déficit préoccupant pour la pérennité des dépenses de dragage.** Parmi les différentes charges subies par les établissements portuaires, la baisse de la dotation de l'État se fait particulièrement sentir en ce qui concerne la prise en charge des dépenses relatives à l'entretien de la profondeur des avant-ports, c'est-à-dire les dépenses de dragage (qui comportent « les dépenses d'acquisition, d'entretien, de grosses réparations, d'amélioration et de renouvellement du matériel affecté à ces opérations » ⁽³⁾). Pilier stratégique de la compétitivité portuaire, la fiabilité nautique dépend directement de la mise en œuvre de ces opérations de dragage, qui conditionnent le maintien des tirants d'eau, et donc l'accueil des navires les plus grands. Comme le souligne l'Union portuaire rouennaise (UPR), « ce service ne constitue pas une simple opération d'entretien : il garantit la continuité des flux, l'attractivité des corridors logistiques et la compétitivité du pavillon français dans un marché maritime concurrentiel » ⁽⁴⁾.

(1) Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, 2025, p. 51.

(2) Réponses écrites du Cluster maritime français (CMF) au questionnaire de la mission.

(3) Art. R. 5313-73 du code des transports.

(4) Réponses écrites de l'UPR au questionnaire de la mission.

De même, selon la Cour des comptes, « *actifs stratégiques pour l'économie et instruments de souveraineté, [l]es ports ne pourraient poursuivre leur activité sans un travail permanent de dragage des sédiments [...]* » ⁽¹⁾.

Dans ce contexte, le groupement d'intérêt économique (GIE) Dragages-Ports, créé en 1979 pour une durée de 25 ans, puis ayant fait l'objet d'un renouvellement jusqu'en 2029, mutualise les moyens des GPM métropolitains en termes de dragage et assure l'acquisition et l'entretien d'une flotte d'engins qu'il met à la disposition des ports en contrepartie d'un loyer. Si cette structure commune permet d'indéniables avantages d'un point de vue économique (mutualisation du financement des dragues, application des règles de quasi-régie, dites *in house*), il n'en reste pas moins que « *l'activité de la flotte du GIE n'a pas permis au cours des dernières années de couvrir les besoins de dragage de ses membres, alors même que le potentiel d'exploitation des dragues n'est pas pleinement mobilisé* » ⁽²⁾, notamment du fait des indisponibilités récurrentes des deux principales dragues et d'une situation financière fragile, le groupement ayant été confronté entre 2018 et 2021 à une grave crise de trésorerie. Or, l'instabilité née de la diminution de la dotation d'entretien des ports engendre des incertitudes quant à la pérennité du financement du dragage dans les GPM, susceptibles de constituer un désavantage compétitif majeur. Comme l'indique ainsi la DGITM, « *le parangonnage européen réalisé par le GIE sur l'organisation du dragage en Angleterre, en Belgique, en Allemagne et aux Pays-Bas montre que la contribution de la sphère publique au financement des dragages d'intérêt général, c'est-à-dire l'entretien des chenaux d'accès, est garantie dans les pays du nord de l'Europe.* » ⁽³⁾ Il convient donc de veiller à ce que l'exercice de cette mission essentielle n'obère pas la capacité d'auto-investissement des établissements portuaires.

b. Une stratégie lacunaire qui échoue à nourrir une vision de long terme

De surcroît, la SNP peine à proposer un cadre stratégique efficient pour le déploiement de la politique portuaire, du fait d'un bilan encore contrasté et d'une fragmentation durable du pilotage et des processus décisionnels.

- i. Un bilan opérationnel contrasté, alimenté par un déficit de cadrage précis sur les évolutions visées à moyen et long terme

- **Une antithèse persistante entre résultats et ambitions.** Malgré les résultats obtenus, le bilan opérationnel de la SNP s'avère contrasté, au regard de la dégradation continue des parts de marché des ports français ; seul HAROPA semble résister à cette tendance, signalant ainsi la nécessité de regroupement des places portuaires au sein de structures intégrées. Si certaines avancées associées à ce cadre ambitieux ont été saluées par les acteurs interrogés par la mission, pour autant, les résultats sont loin d'être satisfaisants, l'attractivité des ports demeurant grevée par

(1) Cour des comptes, rapport portant sur une entreprise publique, Le groupement d'intérêt économique Dragages-Ports. Exercices 2013-2022, 12 juillet 2023, p. 4.

(2) Ibid., p. 5.

(3) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

des obstacles opérationnels complexes. Cette réalité interroge quant à la capacité du modèle portuaire à répondre de manière efficiente aux enjeux de la concurrence internationale, faute d'une stratégie suffisamment structurée, de moyens budgétaires adéquats et d'un pilotage opérationnel pertinent.

● **Un manque de structuration opérationnelle des objectifs visés.** De plus, aucun des objectifs fixés par la SNP à l'horizon 2050 en matière de parts de marché, de trafics ou de report modal ne permet un véritable suivi, année après année, de la performance des ports français : s'il est louable qu'une stratégie publique se fixe des objectifs de long terme, il n'en reste pas moins que ces orientations ne sont pas accompagnées d'un cadrage chiffré précis quant aux volumes de trafics et aux parts de report modal attendus à court puis à moyen terme, année après année. Inversement, les schémas stratégiques des GPM s'inscrivent sur des durées restreintes, souvent quinquennales ou décennales, et ne fixent pas de cible réaliste de trafics à reconquérir. Pour reprendre les termes de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM), « *la stratégie donne une direction, mais sans définir un cap consolidé permettant d'apprécier l'ampleur du changement d'échelle recherché* » ⁽¹⁾. De fait, la stratégie portuaire manque de cibles et d'objectifs précis, ainsi que d'une ambition globale pour les atteindre.

Il en va différemment pour les grands ports européens, qui relèvent de stratégies systématiquement élaborées à l'échelle locale et munies de cibles pluriannuelles clairement établies. À titre de comparaison, publiée en 2024, la stratégie du port de Rotterdam prévoit des cibles de long terme à l'horizon 2050, déclinées en fonction de scénarios explicites et clairs de volumes, compris entre 400 et 580 millions de tonnes selon les trajectoires énergétiques retenues. Cette approche traduit, selon l'UNIM, « *une vision industrielle et logistique structurée, fondée sur l'anticipation des flux, l'adaptation des capacités et l'articulation entre activités portuaires, industrielles et énergétiques.* » ⁽²⁾. Doter la France d'une stratégie portuaire sur le temps long, alimentée par des objectifs globaux de trafics et des ambitions précises, et ancrée autour d'une logique économique et industrielle stabilisée, constitue à cet égard l'indispensable préalable, selon vos rapporteurs, pour replacer nos grands ports dans la compétition européenne, structurer les investissements et offrir une visibilité suffisante aux acteurs de la chaîne logistique.

ii. Une fragmentation durable du pilotage et des processus décisionnels

● **Une superposition des compétences insuffisamment clarifiée.** D'autre part, la politique portuaire souffre d'une fragmentation durable des responsabilités et des processus décisionnels entre l'État, les collectivités territoriales, les opérateurs privés et les autorités portuaires, qui réduit l'attractivité des places et constitue un frein critique au choix des investisseurs. Ces difficultés de gouvernance se manifestent à toutes les échelles, à commencer par les défauts affectant

(1) Réponses écrites de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM) au questionnaire de la mission.

(2) Ibid.

l'équilibre entre centralisation étatique et ancrage territorial. La dislocation des compétences pour ce qui relève de la tutelle des GPM et des ports décentralisés aboutit parfois, sur une même façade, à des phénomènes de concurrence entre plusieurs places portuaires, qui participent pourtant au même objectif de rehausser la part de marché occupée par l'écosystème national : ainsi de la concurrence entre les ports de Calais et Dunkerque, ou ceux de Sète et Marseille-Fos.

Mieux réguler les relations entre autorités portuaires autour d'une stratégie de répartition et de spécialisation des flux s'avère indispensable pour limiter l'ampleur de ces phénomènes de phagocytage ⁽¹⁾. Cette faiblesse se manifeste également dans la difficulté à trouver un équilibre pérenne garantissant une vision d'ensemble de la compétitivité portuaire et prenant suffisamment en compte les besoins et les réalités des territoires. Aux termes de l'UPF, *« la superposition des compétences entre les politiques nationales, les compétences des collectivités et celles des ports crée de multiples motifs de tensions sur des sujets tels que la fiscalité locale, la desserte portuaire, les compétences. Les démarches préalables à l'implantation d'un projet, avant même la délivrance des autorisations administratives et la décision finale de l'investisseur, prennent en moyenne entre 5 et 7 ans en France, alors que le même projet aux États-Unis, au Japon ou dans d'autres pays voisins de l'Europe ne nécessite que 2 à 3 ans de procédures. »* ⁽²⁾

● **Une gouvernance fragmentée des corridors maritimes.** De plus, la mise en œuvre de gouvernances unifiées sur les principaux corridors maritimes n'est pas dénuée de difficultés et d'obstacles. Les chercheurs N. Gouin et A. Brennetot ont ainsi mis en avant dans une étude récente les limites des dispositifs de pilotage des corridors logistiques, et en particulier de la structuration de l'axe Seine, marquée par la persistance de compétences fragmentées dépendant d'acteurs multiples (État, régions, intercommunalités, ports, VNF, SNCF, sans même parler des opérateurs privés), nuisant à la cohérence de la politique de coordination menée dans la vallée de la Seine depuis une quinzaine d'années ⁽³⁾. Dans ce cas précis, la principale difficulté provient de facteurs politiques et administratifs, corrélés à l'organisation du territoire, à l'insuffisante souplesse de la décision publique et au manque d'initiatives de l'État, dans un contexte de centralisme gouvernemental persistant et d'insuffisantes marges de manœuvre des autorités locales ; en témoignent les blocages de longue date relatifs à la mise en œuvre du projet de LNPN, pourtant essentielle à la desserte du territoire normand et du port du Havre.

Malgré les réformes successivement mises en œuvre par l'État, il apparaît en outre que le cadre de gouvernance portuaire français manque très nettement de souplesse par rapport aux règles en vigueur dans les ports européens concurrents, qui se distinguent par une grande réactivité opérationnelle en matière d'investissements et d'adaptation des services portuaires.

(1) Nathan Gouin et Arnaud Brennetot, « Governing logistics corridors – scope and limitations of inter-territorial coordination: a case study of the Seine Valley », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, p. 127.

(2) *Réponses écrites de l'UPF au questionnaire de la mission.*

(3) Nathan Gouin et Arnaud Brennetot, *op. cit.*, 2023, pp. 125-135.

Des évolutions récentes portant sur la gouvernance des grands ports européens

En Allemagne, aux Pays-Bas et en Belgique, la gouvernance des ports est décentralisée : ceux-ci relèvent des Länder, des villes ou des régions, avec une coordination nationale limitée. Dans ces modèles régionaux ou municipaux, les autorités portuaires relèvent de sociétés publiques locales et jouissent d'une grande autonomie managériale. La puissance publique nationale conserve un droit de regard sur les actifs stratégiques (domaines portuaires, grandes concessions) pour garantir une vision d'ensemble ⁽¹⁾.

– **Un système néerlandais caractérisé par une très grande autonomie des places portuaires.** Aux Pays-Bas, le port de Rotterdam est géré depuis 2004 par l'Autorité portuaire de Rotterdam, société anonyme non cotée qui assure l'exploitation et le développement de la zone portuaire et de ses emprises foncières. Elle réalise un chiffre d'affaires de 940 millions d'euros annuels et emploie environ 1 440 personnes ; la société est détenue à hauteur de 70 % par la municipalité de Rotterdam, et de 30 % par l'État néerlandais ⁽²⁾. Les nécessités relatives au financement du plus grand aménagement portuaire européen, l'extension du port sur la plaine de la Meuse (projet Massvlakte II), achevée en 2013, ont contribué à renforcer la place de l'État néerlandais dans la gouvernance exécutive du port, qui est cependant resté sous le contrôle de la commune ⁽³⁾.

– **Une dynamique belge de fusion et de regroupement des places portuaires.** En Belgique, le port d'Anvers, devenu port Anvers-Bruges depuis sa fusion avec le port de Zeebruges en 2022, est géré par une société anonyme de droit public, créée à la suite de la signature de l'accord entre la ville d'Anvers et la ville de Bruges portant unification de la gestion des deux ports sous une entité unique. Le conseil d'administration du port est présidé par la municipalité d'Anvers, tandis que la vice-présidence en revient à celle de Bruges ⁽⁴⁾ ; il est composé de 13 représentants, dont 9 pour les deux municipalités concédantes propriétaires des ports (6 pour Anvers et 3 pour Bruges) et 4 administrateurs indépendants représentant le secteur privé. Cette fusion répond à la volonté de créer des synergies et de favoriser les regroupements d'échelle et la massification de l'activité portuaire pour gagner en puissance à l'échelle internationale. À la différence des Pays-Bas, un décret portuaire promulgué par la région flamande encadre de façon détaillée la gestion des ports ⁽⁵⁾.

– **L'adoption en Allemagne d'une stratégie portuaire à l'échelle fédérale.** L'Allemagne dispose quant à elle d'un modèle fortement décentralisé, sa loi fondamentale ne conférant aucune compétence à l'État fédéral en termes de gestion des ports de commerce. Chaque Land côtier assure donc, à son échelle, une compétence générale sur l'organisation des ports maritimes relevant de sa circonscription ⁽⁶⁾. Détenu par la ville de Hambourg, le port de Hambourg est géré par un établissement public relevant de la municipalité : la « *Hamburg Port Authority* » (HPA), créée par la loi régionale du 19 juin 2005 relative à l'autorité portuaire de Hambourg. Cette autorité a

(1) F. Stevens, 2024, La gouvernance portuaire en Belgique et aux Pays-Bas : Entreprises commerciales, avec et sans cadre réglementaire, in : N. Guillet (dir.), La gouvernance portuaire : pouvoir, intérêts, représentations (pp. 31-47).

(2) Port de Rotterdam, 2026, « Working on a resilient port », rapport annuel, 2025.

(3) B. Daudet et Y. Alix, 2024, « Gouvernance portuaire : Réflexions opérationnelles sur le concept de compromis » Revue interdisciplinaire droit et organisations, 7, pp. 33-58.

(4) Site internet du port d'Anvers-Bruges, 2022, onglet « Port of Antwerp-Bruges : merger of the ports of Antwerp and Zeebrugge creates Europe's largest export port », consulté le 06/06/2026.

(5) Région flamande, décret portant sur la politique et la gestion des ports maritimes, 2 mars 1999.

(6) M. Kędzierski, 2024, « Germany's port strategy: a disappointing response to the crisis », in : OSW, Centre for Eastern Studies.

pour mission d'assurer le développement, l'extension et l'administration du port, notamment par la mise en place d'infrastructures publiques, l'accueil d'activités industrielles et la mise en location des terrains portuaires. Sur le plan organisationnel, la HPA est dirigée par un conseil de surveillance (*Aufsichtsrat*) et administrée par une direction générale (*Geschäftsführung*). À l'échelle nationale, aucun organisme national unique n'existe pour piloter la politique portuaire : le ministère fédéral des transports (*Bundesministerium für Verkehr – BMV*) joue un rôle de coordination ponctuel, mais n'exerce aucune tutelle hiérarchique sur les établissements portuaires. En 2024, face aux difficultés du secteur, le gouvernement allemand a adopté une stratégie nationale pour les ports maritimes et intérieurs, en concertation avec les Länder, qui identifie les axes d'action principaux (digitalisation, transition énergétique, amélioration des liaisons ferroviaires) et souligne la nécessité d'une vision commune.

– **Un projet de réforme du système portuaire italien.** Traditionnellement gouverné de façon morcelée, le système portuaire italien a fait l'objet de nombreuses réformes successives : historiquement, la loi n° 84/1994 du 28 janvier 1994 a libéralisé l'organisation portuaire et porté réorganisation du secteur en posant un cadre national et en instituant des autorités portuaires. Par la suite, une réforme de 2016 a rationalisé l'architecture portuaire en créant 15 *Autorità di Sistema Portuale* (AdSP, via le regroupement des 57 anciennes autorités portuaires et la fusion de certains ports) et en affirmant une logique de structuration autour de grands bassins. Dans ce contexte, le Conseil des ministres italien a approuvé en décembre 2025 un projet de loi organique redéfinissant le rôle et les compétences des ports italiens, en visant à introduire un modèle de gouvernance inédit via la création d'une société nationale nommée *Port d'Italia S.p.A.* (PdI), société publique destinée à centraliser la gestion et le développement des infrastructures portuaires du pays. L'objectif de cette réforme est de surmonter la fragmentation du système portuaire actuel et de mutualiser l'exécution des investissements, dans une visée de simplification normative et stratégique.

Cette société aurait le statut d'une société par actions de droit privé à capital public, placée sous la supervision du ministère italien de l'économie et des transports. Cet organisme aurait pour mission d'assurer la coordination et la planification des investissements portuaires, ainsi que l'entretien d'ouvrages considérés comme stratégiques : digues, accès nautiques, bassins, dragages, infrastructures multimodales ; les AdSP conserveraient la gestion courante de l'activité portuaire : concessions, exploitation, gestion opérationnelle des escales à l'échelle locale. À moyen terme, PdI pourrait également jouer le rôle de concessionnaire d'infrastructures sur des durées allant jusqu'à 99 ans, afin de sécuriser l'amortissement de ses investissements. Cette réforme, dite « *réforme Rixi* » (du nom du ministre italien des transports) ⁽¹⁾, aboutirait donc à la création d'un système portuaire à deux niveaux, éclatée entre autorités portuaires locales et société Port d'Italia assurant le rôle de coordinateur national. Une difficulté d'envergure réside cependant dans le financement de cette nouvelle entité, qui proviendrait d'un mécanisme de prélèvement des ressources des AdSP et de versement à la société nouvellement créée. Les oppositions y voient un risque de recentralisation de la politique portuaire, qui affaiblirait la responsabilité des territoires, créerait une strate de gouvernance supplémentaire et ferait peser le risque d'une opacité accrue dans la gestion des places portuaires.

(1) D'après le gouvernement italien, PdI est présentée comme une réponse structurelle à la fragmentation du système portuaire, permettant d'identifier et de mobiliser les investissements prioritaires, d'accélérer l'exécution des activités portuaires (procédures, programmation, capacités d'ingénierie), de mieux capter et déployer des financements (notamment européens), et de renforcer la promotion internationale sous une bannière unifiée, dans une logique de marque similaire à celle observée pour HAROPA Port.

B. RENFORCER LA COHÉRENCE ET L'EFFICIENCE GLOBALES DE LA POLITIQUE PORTUAIRE

Face aux différents freins qui affectent l'efficacité de la politique portuaire, vos rapporteurs appellent à renforcer, dans une perspective stratégique, l'efficacité des interventions de l'État. Il est selon eux urgent de construire une architecture portuaire compétitive articulée autour d'objectifs ambitieux et de la structuration des trois principaux axes logistiques fluvio-maritimes français.

1. Reconstruire une architecture portuaire compétitive autour d'axes logistiques performants et d'une gouvernance renouvelée

Tout d'abord, prenant acte du recul critique de la place des ports français au sein de l'écosystème maritime européen, un sursaut s'impose : il est essentiel de rénover l'architecture de la politique portuaire, en posant un choix clair d'aménagement des axes fluvio-maritimes et en déterminant des objectifs précis pour l'évolution de nos ports. Ces objectifs sont simples : mettre un terme à la dégradation de notre compétitivité portuaire, regagner des parts de marché pour la desserte du territoire national, et faire de nos ports des outils économiques attractifs.

a. Prioriser l'aménagement des trois principaux axes portuaires français

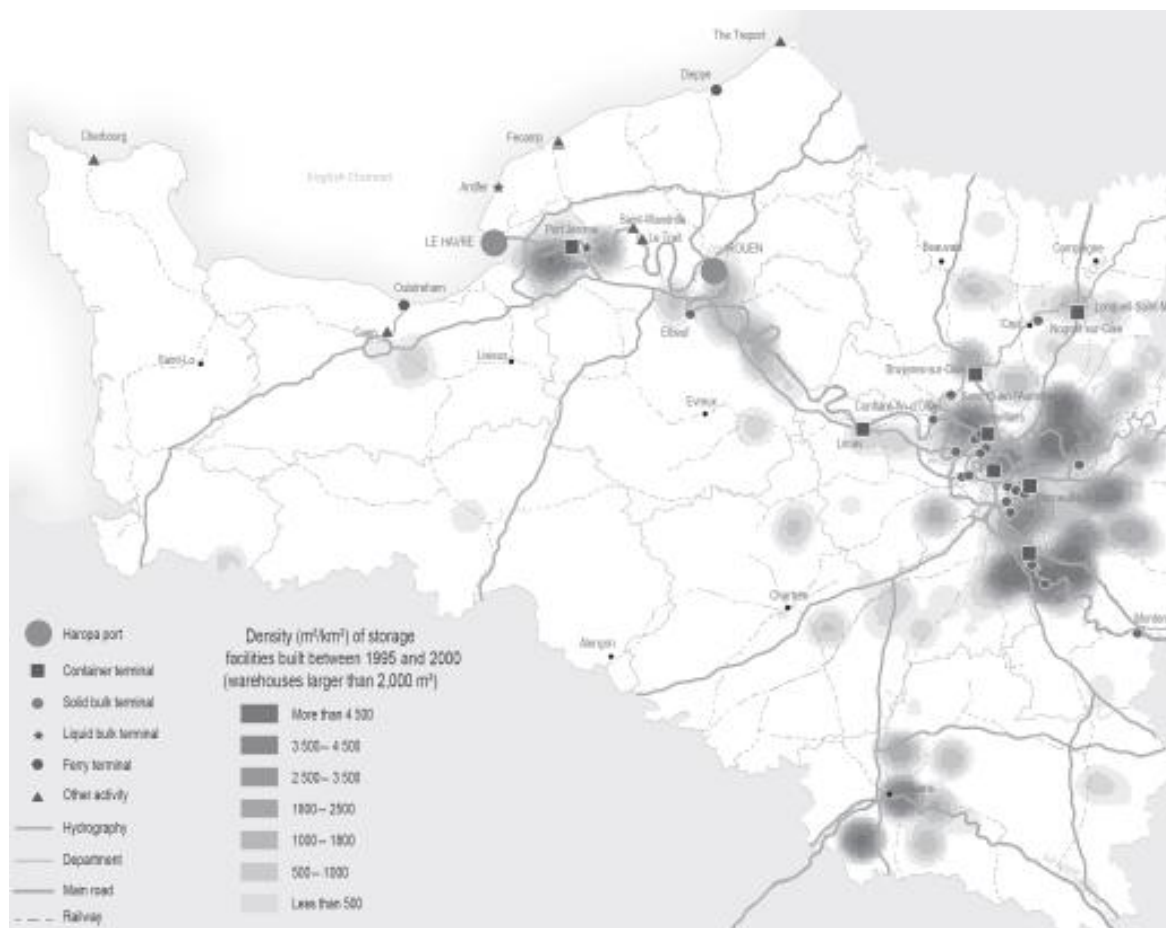
Le premier axe de réforme de la politique portuaire doit se traduire par un choix stratégique en faveur de la structuration des trois axes portuaires fluvio-maritimes nationaux, dont les portes d'entrée sont Le Havre, Marseille et Dunkerque. Ce choix implique, pour l'État, d'assumer de façon nette une priorité accordée à ces trois GPM dans les dépenses d'investissement et d'entretien, et requiert un changement d'échelle, de moyens et d'objectifs.

● **Une logique d'axe déterminante pour la compétitivité portuaire.** L'État doit tout d'abord, au-delà de simples déclarations d'intention, miser pleinement sur la logique de promotion d'axes logistiques intégrés, qui constitue un levier décisif pour l'amélioration de la compétitivité portuaire. Beaucoup mieux connectés à leurs hinterlands par des modes de transport plus massifiés, les ports de la rangée nord-européenne constituent à cet égard un modèle pratique de cette logique d'intégration terrestre, où le port constitue le premier jalon de la chaîne logistique, et non pas seulement le dernier maillon de la chaîne maritime.

D'un point de vue théorique, la structuration de la coopération interportuaire au sein d'axes logistiques intégrés présente, selon les publications scientifiques consacrées au sujet, un grand nombre de bénéfices. Comme l'indique ainsi le professeur Antoine Frémont, l'efficacité de cette coopération repose en théorie sur *« la mutualisation et la complémentarité des actions menées par les ports associés. L'appréhension du corridor dans sa totalité conduit à concentrer les investissements [...] sur les goulets d'étranglement et à une plus grande spécialisation des sites portuaires afin de bénéficier des économies d'échelle. Une approche commerciale intégrée assure une visibilité plus forte à l'échelle internationale grâce à une offre à la fois plus importante et plus diversifiée. En*

matière d'aménagement, une approche intégrée de la façade ou du corridor permet d'envisager des itinéraires multimodaux associés à des implantations logistiques et des terminaux intérieurs à l'échelle de l'axe et au-delà. » ⁽¹⁾ Dans ce paradigme, d'autres pays ont misé sur le déploiement de stratégies d'axes, à l'image de l'Allemagne avec l'axe Rhin ou de la Chine avec l'axe du Yangtsé ⁽²⁾.

GÉOGRAPHIE DE L'AXE SEINE : UN CORRIDOR LOGISTIQUE FLUVIO-MARITIME INTÉGRÉ



Source : Ronan Kerbiriou, « A natural but contested hinterland for Haropa port », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, p. 49.

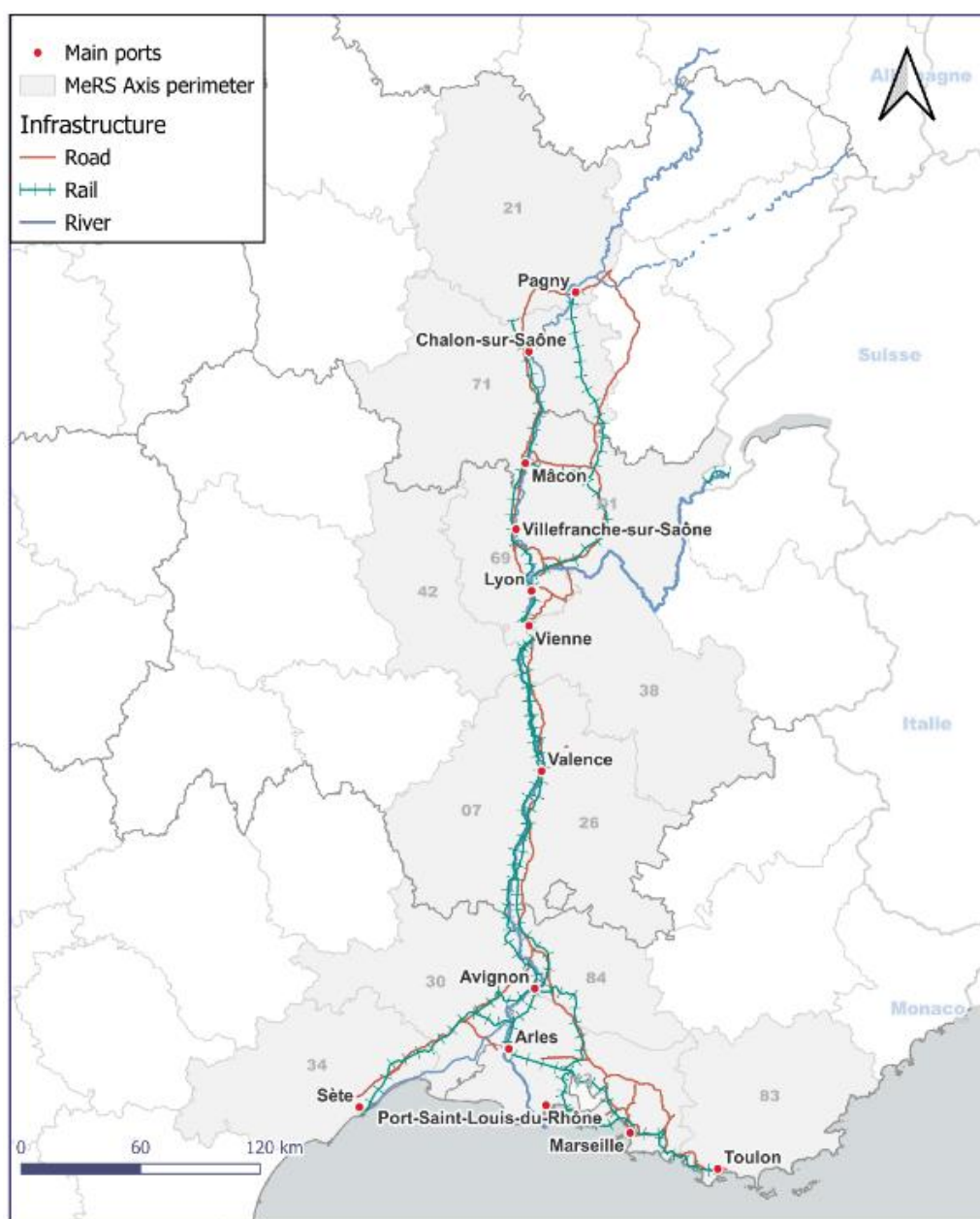
Prenant acte de la faiblesse des ports français dans la compétition européenne et mondiale, l'État a engagé depuis la fin des années 2000 d'importantes réformes en faveur de la coopération interportuaire. C'est en ce sens que la structure intégrée d'HAROPA, articulée autour d'un axe naturel fluvial, est née en 2021 de la transformation du GIE HAROPA (lui-même issu en 2012 du Conseil de coordination interportuaire de la Seine – CCIS, créé en 2008 à la suite de la réforme). Pour les autres GPM, la coopération interportuaire constitue également un levier déterminant dans l'optique d'une reconquête de leur hinterland et d'une augmentation des trafics : ainsi des conseils de coordination interportuaire et

(1) Antoine Frémont, « Ports français : coopération et développement des hinterlands », 2018, in : *Transports Infrastructures et Mobilité*, n° 513, p. 37.

(2) Antoine Frémont, « Geography of metropolitan gateways. Maritime metropolises, inland maritime corridors and maritime regions and ranges », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, p. 19.

logistique Méditerranée-Rhône-Saône (CCIL MeRS) et de l'axe Nord (CCILAN) et des conseils de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAG) et de l'Atlantique (CCIA), qui se réunissent cependant à un rythme inégal. Comme l'indique ainsi la DGITM, « *le CCIA ne s'est pas réuni depuis plusieurs années et la coordination interportuaire se structure autour de certaines thématiques* » ⁽¹⁾ seulement. Dans ce contexte, la structuration des axes portuaires doit changer d'échelle pour devenir le premier objectif de la stratégie portuaire. Au regard de ses premiers succès, le modèle d'HAROPA doit, selon vos rapporteurs, être étendu aux autres axes fluvio-maritimes dont dispose la France, en créant les conditions pour un véritable changement de paradigme dans l'aménagement des corridors.

GÉOGRAPHIE DE L'AXE MERS



Source : Augustin de Romanet, La gouvernance de l'axe MeRS, janvier 2026, p. 10, d'après l'Observatoire des flux de l'axe MeRS, 2025.

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

L'exemple de la structuration de l'axe MeRS

À titre d'illustration, en réponse au projet d'axe fluvial Méditerranée-Rhône-Saône (MeRS) promis en 2022 par le président de la République, une mission a été confiée en juin 2025 par le Premier ministre à l'ancien président-directeur général du groupe Aéroports de Paris (ADP), M. Augustin de Romanet, afin de préparer le schéma de gouvernance de cet axe. Elle avait notamment pour objectif de proposer une meilleure intégration des opérateurs portuaires situés le long de cet axe fluvial ⁽¹⁾.

La mission, qui a rendu ses conclusions à la fin de l'année 2025, constate que, malgré l'accumulation de rapports successifs, les structures de coordination existantes ne sont pas dotées de leviers financiers propres et qu'aucune autorité ne dispose aujourd'hui d'une responsabilité unifiée pour la mise en œuvre des stratégies industrielles et logistiques de l'axe. Pour remédier à cette fragmentation, le rapport préconise notamment la création d'une structure associant État, collectivités et acteurs économiques, qui prenne la forme d'un directoire restreint réunissant les préfets des régions Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Auvergne-Rhône-Alpes (AURA), les présidents de ces deux régions, la direction générale de la CNR et le président du conseil de surveillance du grand port maritime de Marseille (GPM) ; le CCIL pourrait être élargi et rebaptisé « *comité des parties prenantes* » ; enfin, un délégué interministériel chargé du développement de l'axe pourrait être désigné et assurerait les fonctions de secrétaire du directoire. Ce nouveau modèle permettrait alors de faire émerger un groupement d'intérêt économique (GIE) pour décliner la stratégie foncière de l'axe, condition première de l'attractivité industrielle, en lien avec les établissements publics existants ⁽²⁾.

Aussi la structuration de l'axe MeRS pourra-t-elle s'appuyer sur les actifs existants du corridor Rhône-Saône : un réseau fluvial organisé autour du Rhône et de la Saône comptant une vingtaine de ports fluviaux (Arles, Avignon, Valence, Salaise-Roussillon, Lyon-Édouard-Herriot, Mâcon, etc.), 90 % du trafic conteneurisé du bassin fluvial étant capté par le port de Lyon ; une densité de trafic conséquente, avec un total de conteneurs ayant transité sur l'axe entre 2020 et 2025 de l'ordre de 67 000 EVP, malgré une baisse de 40 % du trafic fluvial depuis 2015 ; un dense réseau logistique, concentré autour des zones de la plaine de l'Ain, de Chesnes-Saint-Quentin-Fallavier et de Lyon Sud-Est ; une forte densité industrielle et énergétique, spécialisée dans la chimie et la métallurgie (avec un bassin de plus de 500 000 emplois industriels) ⁽³⁾.

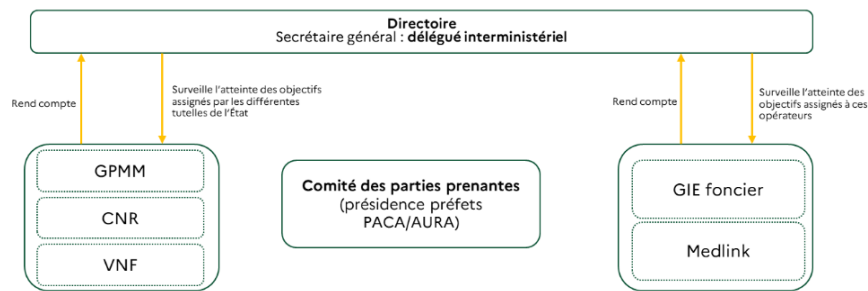
Cependant, il apparaît aujourd'hui que la structuration du corridor est confrontée à un triple défi : une sous-intégration logistique (trop faible part modale du fluvial, autour de 5 % seulement, contre 70 % pour la route, et une part du rail située autour de 15 %, mais fragilisée par le goulet d'étranglement lyonnais), un déficit de coordination foncière (caractérisé par un manque critique de coordination entre collectivités) et une adaptation lacunaire à la transition énergétique. Dans ce contexte, malgré ces atouts, l'attractivité de l'axe risque, en l'absence de réaction, d'être remise en cause par la forte concurrence étrangère, corrélée aux stratégies des ports de Barcelone et de Gênes, ainsi qu'à l'ouverture prévue en 2035 de la ligne Lyon-Turin.

(1) Ce projet, parfois appelé « HAROPA du Sud », vise à développer l'hinterland du GPM de Marseille-Fos, alors que les 330 kilomètres de voies navigables sur le Rhône sont en effet aujourd'hui sous-exploités.

(2) Augustin de Romanet, La gouvernance de l'axe MeRS, janvier 2026.

(3) Ibid., p. 9.

SCHEMA DE GOUVERNANCE PROPOSE PAR LE RAPPORT DE ROMANET POUR L'AXE MERS



Source : Augustin de Romanet, La gouvernance de l'axe MeRS, janvier 2026, p. 31.

● **Accorder une priorité claire à l'aménagement des axes Seine, Nord et MeRS.** Or, aux termes des interlocuteurs de la mission, aucune dynamique suffisante ne semble aujourd'hui émerger de façon claire, malgré la mise en œuvre de la SNP, en faveur de l'aménagement des axes fluvio-maritimes. Face aux difficultés constatées, et pour restaurer la compétitivité de nos ports, il est urgent de structurer ces corridors logistiques au moyen de structures administratives adaptées. Si la perspective d'un directoire commun pour l'axe MeRS, associant les territoires et proposant des outils opérationnels pour coordonner la stratégie d'aménagement foncier le long de l'axe, semble cohérente, il faut aller plus loin, en suivant l'exemple d'HAROPA Port. Plusieurs axes semblent à cet égard prioritaires :

– **élaborer, pour chaque axe logistique ou chaque façade maritime ou fluviale, un schéma directeur**, au terme d'une concertation réunissant acteurs locaux et administration. Ce schéma pourra notamment prévoir les jalons d'une stratégie foncière territorialisée autour du corridor logistique et porter création de groupements d'intérêt économique (GIE) destinés à identifier les sites de développement de plateformes logistiques et à réaliser le travail de valorisation foncière des sites, préalable au déploiement des aménagements programmés ;

– **assurer la nomination d'un délégué pour le développement de chaque axe**, à l'image du délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine, qui aura pour missions d'assurer le secrétariat des instances de coordination interportuaire et de favoriser le développement de l'harmonisation entre les structures. Chaque délégation devra assurer le déploiement des crédits d'un contrat de plan interrégional État-régions (CPiER), formalisant la mise en commun de moyens de l'État et des régions associées ;

– enfin, malgré les difficultés de mise en œuvre, le modèle d'HAROPA semble être le seul système viable à terme pour formaliser la gouvernance des corridors logistiques. S'il exige un important travail de délimitation des compétences et de répartition des biens, il n'en reste pas moins que ce travail a été possible pour HAROPA, et devrait l'être pour les axes MeRS et Nord. Dans ce contexte, vos rapporteurs appellent à **la mise en place d'un établissement portuaire fluvio-maritime par axe**, dirigé par un directoire commun. C'est à cette condition que la stratégie portuaire pourra aboutir à des résultats satisfaisants et que les ports français pourront regagner leur place au sein de la compétition européenne.

Recommandation n° 1 : Structurer la stratégie nationale portuaire (SNP) autour de trois axes logistiques intégrés (axe Seine, axe Nord, axe Méditerranée-Rhône-Saône), en favorisant, dans la continuité de la création d'HAROPA Port, la mise en place d'un établissement portuaire fluvio-maritime par axe, dirigé pour chaque façade par un directoire commun.

Recommandation n° 2 : Promouvoir le développement d'instances de coordination interportuaire associant grands ports maritimes (GPM), ports décentralisés, État, collectivités territoriales et acteurs économiques : création d'un délégué pour le développement de chaque axe, rapprochements *via* des structures économiques intégrées pour la création de corridors logistiques (sous la forme de groupements d'intérêt économique – GIE), facilitation des synergies pour accélérer le cabotage maritime.

b. Réfléchir au statut et au nombre des GPM dans l'Hexagone et dans les Outre-mer

En parallèle, il importe de réfléchir au statut et au nombre des GPM dans l'Hexagone et dans les Outre-mer, ainsi qu'aux conséquences, pour l'État, de la priorité accordée aux trois ports d'HAROPA, Marseille et Dunkerque.

● **Réfléchir au statut des autres GPM.** Au-delà de cette stratégie d'axes, vos rapporteurs estiment que l'État doit convenir qu'en matière portuaire, il ne peut pas tout. Alors même que les trois principales places portuaires peinent encore, faute d'un soutien suffisant, à occuper une place déterminante dans la concurrence européenne, le budget de l'État ne saurait entretenir un si vaste écosystème portuaire et il importe de définir quelles sont les dépenses prioritaires et stratégiques. L'État doit en effet, sur le fondement d'un double critère de volumes de trafics et de parts de marché, assumer de concentrer ses efforts financiers sur les 3 principaux GPM de l'Hexagone (tout en conservant par ailleurs la tutelle des 2 ports militaires de Brest et de Toulon), tout en réfléchissant à une évolution du statut des autres ports d'État. Autrement dit, il convient de réfléchir à la détermination d'une limite de trafics et d'importance stratégique en-deçà de laquelle la pertinence d'un statut de port étatique pourrait être remise en question. Infrastructures de dimension régionale, stratégiques à leur échelle, les trois GPM de Bordeaux, La Rochelle et Nantes-Saint-Nazaire se trouvent de fait très éloignés de leurs homologues de l'Hexagone dans les classements nationaux et européens. Plusieurs perspectives complémentaires pourraient en conséquence être envisagées :

– dans un premier temps, **réfléchir à une fusion des GPM de Bordeaux, La Rochelle et Nantes-Saint-Nazaire au sein d'un établissement public portuaire unique de la façade atlantique**, qui serait en mesure de jouer un rôle déterminé sur certains segments maritimes et pour plusieurs types d'activités spécifiques (à l'image de la filière stratégique de la réparation navale). Un pareil établissement serait sans doute davantage en mesure de constituer un pôle attractif à l'échelle régionale, à même d'attirer des trafics spécialisés sur le segment du cabotage, en jouant un rôle d'interface entre le sud de la France et le port du Havre ;

– dans un second temps, **déterminer le statut juridique le plus adapté pour cette nouvelle entité**, en évaluant la pertinence d'une cession du domaine

public portuaire bordelais, rochelais et nazairien aux collectivités compétentes. Une pareille cession, corollaire de la concentration du soutien de l'État sur les corridors logistiques fluvio-maritimes stratégiques, serait cohérente avec la dimension régionale de ces plateformes et donnerait aux collectivités les moyens d'investir le champ de la politique portuaire.

Recommandation n° 3 : Conforter la place stratégique des trois GPM du Havre, de Marseille et de Dunkerque, tout en entamant une réflexion sur le statut des autres ports placés sous la tutelle de l'État et en étudiant la possibilité d'une fusion des GPM de Bordeaux, La Rochelle et Nantes-Saint-Nazaire au sein d'un établissement public unique de la façade atlantique.

● **Garantir un juste positionnement des ports ultramarins au sein de la SNP.** En outre, la place des ports ultramarins au sein de la stratégie portuaire doit être clairement consacrée, au regard de leur caractère éminemment stratégique et des atouts qu'ils représentent. De fait, les ports ultramarins font aujourd'hui face à un contexte de concurrence accrue, à l'image de l'entrée en service en mars 2026 d'un nouveau quai au port de Tamatave, à Madagascar, qui contraint le grand port maritime de La Réunion (GPMDLR) à multiplier les initiatives structurantes pour renforcer son intégration dans la compétition portuaire régionale ⁽¹⁾.

Parmi ces ports ultramarins, le port de Longoni (dont le domaine appartient au département de Mayotte, et qui n'a pas été concerné par la réforme de 2012) doit aujourd'hui faire l'objet d'une attention particulière. Alors que l'exploitation du terminal a été confiée à la société « *Mayotte Channel Gateway* » (MCG) pour une durée de 15 ans en 2013, il ressort des auditions réalisées par la mission que le port souffre d'importantes lacunes en termes d'attractivité. Ainsi, « *il ne traite que 75 000 conteneurs par an quand Malte, dont le territoire est plus petit que celui de Mayotte, gère 2,7 millions de conteneurs. Pourtant, le port bénéficie d'une situation géographique privilégiée, dans le canal du Mozambique. Il pourrait constituer une base arrière pour les opérations gazières menées par Total au Mozambique et offrir d'importantes perspectives d'emplois, dans un territoire où le chômage reste élevé.* » ⁽²⁾ L'un des principaux freins à l'attractivité du port de Mayotte relève d'une situation de gouvernance qualifiée de défailtante, caractérisée par un fort mécontentement des acteurs portuaires à l'égard de la société MCG. Si depuis

(1) Le GPMDLR s'inscrit dans une stratégie d'extension de son hinterland afin d'étendre ses marchés ; sept opérations de modernisation ont ainsi jusqu'à présent bénéficié de fonds européens issus des programmes FEDER, FEAMPA et MIE T (aménagement de certains accès, augmentation des capacités de stockage, mise en œuvre d'une politique d'adaptation au changement climatique, sécurisation du port Est). Dans une optique de coopération régionale, il entretient notamment des programmes de coopération bilatéraux destinés à affermir son degré d'intégration. Afin de porter la voix de la France sur l'axe Asie-Afrique, La Réunion a ainsi développé des partenariats régionaux stratégiques par l'intermédiaire de son grand port maritime. Depuis 2003, une coopération bilatérale entre le GPMDLR et Seychelles Port Authority (SPA) vise par exemple à favoriser la création d'un espace commercial entre l'archipel des Seychelles et l'île ; l'établissement d'une relation durable entre ces deux infrastructures doit en principe bénéficier à leurs économies respectives, notamment via le partage de connaissances, d'expériences et d'informations utiles dans les secteurs portuaire et logistique.

(2) Sénat, rapport d'information n° 546 fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale, 24 février 2022, par M. Philippe Folliot et Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-Horth, sénateur et sénatrices, p. 92.

plusieurs années, le port n’a pas subi de blocages des accès à la zone portuaire, le climat social n’en est pas pour autant apaisé ⁽¹⁾ ; de plus, la place portuaire subit aujourd’hui de manière aiguë la concurrence des ports de Maurice et de Tamatave. Le changement de gouvernance du port au 1^{er} septembre 2026 devrait dès lors permettre de réaliser un audit exhaustif de la situation résultant des 13 années de la délégation de service public (DSP) accordée à la société MCG, dans l’objectif de remettre sur pied une gouvernance adaptée aux enjeux auxquels devra répondre le port de Longoni dans les années à venir.

Or, les acteurs économiques mahorais ont de longue date fait valoir leur souhait de voir évoluer le statut du port de Longoni en GPM, au regard du manque de moyens du conseil départemental de Mayotte pour assurer seulement l’entretien des infrastructures portuaires et pour garantir le respect des obligations fixées au concessionnaire. Selon l’Union maritime de Mayotte (UMM), ce changement devrait « *entraîner une stabilité permettant au port de se positionner plus aisément dans son environnement économique et géopolitique* » ⁽²⁾. Dans ces circonstances, le rapport annexé à la loi de programmation pour la refondation de Mayotte, promulguée en 2025, rappelant le rôle stratégique du port de Longoni en qualité d’outil de développement économique et vecteur d’intégration régionale, formalise **l’engagement de l’État à assurer la transformation de l’infrastructure en grand port maritime** à l’expiration de la délégation de service public : ainsi, « *en vue de l’amélioration de la capacité de débarquement, de manutention et de stockage des marchandises, l’État s’engage à soutenir les investissements en matière de modernisation et d’extension des infrastructures portuaires* » ⁽³⁾. En accord avec cette ambition, vos rapporteurs appellent à concrétiser dans les meilleurs délais cette transformation indispensable pour garantir l’attractivité du port de Longoni et améliorer les capacités de l’infrastructure.

Recommandation n° 4 : Concrétiser dans les meilleurs délais la transformation du port de Longoni en GPM, afin de placer la place portuaire mahoraise sous la compétence de l’État en vue de favoriser sa modernisation et son extension.

c. Miser sur la richesse et les atouts de l’écosystème portuaire intérieur

De surcroît, les ports intérieurs font pleinement partie de la réponse aux problématiques de structuration des trois axes logistiques du territoire national ; il est à cet égard dramatique de constater que 90 % des marchandises consommées dans la région Grand Est transitent par le port de Rotterdam (alors qu’il serait possible de développer la connexion de cette zone géographique, *via* le réseau

(1) L’Union maritime de Mayotte (UMM, réponses au questionnaire de la mission) met ainsi en avant, au titre des principaux freins à la compétitivité du port, « la mauvaise gouvernance actuelle, des matériels inadaptés au volume de conteneurs traités, les tarifs abusifs et illégaux qui y sont pratiqués, des horaires d’ouverture du port pas adaptés aux besoins des acteurs économiques et le réseau routier insuffisant, inadapté et saturé ».

(2) Réponses écrites de l’UMM au questionnaire de la mission.

(3) Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, rapport annexé, « I. Infrastructures portuaires : envisager le passage du port de Longoni sous compétence de l’État en vue de sa modernisation et de son extension ».

ferroviaire, avec les GPM du Havre et de Dunkerque), et que, de manière générale, 50 % des marchandises consommées en France sont manutentionnées dans les ports belges, néerlandais et allemands. Aussi semble-t-il impératif, dans une logique de maritimisation des esprits, de **renforcer la place dans la stratégie portuaire des ports intérieurs**, outils majeurs de souveraineté économique et de décarbonation du transport maritime. Ces plateformes, caractérisées par des emplacements géographiques très divers, représentent en effet, aux termes de l'Association française des ports intérieurs (AFPI), « *des leviers de transformation, au service des grandes transitions énergétiques, industrielles et logistiques. Pour qu'ils soient pleinement efficaces, il faut les faire entrer dans une nouvelle génération : celle des ports 4.0 – stratégies, agiles, interconnectés. Cela suppose un changement de regard et une articulation nouvelle entre acteurs publics et privés.* » ⁽¹⁾ En effet, alors même qu'ils se trouvent à l'interface entre le rail, le fleuve et la route, les ports intérieurs sont aujourd'hui victimes, en France, d'un déficit de reconnaissance stratégique, dans la mesure où ils sont absents, en tant que tels, de la planification logistique nationale. Vos rapporteurs appellent donc à une double prise de conscience, qui constitue le corollaire intérieur de la logique d'axes logistiques :

- d'une part, **renforcer les potentialités de connexion entre ports maritimes et intérieurs**, via un déploiement stratégique renforcé et cohérent de plateformes logistiques multimodales à l'intérieur du territoire, à l'image des terminaux de transport combiné de la plateforme Delta 3 à Dourges. Une planification du déploiement de ces structures à moyen terme constituerait une avancée majeure en termes de fluidification du passage portuaire, et gagnerait à figurer de façon précise dans la SNP ; pour cela, un travail d'identification foncière, de recensement des besoins et d'analyse de la structuration des flux, qui ne fait aujourd'hui l'objet d'aucune étude précise, est nécessaire ⁽²⁾ ;

Recommandation n° 5 : Renforcer la connectivité entre l'écosystème portuaire intérieur et les GPM via l'accélération du déploiement de plateformes logistiques multimodales à l'intérieur du territoire : terminaux de transport combiné rail-route et fleuve-route, zones de stockage, zones logistiques.

- d'autre part, **intégrer pleinement les ports intérieurs fluviaux à la SNP**, en reconnaissant leur position de maillon stratégique au sein de ces corridors logistiques. Comme le précise ainsi l'AFPI, « *alors que la conférence Ambition France Transports a engagé une réflexion ambitieuse sur le financement des infrastructures, il est impératif que les ports intérieurs soient maintenant reconnus*

(1) Réponses de l'Association française des ports intérieurs (AFPI) au questionnaire de la mission.

(2) Les documents de planification locale ont à cet égard un rôle important à jouer dans l'identification et l'organisation des espaces logistiques. Comme le souligne France Logistique, « les questions foncières sont étroitement liées à la compétitivité de la logistique : la qualité de l'emplacement des équipements (entrepôts, dépôts, bornes de recharge, etc.) est essentielle, tant sur le plan écologique qu'économique. Les outils facilitant une planification opérationnelle doivent se développer et les travaux d'adaptation réglementaire doivent se poursuivre pour simplifier les procédures et renforcer la sécurité juridique des projets essentiels pour l'activité économique et la réindustrialisation du pays. » (France Logistique, Feuille de route logistique et transport de marchandises 2025-2026. Mettre la logistique au service d'une France compétitive, résiliente, souveraine et en pleine transition écologique, 2025, p. 5).

pour ce qu'ils sont : des leviers de transition logistique et industrielle au cœur des territoires » ⁽¹⁾. Cette insertion stratégique des ports intérieurs au sein de la SNP doit notamment se traduire par la reconnaissance, au-delà des trois grandes façades maritimes, d'une quatrième façade portuaire française : l'axe rhénan, qui dispose d'un potentiel de connexion décisif avec les ports du nord de l'Europe.

Recommandation n° 6 : Intégrer pleinement les ports intérieurs à la SNP, en accompagnant la structuration de l'axe rhénan et en reconnaissant de façon explicite la position de ces plateformes comme maillons stratégiques au sein des corridors commerciaux et énergétiques : détermination d'une trajectoire d'intégration aux axes logistiques et d'objectifs de trafics précis.

2. Perfectionner la cohérence et la gouvernance du modèle portuaire

La configuration de l'architecture portuaire ne saurait en outre, estiment vos rapporteurs, se passer d'une rénovation de la gouvernance de la stratégie nationale et des établissements publics portuaires ⁽²⁾.

a. Ancrer la stratégie portuaire autour d'objectifs précis et cohérents

D'une part, il paraît impératif de réinvestir la question de la gouvernance portuaire. Lacunes en termes de coordination, déficit de conduite nationale, insuffisante harmonisation entre les interventions des différents acteurs, constituent autant de symptômes des limites de l'actuelle stratégie portuaire, qui échoue à définir une trajectoire claire, du fait de plusieurs limites précises :

- **l'inexistence de cibles chiffrées et structurées**, à la fois à l'échelle nationale et par place portuaire, signalant une difficulté à concevoir, à moyen et long terme, les volumes de trafics que les ports français souhaitent conquérir et à identifier les moyens détaillés pour y parvenir ;

- **l'insuffisante identification des objectifs généraux de la politique portuaire**. Il ressort en effet des auditions menées par la mission que les acteurs privés de l'écosystème portuaire peinent à identifier l'effet d'entraînement et les incidences de la stratégie portuaire, depuis ses objectifs à moyen terme jusqu'à ses effets opérationnels. Cet écueil s'avère d'autant plus préjudiciable qu'il limite toute possibilité de hiérarchisation des cibles et de priorisation des investissements : s'il est indéniablement louable d'accompagner la décarbonation de l'économie maritime et des transports ou de renforcer l'exemplarité de nos ports, ce ne sont pas là les premières conditions pour attirer les trafics et rehausser l'attractivité portuaire.

(1) Réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.

(2) À cet égard, la proposition de loi n° 723 relative à la gouvernance et à la performance des ports maritimes français, déposée en septembre 2020 par M. Michel Vaspert, sénateur, puis adoptée en première lecture au Sénat en décembre 2020 (le texte a ensuite été transmis à l'Assemblée nationale, puis redéposé en juillet 2022 et en juillet 2024 au début des deux nouvelles législatures, mais n'a pas encore fait l'objet d'un examen en commission), vise notamment à moderniser la gouvernance des ports, en créant un conseil national portuaire et logistique (article 1^{er}) et à créer une instance de concertation associant, dans chaque place portuaire, les représentants des entreprises et de la chaîne logistique (article 15).

Une bonne stratégie portuaire, doit au contraire, manifester une ambition française claire, objectivable et réaliste : la reconquête de parts de marché, l'inversion de la trajectoire de diminution des trafics, la diminution et la fiabilisation des coûts du passage portuaire, et la simplification des démarches administratives pour les investisseurs souhaitant s'implanter dans les zones industrialo-portuaires ;

● enfin, **le caractère lacunaire du suivi national des résultats de la politique portuaire** par la DGITM : de fait, seule une édition de l'Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques a été publiée depuis 2021 (en 2023), et aucune mise à jour n'est aujourd'hui disponible. De plus, alors que le pilotage de la SNP a prévu la mise en place de plusieurs niveaux de gouvernance (en particulier *via* la création d'un comité de pilotage (COPIL) réunissant la DGITM, les administrations, les collectivités et les fédérations professionnelles, qui doit se réunir une fois par an pour réaliser un bilan des avancées de la stratégie, et la réunion d'un comité des autorités portuaires, réunissant sur un rythme biannuel l'État et les régions portuaires, afin de définir « *un plan d'actions conjoint afin d'amplifier le portage d'initiatives communes au bénéfice du système portuaire français* » ⁽¹⁾), le dernier comité de suivi de la SNP date, au jour de la publication du rapport, du mois de février 2025. Tandis que la DGITM et les administrations interrogées évoquent une « *mise à jour* » de la SNP, la consultation des documents rendus publics à l'issue de cette réunion indique que ce bilan se contente en vérité de clarifier de façon exclusivement déclarative des axes prioritaires, sans fixer aucune cible ni aucun objectif précis ⁽²⁾. S'il est précisé que les ports français doivent « *conforter, dans un environnement durablement incertain, leur cœur de métier logistique [...] en accélérant la diversification de leurs activités* » ⁽³⁾, les moyens pour y parvenir demeurent imprécis. De surcroît, aucun indicateur évaluatif ne permet, dans les documents budgétaires, de mesurer l'incidence concrète de la politique portuaire sur le niveau des trafics. Dans ces conditions, il est possible de s'interroger sur la plus-value même de la stratégie portuaire, qui semble observer et commenter les évolutions du secteur, plutôt qu'elle ne les engendre.

Dès lors, **vos rapporteurs appellent à refonder la stratégie nationale portuaire** sur des objectifs chiffrés et différenciés par place portuaire, autour de cibles claires et mesurables en matière de trafics, de parts de marché et de report modal, tout en déterminant des cibles d'investissements réellement stratégiques :

(1) DGITM, Stratégie nationale portuaire. Comité de pilotage du 3 février 2025 – bilan et perspectives, février 2025, p. 7.

(2) D'après les réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission, « La SNP adoptée en 2021 a été conçue pour être évolutive afin d'intégrer autant que de besoin l'évolution des enjeux du système portuaire français. Aussi les objectifs stratégiques prioritaires de la SNP ont été mis à jour en février 2025, à l'issue de la réunion de son dernier comité de pilotage. La stratégie vise ainsi à garantir que la France soit dotée de ports robustes et exemplaires, au service de la décarbonation et de la souveraineté. Les orientations données en 2021 ont été actualisées et adaptées aux évolutions importantes qu'a connu l'écosystème portuaire au cours des dernières années, dans un contexte de polycrises (sanitaires, économiques, géopolitiques) soulignant le rôle clé des ports dans l'affirmation de la souveraineté nationale et de l'autonomie stratégique de l'Union européenne sur les plans logistique, industriel, énergétique, alimentaire. »

(3) DGITM, Stratégie nationale portuaire. Comité de pilotage du 3 février 2025 – bilan et perspectives, février 2025, p. 7.

infrastructures, multimodalité, modernisation, transition numérique, afin de participer au rehaussement de la compétitivité de nos ports et de provoquer un effet-signal auprès des investisseurs. Dans ce cadre rénové, l'ambition assumée de la politique portuaire doit être la reconquête du marché français et le positionnement de nos ports sur un hinterland élargi, en compétition avec les grands acteurs européens ; un pareil objectif apparaîtra réaliste à condition de doubler les capacités annuelles de traitement des marchandises des ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque, tout en visant une excellence opérationnelle fiable et un triplement des capacités multimodales ferroviaires et fluviales pour les différents modes de desserte vers les principales zones de consommation.

Recommandation n° 7 : Ancrer la stratégie portuaire autour d'objectifs précis, cohérents et mesurables, déterminant une véritable ambition portuaire et maritime : fixation de flux captifs, gains de parts de marché à l'échelle européenne et par façade maritime, cibles de trafics clairement identifiées, parts de report modal, et identification pertinente des investissements stratégiques nécessaires à long terme pour les trois grands ports.

b. Optimiser la gouvernance stratégique du modèle portuaire

De plus, une nouvelle évolution de la gouvernance des établissements portuaires constituerait une avancée utile. Alors que celle-ci est aujourd'hui marquée par une fragmentation des responsabilités, l'efficacité de la gouvernance portuaire dépend d'une association effective du secteur privé aux processus décisionnels au sein des établissements portuaires. Dans la mesure où ces acteurs privés engagent, pour la rénovation et la modernisation des infrastructures, des sommes nettement supérieures à celles de l'État ou des collectivités, leur participation aux organes de gouvernance serait loin d'être injustifiée.

Or, le cadre de gouvernance qui résulte de la réforme de 2008 se traduit par l'existence d'espaces de dialogue et de concertation exclusivement formels et consultatifs, à l'image des conseils de développement des GPM – c'est-à-dire dénués de toute portée opérationnelle. Ainsi, aux termes de l'UNIM, « *dans les principaux ports, les opérateurs privés portent aujourd'hui une part déterminante de l'effort d'investissement, qu'il s'agisse de capacités portuaires, d'outils industriels, d'équipements de manutention ou d'emplois. Ces investissements, massifs et structurants, s'inscrivent dans le temps long et conditionnent directement la capacité des ports français à capter des flux et à rester compétitifs face à leurs concurrents européens. Pourtant, malgré ce rôle central, le secteur privé demeure insuffisamment associé aux choix stratégiques.* » ⁽¹⁾ De même, d'après l'UMPF, « *le fait que les acteurs du secteur privé ne disposent que d'une voix consultative limite fortement leur capacité à influencer sur les priorités effectivement retenues dans les projets stratégiques, comme sur les choix structurants en matière tarifaire. Si les positions et propositions des entreprises sont entendues, elles ne sont que marginalement prises en compte dans les décisions finales. Cette situation crée un décalage persistant entre les orientations stratégiques arrêtées par les autorités*

(1) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

portuaires et les réalités économiques, opérationnelles et concurrentielles. » ⁽¹⁾
Dans cette perspective, une participation des acteurs privés à la gouvernance portuaire permettrait incontestablement de mieux aligner les décisions publiques avec les réalités économiques et industrielles locales des places portuaires.

Dès lors, vos rapporteurs appellent à **garantir, via une modification du code des transports, la participation d'un représentant des acteurs privés au sein du conseil de surveillance des GPM** ; cette représentation pourrait être assurée par la présidence de l'union maritime et portuaire compétente pour chaque port. Cette participation, qui pourrait n'être exercée qu'à titre consultatif, permettrait de franchir le cap d'une logique de simple association à une logique de coconstruction des stratégies portuaires.

Recommandation n° 8 : Autoriser la participation, à titre consultatif, d'acteurs économiques privés aux conseils de surveillance des GPM.

3. Affermir la prévisibilité et l'efficacité de la politique portuaire

Enfin, la prévisibilité et l'efficacité de la politique portuaire gagneraient à être affirmées. Face aux transformations qui affectent l'équilibre du modèle économique des GPM, il convient, selon vos rapporteurs, d'inscrire la planification des investissements portuaires sur une trajectoire pluriannuelle, de garantir un soutien financier de l'État suffisant pour les dépenses d'entretien des infrastructures, et de conforter le suivi des dynamiques maritimes et portuaires.

a. Accroître et rationaliser le soutien de l'État à la modernisation des ports

En premier lieu, la rationalisation des engagements financiers de l'État en faveur de la modernisation des infrastructures portuaires constitue un axe d'intervention prioritaire ; dans cette perspective, l'inscription des moyens budgétaires afférents sur une trajectoire pluriannuelle et l'identification de nouvelles ressources paraissent indispensables.

i. Inscrire la planification des investissements portuaires dans une loi de programmation pluriannuelle

Pour demeurer attractifs vis-à-vis de leurs concurrents, les ports français doivent pouvoir se reposer sur une trajectoire claire et stable d'investissements soutenus par l'État, qui conditionnent leur capacité à attirer flux maritimes et investissements industriels. Il est à ce titre essentiel que les établissements portuaires aient les capacités, sur le long terme, de maintenir la qualité et la performance de leurs terminaux, tout en disposant de ressources suffisantes pour engager des plans d'investissement sur de longues périodes.

(1) Réponses écrites de l'UMPF au questionnaire de la mission.

Aussi vos rapporteurs appellent-ils à la mobilisation d'un outil législatif spécifique dans l'objectif de planifier à moyen terme les moyens que l'État devra engager dans la modernisation des principaux GPM, et d'identifier les opérations pertinentes : **une loi de programmation portuaire et logistique, qui entraînerait un effet d'appel considérable** auprès des investisseurs privés. Une pareille loi aurait pour conséquences de garantir une montée en puissance des moyens budgétaires de l'État pour financer l'aménagement d'infrastructures logistiques, dont le développement ne peut que se concevoir sur le temps long, et accorderait à l'ensemble des acteurs de l'écosystème portuaire une visibilité plus que bénéfique ⁽¹⁾. Un travail préalable de planification et d'identification des nœuds logistiques serait à cet égard indispensable et permettrait de recenser les opérations prioritaires pour les dix prochaines années. Franchir le pas de la pluriannualité représenterait donc, en matière de compétitivité portuaire, un atout essentiel selon vos rapporteurs pour crédibiliser l'attractivité de nos grands ports maritimes : en effet, replacer notre écosystème portuaire au cœur de la compétitivité européenne relève d'abord et avant tout d'un ensemble de choix et d'arbitrages politiques.

Recommandation n° 9 : Mettre en œuvre une loi de programmation établissant de façon pluriannuelle la trajectoire des investissements prévus par l'État en faveur de l'aménagement des infrastructures portuaires ainsi que l'évolution de la part étatique au sein des contrats de plan État-régions, afin de garantir la visibilité à moyen et long terme des projets de modernisation de l'écosystème portuaire.

ii. Identifier de nouvelles ressources pour accompagner la modernisation des infrastructures

De surcroît, pour conforter les ressources affectées au financement de la modernisation portuaire et à la décarbonation du transport maritime, vos rapporteurs appellent à **mobiliser de façon effective l'intégralité du produit de l'Emissions Trading System (ETS) maritime**. À l'occasion du Comité interministériel de la mer (CIMer) du 22 mai 2025, il avait en effet été décidé qu'une partie des revenus générés par le produit de l'ETS maritime serait mobilisée pour la décarbonation du secteur à hauteur des montants collectés l'année passée ⁽²⁾. La loi de finances pour 2026 a dès lors prévu qu'une partie des fonds ETS de 2025 (à hauteur de 70 millions d'euros) seraient affectés au financement de la décarbonation du transport maritime (dont une partie seulement pour les projets portuaires). Dans ce contexte a été lancé en avril 2026 un appel à projets intitulé « *aides à l'investissement pour la décarbonation du transport et des services maritimes* », opéré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME),

(1) Aux termes de la DGITM (réponses écrites au questionnaire de la mission), « Ces investissements sont essentiels à la compétitivité des ports français vis-à-vis de leurs concurrents du Nord et du Sud. La réalisation des projets portuaires prévus dans les domaines de la logistique, de l'industrie et de l'énergie vertes, aussi bien au Havre, à Dunkerque, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et dans les ports ultramarins doit être soutenue pour dynamiser l'économie des territoires et de leurs hinterlands. »

(2) Comité interministériel de la mer (CIMer), 22 mai 2025, dossier de presse, p. 13 : « Le CIMer décide qu'une partie des revenus générés par le produit de l'ETS maritime, ainsi que par les éventuelles pénalités applicables dans le dispositif FuelEU, sera mobilisée pour la décarbonation du secteur maritime, à hauteur des montants collectés au titre de l'année passée. Ainsi, pour 2026, 90 millions d'euros pourront être valorisés. »

pour distribuer les recettes perçues en 2025. Or, doté de seulement 62,2 millions d’euros, cet appel à projets est non seulement inférieur de 11,2 % au montant identifié par la loi de finances, mais paraît encore très insuffisant par rapport aux enjeux identifiés.

Interrogée sur ce point par la mission, la fédération Armateurs de France souligne la nécessité de soutenir une augmentation des montants prévus par ce fléchage au regard du rythme d’augmentation de la montée en puissance de l’ETS maritime, avec un volume de 350 millions d’euros de recettes annuelles attendues à moyen terme. Ainsi, *« le fléchage d’une part des recettes issues de l’ETS vers la décarbonation du maritime revêt une importance stratégique : il permet de transformer une contrainte fiscale en levier d’investissement, en finançant concrètement la modernisation des navires, l’innovation technologique et le recours à des carburants alternatifs. Ce soutien est déterminant pour que les armateurs puissent engager la transition écologique sans perte excessive de compétitivité, notamment face à des concurrents extra-européens non soumis aux mêmes obligations. »* ⁽¹⁾

Alors que les bénéfices attendus par ce fléchage sont multiples (soutien à la réduction des émissions de gaz à effet de serre – GES – dans le secteur du transport maritime, amélioration de la compétitivité des armateurs et des places portuaires, aménagement d’une visibilité pluriannuelle pour les investissements dans la transition énergétique, renforcement de la souveraineté industrielle), il est crucial que soient intégralement mobilisées les recettes issues du produit de l’ETS maritime au profit de la modernisation maritime et portuaire. Dans cette perspective, une montée en puissance de ces appels à projets, à hauteur des montants perçus, paraît donc prioritaire. Il sera de plus utile, à moyen terme, d’évaluer l’efficacité de l’attribution des financements par l’ADEME et de réfléchir au système le plus pertinent et le plus réactif pour accompagner les armateurs et les places portuaires dans leur démarche de transition, face à la concurrence européenne et mondiale.

Recommandation n° 10 : Garantir un redéploiement intégral des recettes perçues au titre du produit généré par l’application du système d’échange de quotas d’émission de l’Union européenne (SEQE, ou *European Union Emissions Trading System* – EU ETS) au secteur du transport maritime, au profit d’aides à l’investissement ciblées sur les projets de modernisation et de décarbonation des infrastructures portuaires.

b. Pérenniser le modèle économique des établissements portuaires français

En deuxième lieu, alors que les grands ports maritimes sont confrontés à une transformation économique majeure (caractérisée par l’augmentation de la part des revenus domaniaux et la perte de trafics carbonés), l’émergence de nouveaux relais de croissance, à l’image des recettes industrielles, ne suffira probablement pas à court terme à garantir la stabilisation de leur modèle financier. La mutation de la répartition des trafics participe en effet d’une accumulation générale de contraintes,

(1) Réponses écrites d’Armateurs de France au questionnaire de la mission.

précédemment détaillées, qui affectent les capacités d'investissements en propre des grands ports français : baisse progressive des flux liés aux énergies fossiles, poids de charges peu ou non rentables transférées aux ports, coûts d'entretien du domaine portuaire, reste à charge croissant des charges de dragage, évolution mécanique des masses salariales, incertitudes liées à la fiscalité locale – alors même que des investissements massifs sont nécessaires pour renforcer le positionnement de l'écosystème portuaire dans la compétition européenne. Dans ces conditions, la préservation des capacités d'autofinancement des ports paraît gravement compromise. Pérenniser le modèle économique des principaux établissements portuaires constitue donc, aux yeux de vos rapporteurs, une priorité.

**Préserver les capacités d'autofinancement des ports :
un impératif partagé par les interlocuteurs de la mission**

Dans le contexte de réduction de la participation de l'État aux dépenses dites régaliennes des établissements portuaires, la capacité d'autofinancement des ports, aujourd'hui positive, risque de se trouver fortement contrainte. En ce qui concerne ainsi les dépenses de dragage, comme l'indique la DGITM, *« les GP(F)M situés sur des estuaires ont de forts besoins d'entretien des chenaux d'accès maritimes et de la profondeur des avant-ports (Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux et Haropa Port, GPM de Guyane et de Dunkerque), en partie financés par la dotation de l'État, qui a connu une baisse en 2025 et en 2026 dans le cadre des lois de finances. »*⁽¹⁾ À titre d'illustration, du fait de sa situation fluviale, le port de Rouen est confronté à d'importantes difficultés en matière de dragage, la profondeur du chenal déterminant directement la capacité d'emport des navires accédant aux terminaux. Si au cours de la période récente HAROPA Port a investi 200 millions d'euros dans des opérations destinées à porter la taille du chenal d'accès à 11,30 mètres, un entretien constant demeure indispensable pour éviter les risques de réenvasement ; ces dépenses de maintenance représentent annuellement, selon l'Union portuaire rouennaise, un volume financier de 17 à 19 millions d'euros⁽²⁾.

De son côté, l'UMPF constate, au-delà d'une simple baisse des dotations versées aux GPM pour les opérations de dragage, une transformation problématique du périmètre du soutien de l'État. Relevant les difficultés engendrées par l'absence de garantie de la pérennité des accès nautiques, en particulier sur l'axe Seine, l'Union indique que *« derrière une évolution en apparence limitée se cache en réalité une transformation profonde du périmètre des financements : à partir de 2026, les crédits devront également couvrir la contribution de l'État au financement du régime de pénibilité des ouvriers dockers et travailleurs portuaires, à raison de 20 millions d'euros par an sur vingt ans. Cette réallocation mécanique entraîne un effet d'éviction direct sur les opérations de dragage, dont le budget alloué passe de 92,5 millions d'euros en 2025 à 67,5 millions d'euros en 2026. »*⁽³⁾

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

(2) Or, les acteurs portuaires rouennais auditionnés constatent que les outils de dragage intervenant aujourd'hui au port de Rouen sont usés et que le remplacement de la drague principale est nécessaire dans de brefs délais. Aux termes de l'UPR (réponses écrites au questionnaire de la mission), *« si celle-ci n'est pas remplacée d'ici 2029, nous ne serons plus en capacité de charger les navires qui escalent à Rouen. Les dommages ainsi causés entraîneront des conséquences sur l'économie locale, mais aussi sur le rôle que l'axe Seine joue dans les échanges de marchandises. Beaucoup de flux risquent d'être détournés vers les ports du Northern Range. »*

(3) Réponses écrites de l'UMPF au questionnaire de la mission.

Dans cette perspective, l'effectivité de la mise en œuvre des programmes d'investissement programmés dans les projets stratégiques des GPM (ainsi que des ports décentralisés) et le maintien de leurs marges de manœuvre financières supposent d'articuler trois axes d'intervention concrets :

– premièrement, **assurer une veille détaillée de la situation financière des GPM**, en tenant compte de l'évolution de leurs recettes issues des droits de ports et de leurs recettes domaniales, afin de préserver leur capacité à entretenir les infrastructures existantes et à déployer des investissements d'avenir.

À titre d'illustration, parmi les GPM de l'Hexagone, le grand port de Nantes-Saint-Nazaire connaît actuellement la situation financière la plus dégradée. La rentabilité du port est, selon la Cour des comptes, fortement « *pénalisée par la forte progression des charges de personnel et le coût élevé de la maintenance des dragues. Cette situation est aggravée par la dépendance du port aux trafics fossiles, qui constitue un risque majeur pour la viabilité de son modèle économique. Bien qu'il dispose de marges de manœuvre au bilan, les ressources du port restent insuffisantes pour financer pleinement la transition de son modèle économique.* » ⁽¹⁾. Ainsi le résultat d'exploitation du port a-t-il connu une chute de 71 % sur la période 2017-2024, en parallèle d'une augmentation de 56 % des charges d'exploitation, supérieure à celle des produits, de seulement 42 %.

ÉVOLUTION DES CHARGES D'EXPLOITATION DU GPMNSN (EN M€, 2017-2024)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evol 2017/ 2024
<i>Achats et variations de stock</i>	5,99	5,80	5,26	5,16	7,25	8,72	9,66	10,77	+79,8%
<i>Services extérieurs</i>	18,72	17,42	17,34	16,88	22,15	25,49	22,67	22,76	+21,6%
<i>Impôts, taxes et versements assimilés</i>	1,26	1,56	1,61	1,58	1,79	2,23	1,92	2,89	+128,8 %
<i>Charges de personnel</i>	43,29	44,98	46,55	48,46	52,47	56,50	60,25	65,75	+51,9%
<i>Dotations aux amortissements et aux provisions</i>	17,84	28,90	31,05	32,20	32,25	32,30	31,25	33,91	+90,1%
<i>Autres charges d'exploitation</i>	2,25	3,03	1,66	2,78	1,27	1,46	1,45	2,86	+27,1%
Charges d'exploitation	89,35	101,69	103,47	107,06	117,18	126,70	127,20	138,94	+55,5%
Produits d'exploitation	99,74	112,03	110,30	106,69	113,25	130,55	130,32	141,97	+42,3%

Source : Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, p. 54.

Cette augmentation rapide et difficile à maîtriser des charges d'exploitation, à rebours de la progression de 34 % du chiffre d'affaires entre 2017 et 2024 (passant de 89,4 à 138,94 millions d'euros), est dans les faits essentiellement portée par la hausse des frais de personnel, qui augmentent de 43,3 à 65,8 millions d'euros (+ 51,9 %) et constituent le premier poste de dépenses de l'établissement portuaire.

(1) Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, p. 41.

Dans ce contexte, le résultat net du GPM est passé de 7,51 millions d'euros en 2017 à 0,84 million d'euros en 2024, ce qui signale d'importantes difficultés « à restaurer une rentabilité nette durable, malgré une augmentation du chiffre d'affaires » ⁽¹⁾. Ainsi, le ratio résultat net sur chiffre d'affaires est passé de 10,6 % à 0,9 % sur la période, traduisant une nette dégradation de la rentabilité de l'établissement et une diminution de la part des recettes que le port peut consacrer à ses investissements ;

Recommandation n° 11 : Assurer une veille détaillée de la situation financière des GPM, en tenant compte de l'évolution de leurs recettes issues des droits de port et de leurs recettes domaniales, afin de préserver leur capacité à entretenir les infrastructures existantes et à déployer des investissements d'avenir.

– deuxièmement, **sécuriser la prise en charge par l'État des dépenses affectées au dragage**, essentielles pour favoriser la préservation de la qualité des accès nautiques des places portuaires françaises. Dès lors, vos rapporteurs appellent à stabiliser, à tout le moins, le montant des dotations d'entretien accordées par l'État aux ports relevant de sa compétence ;

Recommandation n° 12 : Sécuriser la prise en charge par l'État des dépenses affectées au dragage, essentielles pour la préservation de la qualité des accès nautiques des ports : détermination d'une trajectoire budgétaire cohérente et identification des besoins urgents.

– troisièmement, **inscrire les projets stratégiques des ports maritimes dans le temps long**. Dans la pratique, si l'introduction par la réforme de 2008 de projets stratégiques quinquennaux pour chacun des GPM est tout à fait louable, sa mise en œuvre s'avère confrontée à des difficultés diverses. En effet, le processus d'élaboration de ces plans, relativement étendu, ne permet pas toujours d'aboutir à des documents actualisés et en coordination avec les objectifs fixés par la stratégie portuaire nationale. Aussi vos rapporteurs estiment-ils nécessaires d'étendre de 5 à 10 ans la durée de ces projets tout en étendant sur la même durée le mandat des directeurs généraux des principales places portuaires. Une pareille réforme répondrait au double objectif de concevoir ces stratégies sur le temps long et de baliser le financement des projets d'investissements nécessaires à la compétitivité des places portuaires : travaux d'infrastructures, aménagement foncier, logistique et entrepôts, connectivités ferroviaires et fluviales, plateformes multimodales ⁽²⁾.

Recommandation n° 13 : Augmenter la durée des projets stratégiques des GPM de 5 à 10 ans et étendre sur la même durée le mandat des directeurs généraux des principales places portuaires, afin de favoriser le développement d'une vision prospective globale et d'assurer une programmation pertinente des besoins d'investissements.

(1) Ibid., p. 58.

(2) D'après le professeur Antoine Frémont (réponses écrites au questionnaire de la mission), « Les projets stratégiques des ports sur cinq ans ne permettent pas cette vision prospective de l'évolution des espaces portuaires. Ils devraient être complétés par des exercices régulièrement renouvelés de projection sur des horizons temporels de 20 à 30 ans. La réutilisation des espaces portuaires existants et la nécessité de reconstruire le port sur le port, devrait constituer la pierre angulaire de ces exercices prospectifs. »

Des travaux de rénovation et de modernisation des infrastructures entrepris par la CNR sur l'axe MeRS

Acteur de premier plan de l'axe MeRS, la Compagnie nationale du Rhône (CNR) assure le monopole de l'exploitation et de l'entretien des infrastructures de transport sur le Rhône ; cette mission se traduit par la gestion d'une infrastructure de transport de 300 kilomètres entre Lyon et la mer Méditerranée, composée de 14 écluses à grand gabarit ouvertes 24h/24 et 7j/7 (à l'exclusion des périodes de maintenance), d'un chenal de navigation de 3 mètres de mouillage (4,5 mètres entre Arles et la mer) pour 60 mètres de large, et d'une hauteur libre sous les ponts de 6,30 mètres. La CNR a également la charge de l'exploitation et de l'entretien d'un réseau d'ouvrages portuaires et de navigation : quais publics, postes de stationnement, appontements pour navires transportant des passagers, répartis sur un réseau de 17 plateformes embranchées fleuve, dont 8 embranchées fer. Dans un contexte de structuration de l'axe MeRS, la CNR entreprend plusieurs travaux de rénovation et de modernisation des infrastructures :

– **un développement des infrastructures ferroviaires**, avec plusieurs opérations programmées à court terme : le développement des capacités d'accueil des trains longs à Lyon par l'extension d'une voie à 850 mètres ; l'aménagement d'une première plateforme ferroviaire et fluviale de traitement des conteneurs à Saint-Romain, dans la Loire, *via* l'implantation de la société Combronde qui porte un projet de chantier de transport combiné rail/route sur ce site ; le renforcement du faisceau ferroviaire de Salaise-Sablons (création d'une nouvelle voie ferrée de 1 500 mètres pouvant accueillir des trains longs de 1 050 mètres, extension des trois voies actuelles du faisceau, création de quatre voies de garage supplémentaires) ; ou encore la mise en service d'un chantier de transport combiné fer/route par le groupe Combronde et la CCI du Pays d'Arles à Arles en 2025. Ces opérations sont destinées à augmenter l'offre de dessertes ferroviaires à 120 trains par mois à Lyon et à 100 trains par mois à Arles ;

– **le renouvellement de quatre sous-concessions portuaires**, qui s'est achevé en 2025, avec l'arrivée au 1^{er} avril 2025 au Port de Lyon d'un groupement composé du groupe CMA CGM (en coopération avec la CCI Lyon-Métropole et la Banque des territoires), l'arrivée au 1^{er} juillet 2025 à Salaises et Portes-les-Valence d'un groupement mené par le groupe Rhenus, et en avril 2025 à Arles d'un groupement composé de la CCI Pays d'Arles (avec la Banque des territoires, la Caisse d'épargne et le groupe Sogestran). D'après la CNR, *« ces renouvellements s'accompagnent d'objectifs de trafics fluviaux et ferroviaires ambitieux, fixés contractuellement par la CNR aux exploitants : multiplier par plus de 2 le nombre de conteneurs, une hausse de 140 % du trafic vraquier, et un doublement du ferroviaire. Cela permet également de renforcer la fluidité avec les routes maritimes arrivant à Marseille-Fos et sur les terminaux du GPMM et d'assurer un report efficace des flux depuis et vers l'hinterland. »* ⁽¹⁾

Dans ce cadre, sur ces 4 sites, des investissements sont programmés à hauteur de 85 millions d'euros : 58 pour Lyon, 7,9 pour Salaise, 9,6 pour Portes-lès-Valence, et 10 pour Arles. La CNR participe notamment, à hauteur de 14 millions d'euros, au financement du plan 5Rhône 2022-2027, destiné à développer les modes massifiés sur l'axe Rhône.

(1) Réponses écrites de la Compagnie nationale du Rhône (CNR) au questionnaire de la mission.

c. Conforter le suivi des dynamiques et des performances portuaires

● **Repenser les indicateurs d’analyse de la compétitivité opérationnelle des ports.** Un troisième écueil de l’efficacité de la politique portuaire repose enfin sur les lacunes en termes d’analyse et de suivi des performances portuaires. Spécifiquement centrés sur les performances logistiques, les indicateurs aujourd’hui pris en compte dans l’Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques élaboré par la DGITM (évolution des trafics, parts de marché, part des modes massifiés, valeur ajoutée des clusters, empreinte carbone, taux de digitalisation des procédures déclaratives liées au passage portuaire) paraissent insuffisants pour aborder l’ensemble des volets nécessaires au pilotage précis de la politique publique. Les documents budgétaires sont quant à eux dénués d’indicateurs relatifs à la performance portuaire et ne comprennent en tout et pour tout que deux indicateurs consacrés à la part de marché et au taux de report modal des principaux GPM. Ces difficultés constituent l’un des facteurs susceptibles d’expliquer les lacunes de la gouvernance de la politique portuaire. Dans ce contexte, la DGITM a notamment annoncé en 2026 une évolution du format de l’observatoire, avec une publication périodique de notes thématiques ; aucune note n’ayant cependant encore été publiée au début du mois de juillet, à l’heure de la publication de ce rapport, vos rapporteurs sont en droit de s’interroger sur la pertinence de ce format et la réalité de ce suivi.

INDICATEURS CLÉS DU PILOTAGE DE LA SNP (COPIL DE FÉVRIER 2025)

Ambition	Indicateur-clé	Valeur 2023
Les ports, maillons essentiels de la performance des chaînes logistiques	Évolution des trafics : total des trafics dans l’ensemble des ports de commerce français	326 Mt
	Parts de marché des grands ports maritimes métropolitains au niveau européen	12,4 %
Les ports, acteurs de développement économique	Part des modes massifiés ferroviaire et fluvial dans les trafics de pré- et post-acheminement maritime	22,7 %
	Valeur ajoutée des clusters industrialo-portuaires (CIP)	19 Mds€
	Emplois directs salariés des CIP	150 000
Les ports, accélérateurs de la transition écologique	Empreinte carbone de la place portuaire	43 MtCO₂eq
Les ports, moteurs de l’innovation et de la transition numérique	Taux de digitalisation des procédures déclaratives liées au passage portuaire	> 95 %

Source : Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

Un déficit de pilotage également mis en évidence par les clients portuaires

Du point de vue des clients, à titre d’illustration, l’Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), qui représente les chargeurs, donneurs d’ordre pour les opérations de transport maritime, souligne que les indicateurs de performance indiqués donnent une image trop large et pas assez précise du passage portuaire. Est ainsi calculé le nombre de jours de grève, sans que soient véritablement mesurées ni prises en compte pour les opérateurs de transport les conséquences opérationnelles et économiques découlant d’un blocage : frais portuaires, désorganisation logistique, non-livraison d’un client et conséquences associées. L’organisation propose à ce titre « *la mise en place d’un*

indicateur objectif de saturation du passage portuaire, fondé notamment sur le taux d'occupation des terminaux et les situations de congestion ou de blocage. Un tel indicateur permettrait d'identifier de manière transparente le seuil à partir duquel un terminal n'opère plus dans des conditions normales d'exploitation. Au-delà de ce seuil, il apparaît légitime que les frais générés par ces dysfonctionnements soient suspendus ou répartis de manière équitable entre l'ensemble des acteurs de la chaîne. » ⁽¹⁾. De même, le professeur Cyrille Bertelle appelle à « développer des outils de mesure de la performance portuaire plus complets, intégrant des dimensions industrielles, territoriales et environnementales, au-delà des seuls volumes de trafic » ⁽²⁾.

De son côté, l'Union des ports de France (UPF) relève l'importance de nourrir une approche plus qualitative, afin de mieux mesurer les différences de perception entre les différents ports européens, mais aussi les retombées économiques de l'activité portuaire pour les territoires. De fait, la performance des ports ne doit plus seulement être analysée en termes de compétitivité logistique, de coûts et de délais, mais au regard d'un ensemble de facteurs qualitatifs relatifs à la perception de l'écosystème des acteurs maritimes, à la qualité des infrastructures ou à la rapidité des procédures : « *par exemple, les ports ont développé avec l'Insee des indicateurs de mesure de leur impact sur les territoires en termes d'emploi et de valeur ajoutée. C'est aussi la qualité de cet écosystème qui contribue à la compétitivité des ports français. La disponibilité des ressources en eau, électricité, foncier, et la qualité de la main-d'œuvre industrielle et logistique et le soutien des acteurs publics sont indispensables à l'attractivité des ports.* » ⁽³⁾.

En ce sens, vos rapporteurs appellent donc à **améliorer la complétude des indicateurs de suivi des performances portuaires**, en dotant la direction compétente d'un outil d'analyse précis des coûts du passage portuaire. Cet outil doit être accompagné de la création d'un tableau de bord complet de la compétitivité des ports, publié et accessible directement sur le site du ministère chargé des transports, intégrant un ensemble de facteurs quantitatifs et qualitatifs mesurant la plus-value industrielle, environnementale, numérique et territoriale des places portuaires, en comparaison avec les principaux ports concurrents européens. Une pareille démarche de parangonnage garantira à terme une structuration plus précise des objectifs de la politique publique et des moyens nécessaires pour y parvenir, dans des délais resserrés et adéquats aux constats formulés par la mission.

Recommandation n° 14 : Améliorer la complétude des indicateurs de suivi des performances portuaires, en dotant la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) d'un outil d'analyse des coûts du passage portuaire et en créant un tableau de bord complet de la compétitivité des ports, intégrant, au-delà de l'analyse logistique et des volumes de trafics, une dimension industrielle, environnementale, numérique et territoriale.

● **Améliorer l'intégration des laboratoires de recherche aux organes de réflexion sur l'activité portuaire.** En outre, malgré plusieurs initiatives locales (à l'image de la participation du Groupement d'intérêt scientifique Institut pour une logistique intelligente en vallée de Seine – GIS ILIVS – aux travaux de la DIDVS

(1) Réponses écrites de l'AUTF au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'UPF au questionnaire de la mission.

ou à la feuille de route sur la recherche portuaire du ministère chargé de la transition écologique), plusieurs interlocuteurs de la mission ont souligné le caractère encore dispersé et insuffisamment partenarial de l'intégration des laboratoires de recherche au suivi et à l'analyse des dynamiques portuaires. Dans cette perspective, une intégration plus poussée des organes de recherche aux groupes de travail nationaux sur l'activité portuaire, et en particulier dans le cadre de la structuration des corridors logistiques fluvio-maritimes, permettrait d'optimiser et d'objectiver la réflexion stratégique et de développer des indicateurs ciblés et précis permettant d'affiner le pilotage de la politique portuaire.

Recommandation n° 15 : Dans un objectif de maritimisation des esprits et d'optimisation de la réflexion stratégique, promouvoir une meilleure intégration des laboratoires de recherche aux groupes de travail et aux organes de réflexion nationaux sur l'activité portuaire.

● **Renforcer le contrôle parlementaire sur la SNP.** Enfin, il est apparu au cours des travaux de la mission que la SNP souffrait d'un réel déficit de contrôle parlementaire. Prérogative gouvernementale, la stratégie portuaire n'implique que marginalement le Parlement, à la différence d'autres pays. Or, estiment vos rapporteurs, l'instauration d'un contrôle parlementaire annuel de la stratégie portuaire permettrait de garantir un suivi détaillé des objectifs fixés et des réalisations effectives, en cohérence avec le vote d'une loi de programmation pluriannuelle. De son côté, l'UMPF mentionne la pertinence que revêtirait « *la remise annuelle du Gouvernement au Parlement d'un rapport détaillant l'évolution des actions publiques dans le domaine maritimo-portuaire, ainsi que celles prévues pour l'année à venir. Ce rapport doit évaluer l'état d'avancement des différents projets stratégiques des GPM, et pourrait être débattu devant le Parlement.* » ⁽¹⁾. Dans cette perspective, vos rapporteurs appellent donc à maritimiser les esprits en incitant le Parlement à exercer un contrôle régulier et attentif de la stratégie portuaire, *via* la remise d'un rapport annuel par le Gouvernement présentant les résultats de l'analyse de la compétitivité des principales places portuaires, et évaluant l'avancement des indicateurs de la SNP ; ce rapport pourrait donner lieu à un débat annuel sur les résultats de la politique maritime et portuaire dans le cadre des semaines de contrôle de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Recommandation n° 16 : Renforcer le contrôle exercé par le Parlement sur les résultats de la stratégie portuaire : remise par le Gouvernement d'un rapport annuel sur la dynamique de compétitivité des ports, évaluation de l'avancement des projets stratégiques des GPM et des indicateurs de la SNP, débat annuel sur les résultats de la politique maritime et portuaire.

(1) Réponses écrites de l'UMPF au questionnaire de la mission.

II. RESTAURER LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE FRANÇAIS, UN IMPÉRATIF STRATÉGIQUE POUR LA SOUVERAINETÉ NATIONALE

Outre les freins qui pèsent sur la politique portuaire, il importe d'actionner plusieurs leviers complémentaires pour affermir l'attractivité des places portuaires nationales aux yeux de leurs clients et d'accélérer la prise en compte des défis structurants qui affectent l'économie maritime, à l'image des transitions énergétique et numérique, associées à un objectif d'accélération de la trajectoire de réindustrialisation. Partant des constats élaborés au cours de leurs travaux, vos rapporteurs ont donc souhaité présenter une série de recommandations ciblées dans l'objectif de mettre un terme à l'évasion des trafics et de refaire des ports français un choix naturel, facile et durable pour les armateurs, les industriels et les chargeurs – en un mot, donner à l'écosystème portuaire français les moyens de renforcer sa place stratégique dans la compétition européenne et mondiale.

Des leviers identifiés par les armateurs pour renforcer la compétitivité portuaire

Selon les différents armateurs auditionnés par la mission, plusieurs leviers décisifs d'attractivité permettraient de rehausser la compétitivité des ports français. En particulier, d'après le groupe MSC, qui a récemment choisi d'installer son siège pour la France au Havre, si les ports français ont bien entamé leur insertion dans les transitions numérique, sécuritaire et énergétique, leurs avancées sont encore fragmentées. Du point de vue sécuritaire, le groupe a indiqué à vos rapporteurs constater un net rattrapage par rapport aux plateformes d'Anvers et de Rotterdam en matière d'application des exigences de sûreté ISPS (« *International Ship and Port Facility Security* ») et de fluidification des procédures d'accès sécurisées aux terminaux ; cependant, l'armateur estime que la sécurité de la chaîne fluviale et maritime des ports français gagnerait à être renforcée, en particulier face à la montée des risques cyber. En termes de modernisation, l'écosystème portuaire français a accompli d'importants progrès : modernisation des *port community systems*, dématérialisation des documents, systématisation de la prise de rendez-vous numérisée pour les transporteurs routiers, digitalisation du suivi des conteneurs. Toutefois, l'expérience des utilisateurs serait encore hétérogène d'un port à l'autre, à défaut d'un guichet numérique complet unifié permettant au client d'avoir une vision intégrée et globale de la chaîne portuaire. Enfin, en matière de transition énergétique, les investissements engagés paraissent, selon l'armateur, limités au regard des ambitions affichées. Dans ce contexte, le groupe appelle notamment à stabiliser le cadre social et opérationnel des activités portuaires (mise en place d'un pacte de stabilité associant État, ports, opérateurs et partenaires sociaux) et à accélérer la simplification et la numérisation du passage portuaire ⁽¹⁾.

De son côté, le groupe Maersk identifie plusieurs pistes d'évolution qui permettraient de renforcer la compétitivité des ports français, tout en contribuant à améliorer l'expérience des clients et des usagers : moderniser les terminaux et les infrastructures numériques, investir dans des corridors multimodaux fiables et réguliers, fluidifier les démarches administratives et réduire les délais opérationnels ⁽²⁾.

(1) Réponses écrites de MSC France au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du groupe Maersk au questionnaire de la mission.

A. AFFERMIR L'ATTRACTIVITÉ DES PORTS AUX YEUX DES OPÉRATEURS ÉCONOMIQUES FRANÇAIS ET ÉTRANGERS

En premier lieu, affermir l'attractivité des ports français aux yeux des opérateurs économiques français et étrangers constitue un axe d'intervention prioritaire. Dans la mesure où le déficit de compétitivité est fréquemment issu d'une image négative ou dégradée de l'écosystème portuaire national, il importe d'en restaurer l'image de fiabilité et de fluidité, tout en accentuant les potentialités de connexion avec l'arrière-pays *via* une massification accrue des dessertes.

1. Fiabiliser et simplifier le cadre opérationnel des activités portuaires

Alors que la perception de la fiabilité des ports français (souvent faussée, ou du moins inspirée par l'image d'un climat social dégradé qui a pourtant connu de nombreuses évolutions) nuit à leur attractivité, il est tout d'abord urgent de fiabiliser et de simplifier le cadre opérationnel des activités portuaires.

a. Restaurer l'image de fiabilité sociale des ports maritimes

Afin de rénover la perception qu'ont les clients de la fiabilité de notre écosystème portuaire et maritime, il est essentiel, selon vos rapporteurs, que les ports soient véritablement appréhendés comme des infrastructures essentielles au fonctionnement de l'économie et à la continuité des chaînes d'approvisionnement. Cet impératif implique, quelle qu'en soit la modalité, de **réfléchir à la mise en place d'un principe de continuité du service portuaire**, qui garantirait pour chaque place un service minimal en cas de blocage ou de mouvement social (*a fortiori* lorsque, comme c'en est le plus souvent le cas, celui-ci n'entretient aucun rapport avec l'activité maritime), limiterait les surcoûts corrélés à l'accumulation de délais supplémentaires pour les opérateurs, et affermirait la fiabilité perçue des ports maritimes. L'engagement par les pouvoirs publics d'une pareille démarche d'anticipation des conflits et de garantie d'un fonctionnement minimal des terminaux portuaires aurait à tout le moins pour effet de signaler une prise de conscience de l'incidence de cet « *effet mémoire* » déjà évoqué, et d'inciter les différents acteurs à réfléchir ensemble aux intérêts qu'ils tireraient d'une stabilisation accrue du climat social.

Un principe de continuité plébiscité par les acteurs privés de l'économie portuaire

La nécessité de cette démarche a été, au cours des travaux de la mission, régulièrement mise en avant par les interlocuteurs auditionnés. Ainsi, le groupe MSC a souligné l'avantage compétitif que tireraient les GPM d'une réflexion sur la fiabilité et la prévisibilité des opérations, recommandant d'« *inscrire dans la stratégie nationale portuaire que la "continuité de service" est un objectif national : chaque journée d'arrêt non anticipée est une perte durable de compétitivité. [Dès lors, il importe de] développer un cadre incitatif où la performance (fiabilité, délais, émissions) conditionne une partie des soutiens publics et des avantages tarifaires.* » ⁽¹⁾. Selon l'armateur Hapag-Lloyd,

(1) Réponses écrites du groupe MSC au questionnaire de la mission.

« les autorités portuaires pourraient envisager de faciliter une démarche conjointe des opérateurs de terminaux et des dockers afin de mettre en place un pacte social de longue durée. » ⁽¹⁾. Le groupe CMA CGM, précisant que la critique pointant le manque de fiabilité des ports français repose largement sur une idée reçue, souligne le prégnant besoin d'anticipation pour éviter les blocages et maintenir une fluidité suffisante.

Du côté des chargeurs, l'AUTF préconise d'accorder une attention particulière à la continuité du service portuaire et à la prévention durable des blocages : « sans remettre en cause les principes du dialogue social, les chargeurs soulignent la nécessité de mieux intégrer les conséquences économiques et logistiques des interruptions de service » ⁽²⁾. De même, au nom des manutentionnaires et des logisticiens, la fédération TLF Overseas souligne l'intérêt de mettre en œuvre un plan de continuité en période de congestion : « celui-ci permettrait aux acteurs publics et privés de s'accorder sur un service minimum volontaire et de créer une cellule de crise pour partager des informations essentielles » ⁽³⁾, limitant ainsi les incidences économiques des différents aléas.

Dans cette perspective, vos rapporteurs estiment qu'un dialogue renforcé entre les clients, l'autorité et les syndicats portuaires autour de plans de continuité négociés à l'échelle des différents établissements publics aurait une incidence importante sur l'attractivité des ports français. Au terme des travaux qu'ils ont menés, deux solutions semblent envisageables, dans le double objectif de renforcer la fiabilité des services et de responsabiliser les acteurs de la place portuaire :

- d'un côté, **définir par la loi des objectifs de service minimal portuaire** à l'échelle nationale, au regard des nécessités économiques de fonctionnement des ouvrages portuaires, afin de garantir, face à des perturbations prévisibles, une mobilisation minimale des services du port et des salariés des entreprises de manutention. Une pareille réforme impliquerait cependant de reconnaître aux opérateurs de terminaux l'exercice d'une mission de service public, et d'identifier les compensations associées, ce qui serait difficilement envisageable dans le cadre actuel des autorisations d'occupation domaniale que constituent les conventions de terminal, et correspondrait davantage au régime d'une concession. Par ailleurs, l'efficacité d'une pareille mesure, décorrélée du contexte de chaque établissement, devrait au préalable être analysée par le biais d'une étude d'impact pertinente ;

- de l'autre, de façon plus empirique, **aménager le cadre législatif et réglementaire pour autoriser chaque établissement portuaire** à prévoir la mise en œuvre d'un plan de continuité d'activité, négocié à l'échelle locale et prévoyant des objectifs déterminés de service portuaire minimal. Cette mesure, en faveur de laquelle se prononcent vos rapporteurs et dont la mise en œuvre pourrait être accompagnée par la DGITM, permettrait de systématiser dans l'ensemble des ports, à l'initiative de chaque établissement, la négociation d'accords collectifs relatifs à la prévisibilité de fonctionnement des ouvrages considérés comme essentiels ainsi qu'à la nature et à la catégorie des agents nécessaires à cette continuité.

(1) Réponses écrites de Hapag-Lloyd au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'AUTF au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

Recommandation n° 17 : Afin de restaurer la fiabilité perçue des ports français, autoriser chaque établissement portuaire à prévoir la mise en œuvre d'un plan de continuité d'activité en cas de grève ou de blocage, négocié à l'échelle locale et prévoyant des objectifs déterminés de service portuaire minimal.

b. Améliorer la fluidité des processus douaniers

i. Un renforcement objectif de la performance des contrôles

Si les ports français ont longtemps souffert d'un déficit de compétitivité en matière de procédures douanières, les réformes menées au cours des dernières années ont notamment eu pour finalité d'améliorer la performance des contrôles et du ciblage opérés par les douanes, afin de concilier fluidité du commerce légitime et lutte contre les trafics illicites. En témoigne le déploiement de la plateforme France Sésame dans les ports d'HAROPA, de Dunkerque et de Marseille à partir de novembre 2021, puis dans une série d'autres ports en 2022 et en 2023 (Bordeaux, Brest, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, La Rochelle, Lorient, Martinique, Nantes-Saint-Nazaire, Mayotte, Perpignan Port-Vendres, Saint-Malo, Sète) : cette plateforme, exemple de rationalisation logistique issue d'un partenariat interministériel entre direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et DGITM, propose pour les marchandises soumises à des contrôles sanitaires et phytosanitaires un ensemble de services numériques facilitant la réalisation des formalités administratives afférentes au moment du passage aux frontières ⁽¹⁾. Au 31 octobre 2023, ce outil faisait l'objet d'une utilisation régulière par plus de 380 entreprises de la filière portuaire, avec 50 postes de contrôle aux frontières connectés, 41 000 rendez-vous pris annuellement pour des contrôles physiques sanitaires et phytosanitaires et plus de 300 000 formalités suivies ⁽²⁾. De même, le déploiement à partir du second semestre 2025 du nouveau service en ligne DELTA IE pour le dédouanement des marchandises à l'import et à l'export, en remplacement des anciens systèmes DELTA G et DELTA X Export, doit permettre un dépôt et un traitement entièrement dématérialisés des déclarations en douane.

En parallèle, le renforcement des moyens d'action des services douaniers s'est traduit, au Havre, par la mise en service en février 2025 d'un nouvel équipement : le scanner mobile basse intensité (SMBI), qui doit permettre d'augmenter les capacités de détection des trafics illicites. La mise en place d'un scanner mobile lourd de type SMS (scanner mobile spécial) en 2027 a été annoncée au début de l'année 2026, en parallèle de réflexions relatives à l'implantation d'un nouveau scanner fixe sur la zone de Port 2000, afin, selon la direction régionale des douanes du Havre, de « *mieux intégrer le scanner dans la chaîne logistique et de sécuriser la conduite des conteneurs ciblés vers le scanner* » ⁽³⁾. Ces évolutions visent à permettre aux services douaniers havrais de passer de 8 000 conteneurs

(1) Site du ministère de la transition écologique et de l'aménagement du territoire, onglet « Stratégie nationale portuaire », consulté le 25 novembre 2025.

(2) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 80.

(3) Réponses écrites de la direction régionale des douanes du Havre au questionnaire de la mission.

contrôlés par an à une cible de 20 000, tout en leur offrant la capacité de contrôler l'intégralité (100 %) des conteneurs ciblés pour les lignes maritimes sensibles, sans détériorer le modèle économique des manutentionnaires et des importateurs. De même, au GPMM, les services de la direction régionale des douanes ont prévu, avec le soutien de la direction du port, l'installation d'un scanner fixe dans le terminal à conteneurs de Fos-sur-Mer. Ce projet répond à l'objectif d'automatisation du contrôle des conteneurs, afin de limiter les mouvements et d'obérer le moins possible la compétitivité de l'activité portuaire ; il revient à intégrer physiquement l'activité des douanes dans le schéma logistique global, *via* un modèle pionnier intégrant détection non intrusive, sécurité et fiabilité pour les agents, et contrôle de proximité au sein de la zone ISPS. Enfin, au GPM de Dunkerque, en plus des deux SMBI, l'administration des douanes entend installer un scanner fixe dans les locaux de la nouvelle brigade de surveillance portuaire (25 emplois spécifiquement dédiés à la lutte contre les trafics de stupéfiants), qui sera implantée sur les deux terminaux à conteneurs du Port Ouest à l'occasion du doublement de leurs capacités.

Dans ce contexte de renforcement de l'insertion du processus de contrôle au sein de la chaîne logistique ⁽¹⁾, les procédures douanières ont connu une nette amélioration de leurs performances. Les indicateurs mobilisés par la DGDDI pour évaluer la rapidité des opérations de dédouanement témoignent de cette évolution, avec un délai moyen d'immobilisation des marchandises dans la journée (indicateur E1) marqué par une diminution sensible entre 2024 et 2025, passant de 2 minutes et 4 secondes à 1 minute et 45 secondes ⁽²⁾ (signalant une progression par rapport aux délais moyens observés en 2020 – 2 minutes et 31 secondes –, 2021 – 2 minutes et 12 secondes – et 2022 – 2 minutes et 10 secondes) et une part des déclarations dédouanées en moins de 5 minutes (indicateur E1 *bis*) qui a crû de 95,8 % en 2024 à 96,5 % en 2025, soit une hausse de 0,7 point en un an ⁽³⁾.

ÉVOLUTION DES DÉLAIS DE DÉDOUANEMENT DES MARCHANDISES (2020-2022)

2020	2021	2022
 2'31" DÉLAI MOYEN D'IMMOBILISATION DES MARCHANDISES (15 FRAISSEY 2020)	 2'12" délai moyen d'immobilisation des marchandises (15 FRAISSEY 2021)  82,5 % taux de satisfaction des usagers de la douane	 2'10" délai moyen d'immobilisation des marchandises (15 FRAISSEY 2022)  86,40 % taux de satisfaction des usagers de la douane

Source : DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 79.

- (1) Par ailleurs, créé par la loi n° 2025-532 du 13 juin 2025 visant à sortir la France du piège du narcotrafic, le nouvel art. 67 sexies du code des douanes autorise les agents des douanes habilités à accéder aux données relatives à l'identification et la traçabilité du trafic international des marchandises, des moyens de transport et des personnes, contenues dans les traitements automatisés.
- (2) L'analyse de cet indicateur pour le port du Havre (direction régionale des douanes du Havre) signale le passage d'un délai moyen d'immobilisation des marchandises en fret traditionnel de 1 minute et 9 secondes en 2023 à 58 secondes en 2025 (contre 1 minute et 3 secondes en 2024).
- (3) Cependant, comme l'indique la DGDDI (réponses écrites au questionnaire de la mission), « les données 2025 doivent toutefois être appréciées avec prudence. En effet, les indicateurs précités ne prennent pas encore en compte les déclarations déposées dans le cadre de DELTA IE, nouveau système d'information de dépôt de déclarations, déployé au 2nd semestre 2025. Les indicateurs actuels doivent donc faire l'objet d'une révision. Ils ne sont pas assortis de cibles, compte tenu des niveaux de performance déjà atteints. »

ii. Accroître l'intégration des processus douaniers à la chaîne logistique

Il n'en reste pas moins, au-delà des chiffres, que **la perception des opérateurs économiques signale une complexité préoccupante des procédures douanières**, qu'ont mise en avant de nombreux interlocuteurs de la mission. Selon CEVA Logistics, « *la complexité du code des douanes de l'Union, l'empilement des procédures et le manque d'harmonisation entre les bureaux de douanes nationaux créent des lenteurs significatives et des risques de délais supplémentaires. La situation est aggravée par la bascule vers DELTA IE, dont les dysfonctionnements et instabilités techniques, depuis plus d'un an, entraînent pour certains flux un report vers d'autres ports européens afin de contourner les difficultés opérationnelles rencontrées en France.* » ⁽¹⁾ Il en va de même pour les procédures sanitaires, sources d'aléas nombreux pour les opérateurs au regard de l'hétérogénéité des contrôles réalisés dans les ports. Ces aléas engendrent des délais difficilement prévisibles, compliquant la planification des opérations et accroissant les incertitudes des clients. De son côté, le groupe MSC relève que, si les formalités douanières sont indispensables, leur mode d'organisation et leur articulation souffrent aujourd'hui de nombreuses lenteurs et engendrent de multiples surcoûts ; l'armateur signale ainsi une multiplication des guichets pour les entreprises de transport maritime (douanes, services vétérinaires et phytosanitaires, services en charge de la sûreté), avec des systèmes d'information pas toujours entièrement interopérables, ainsi que des contrôles physiques « *pouvant engendrer des immobilisations de conteneurs et des frais de stationnement, de manutention et de branchement non négligeables* » ⁽²⁾. Enfin, les contrôles phytosanitaires sont jugés plus contraignants en France que dans les ports du Nord de l'Europe.

Dès lors, afin d'accroître la qualité de l'intégration des processus douaniers à la chaîne logistique, dans un objectif de renforcement de la compétitivité des ports français, deux axes d'amélioration complémentaires semblent pertinents :

- d'une part, il convient de **sécuriser les moyens budgétaires alloués au financement de l'installation des nouveaux scanners** dans les zones portuaires du Havre, de Fos-sur-Mer et de Dunkerque. Ceux-ci constituent des dispositifs innovants qui contribueront directement à la qualité, à la sécurité et à la fluidité des opérations portuaires, tout en modernisant en profondeur la nature des interventions douanières dans le processus de contrôle des marchandises. Une programmation explicite des montants requis et des investissements envisagés au sein de la SNP entraînerait, à cet égard, un effet d'appel non négligeable en faveur de l'amélioration de la performance logistique des ports français ;

Recommandation n° 18 : Sécuriser les moyens budgétaires alloués au financement de l'installation des nouveaux scanners fixes et mobiles des zones portuaires du Havre, de Fos-sur-Mer et de Dunkerque, et inscrire la programmation des opérations envisagées au sein de la stratégie nationale portuaire.

(1) Réponses écrites de CEVA Logistics au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites du groupe MSC au questionnaire de la mission.

• d'autre part, il est primordial de **sécuriser l'environnement réglementaire des procédures douanières**. À l'occasion de leur déplacement au GPM de Dunkerque, premier port français pour l'importation de fruits et légumes, vos rapporteurs ont notamment été alertés par les représentants de l'Union maritime et commerciale (UMC) dunkerquoise et de l'Association des transitaires des Hauts-de-France (ATHF) quant à la publication en janvier dernier d'un arrêté relatif à la suspension de l'introduction sur le marché français de certaines denrées alimentaires contenant des substances actives phytopharmaceutiques interdites dans l'UE ⁽¹⁾. Mis en application à partir du 8 février 2026, cet arrêté qui suspend l'importation de végétaux traités avec des substances dangereuses pour la santé a été élaboré sans aucune concertation préalable avec les professionnels du transport maritime et est considéré par les acteurs portuaires dunkerquois comme une « *surtransposition* » risquant d'engendrer des conséquences néfastes pour la compétitivité de la place portuaire et un report de certains trafics de fruits et légumes vers le port d'Anvers.

Au-delà des conséquences opérationnelles sur les flux maritimes (les services des douanes n'ayant identifié aucun couple fruit/pays ni aucune catégorie de produits importés *via* le GPMD qui soit concerné par cet arrêté), il apparaît surtout que cette nouvelle réglementation provoque un fort effet signal sur les entreprises, en leur donnant l'impression que les règles phytosanitaires sont plus strictes en France que dans les ports belges ou néerlandais ; la stratégie d'attraction de flux de vrac et de conteneurs en concurrence avec les places d'Anvers et de Rotterdam pourrait, à terme, s'en trouver affectée. Selon l'ATHF, en effet, « *des décisions de grandes compagnies maritimes qui ont organisé leurs lignes en fonction pourraient également être remises en cause. La conséquence prévisible de cette décision sera le report des flux [...] vers les ports de l'Europe du Nord au détriment des ports français. Ces marchandises se retrouveront ensuite directement sur les étals de nos commerces. Un important chargeur a d'ores et déjà reporté ses flux vers le Nord de l'Europe ; d'autres lui emboîteront le pas.* » ⁽²⁾. Sans dénier à cette mesure sa légitimité, fondée sur un motif d'ordre public, vos rapporteurs appellent donc à une meilleure harmonisation entre les règles sanitaires applicables dans les pays de l'Union européenne et les normes françaises, afin d'éviter que les effets de pareilles surréglementations ne nuisent à la compétitivité et à l'attractivité de l'écosystème portuaire national.

Recommandation n° 19 : Sécuriser l'environnement réglementaire relatif aux procédures douanières en limitant les risques de surtransposition et en veillant à affermir l'harmonisation des règles applicables entre les différents pays de l'Union européenne (UE).

(1) Arrêté du 5 janvier 2026 portant suspension d'importation, d'introduction et de mise sur le marché à titre gratuit ou onéreux, en France, de denrées alimentaires provenant de pays tiers à l'Union européenne contenant des résidus de certaines substances actives phytopharmaceutiques interdites d'utilisation dans l'Union européenne.

(2) Communiqué de l'Union maritime et commerciale (UMC) de Dunkerque et de l'Association des transitaires des Hauts-de-France (ATHF), 12 janvier 2026, sur l'arrêté du 5 janvier 2026.

Au-delà du volet douanier, des formalités administratives souffrant d'une complexité préjudiciable

Ces contraintes procédurales se manifestent également par la lenteur de certaines formalités administratives (engendrant de nombreux surcoûts : frais de stockage supplémentaires dans l'attente d'un contrôle, frais liés à la reprogrammation d'opérations de manutention, ou encore frais corrélés à l'immobilisation de véhicules ou de conteneurs), que les réformes récentes peinent à résorber. Il en va ainsi des formalités relatives à la gestion des déchets des navires, qui exercent une incidence opérationnelle problématique sur l'activité des compagnies : disponibilité inégale des installations de réception portuaires, hétérogénéité des pratiques de tri et des exigences locales, ou encore absence de traçabilité effective des déchets après leur débarquement. De surcroît, certains flux sont affectés par des contraintes réglementaires spécifiques, à l'image des « *déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI), dont le débarquement peut être retardé faute d'infrastructures adaptées, obligeant les navires à conserver ces déchets à bord plus longtemps que prévu, avec des impacts sanitaires, logistiques et financiers* » ⁽¹⁾. Il en ressort une perte de compétitivité par rapport aux ports concurrents, pour lesquels les formalités administratives sont communément considérées comme plus fluides ⁽²⁾.

Dans ce contexte, la mise en œuvre du guichet unique maritime et portuaire (GUMP) ⁽³⁾, plateforme numérique destinée à permettre « *aux déclarants de s'acquitter, à travers un guichet unique, des obligations déclaratives relatives à une escale maritime réalisée dans un port français* » ⁽⁴⁾, souffre de difficultés nombreuses, alors même qu'elle devait faciliter la centralisation des formalités relatives aux douanes, à la sûreté, à l'immigration et à l'environnement. Selon Armateurs de France, les armateurs font ainsi face à une superposition de régimes déclaratifs (caractérisés par « *des exigences redondantes et des interfaces numériques imparfaitement interopérables* » ⁽⁵⁾), qui entraîne des doubles ou triples saisies d'informations identiques, des risques d'erreurs et des coûts indirects liés aux éventuels contrôles ou blocages aux escales.

c. Accélérer la simplification de la réglementation foncière et domaniale

En outre, le renforcement de l'attractivité du domaine portuaire français pour les investisseurs est aujourd'hui conditionné à la résorption d'obstacles administratifs et réglementaires, qui obèrent la compétitivité du cadre domanial, alors même que les recettes issues du domaine occupent une part de plus en plus importante dans les revenus des GPM.

(1) Réponses écrites d'Armateurs de France au questionnaire de la mission.

(2) Selon les réponses écrites d'HGT-LH au questionnaire de la mission, « les formalités administratives qui engendrent des lenteurs impactent principalement les chargeurs, les clients de nos clients, qui peuvent se tourner vers d'autres places portuaires pour améliorer la fluidité de leur chaîne logistique ».

(3) Créé en application de la directive 2010/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant les formalités déclaratives applicables aux navires à l'entrée et/ou à la sortie des ports des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE. Le dispositif GUMP fait actuellement l'objet d'une réforme, avec l'entrée en service d'un nouveau guichet unique maritime européen (European Maritime Single Window environnement – EMSWe) prévu pour 2026, en application du règlement (UE) 2019/1239 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 établissant un système de guichet unique maritime européen et abrogeant la directive 2010/65/UE.

(4) Site internet du ministère chargé de la mer et de la pêche, page « Politiques publiques », onglet « Guichet unique maritime et portuaire (GUMP) », consulté le 03/06/2026.

(5) Réponses écrites d'Armateurs de France au questionnaire de la mission.

i. Redonner de la souplesse à la gestion domaniale

Dans l'état actuel de la réglementation domaniale, la multiplicité des procédures administratives (attribution et renouvellement des titres d'occupation du domaine public, procédures d'urbanisme, autorisations environnementales instruites par les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement – DREAL –, études d'impact et enquêtes environnementales, à l'image des études dites « *quatre saisons* ») génère des délais excessifs, qui fragilisent la compétitivité des places portuaires. Comme l'ont indiqué les interlocuteurs de la mission, le cumul de ces formalités, qui souffrent dans leur mise en œuvre opérationnelle d'un déficit d'harmonisation, alimente une accumulation de surcoûts indirects lorsque les procédures sont plus longues que prévu, susceptibles de décourager les investisseurs et d'entraîner un report de leurs investissements vers les ports du *Northern Range* ou de la rangée méditerranéenne. Ainsi, selon le CMF, « *la durée des procédures constitue un handicap majeur face à des concurrents européens et internationaux plus rapides* » ⁽¹⁾.

Soucieux de redonner de la souplesse à la gestion domaniale, dans une perspective d'amélioration de l'attractivité des domaines portuaires français auprès des investisseurs étrangers, vos rapporteurs appellent donc à sécuriser l'environnement réglementaire, en engageant une réflexion globale sur la coordination et l'accélération des procédures foncières et environnementales.

● Premièrement, ils estiment qu'**une harmonisation des procédures de délivrance des autorisations d'occupation domaniale est nécessaire** pour limiter la perte de compétitivité par rapport aux ports européens et activer pleinement le levier de compétitivité foncière. Dans ce cadre, la généralisation de guichets uniques portuaires et la définition de cibles de délais prédéfinies pour l'examen des demandes d'autorisation ou la passation des contrats de concession s'avéreraient particulièrement bénéfiques. Il importe en outre de fournir aux investisseurs des terrains avec des pré-autorisations déjà étudiées pour les activités souhaitées, afin de limiter les risques d'accumulation de délais préjudiciables et de mieux faire cohabiter développement durable et développement économique.

Recommandation n° 20 : Alléger les formalités administratives relatives à la délivrance des autorisations d'occupation domaniale (harmonisation des procédures et réduction des délais), afin de limiter la perte de compétitivité par rapport aux standards européens.

● De plus, ils considèrent qu'il est urgent d'**offrir aux investisseurs une visibilité accrue**, et proposent d'allonger la durée des AOT sur le domaine portuaire, afin de garantir aux opérateurs économiques des délais suffisants pour la couverture effective de leurs dépenses d'investissement, tout en sécurisant le cadre de renouvellement des titres. Dans cette perspective, la clarification des critères pris en compte par l'administration s'avère essentielle, et une priorisation des activités directement liées au développement des trafics indispensable. Afin d'harmoniser les

(1) Réponses écrites du CMF au questionnaire de la mission.

pratiques, l'inscription dans le code général de la propriété des personnes publiques de durées minimales pour les AOT et d'une liste claire de critères déterminant les choix de renouveler ou non une autorisation d'occupation du domaine portuaire peut se révéler particulièrement utile.

Recommandation n° 21 : Offrir aux investisseurs une visibilité accrue en allongeant la durée moyenne des autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine portuaire et en sécurisant le cadre de renouvellement des titres (prise en compte de critères liés au développement des trafics, et non exclusivement environnementaux ou capitalistiques).

● De même, **la priorisation des usages ne semble pas toujours être clairement établie** : l'attribution d'espaces à des activités sans lien aucun avec la voie d'eau provoque un phénomène de déspecialisation du domaine portuaire et affaiblit la cohérence de l'écosystème logistique. Ainsi, il apparaît souvent difficile pour les ports de se positionner comme acquéreurs de terrains en bord à voie d'eau par rapport à d'autres usages (logement, *data centers*). Comme l'estime l'AFPI, interrogée sur ce point quant à la situation des ports intérieurs, « *dans une optique d'optimisation foncière, industrielle et territoriale, les terrains disponibles en bord à voie d'eau devraient être le plus possible consacrés à des usages liés au fleuve. En ce sens, le développement de l'activité portuaire doit demeurer un enjeu pour les documents de planification territoriale, mais d'autres outils pourraient être plus mobilisés : par exemple, un droit de préemption délégué au profit des ports.* » ⁽¹⁾ Interrogée sur ce point, l'UMPF met également en avant l'intérêt d'une politique de zonage stricte pour réserver les terrains en bord à quai aux activités maritimo-portuaires et logistiques, comme cela se trouve être le cas dans les ports de Rotterdam et de Singapour ⁽²⁾. À l'occasion de la révision des schémas d'attractivité des ZIP, vos rapporteurs appellent donc à réserver de façon prioritaire les terrains en bord à quai aux activités entretenant un lien direct avec les activités maritimes et portuaires.

Recommandation n° 22 : À l'occasion de la révision des schémas d'attractivité des zones portuaires, réserver de façon prioritaire les terrains en bord à quai aux activités maritimo-portuaires.

● Enfin, un dernier facteur préoccupant alimente l'incertitude des investisseurs et des titulaires d'autorisations d'occupation du domaine portuaire : **l'augmentation significative des charges domaniales**, dans un contexte où les GPM cherchent à compenser la baisse des recettes issues des hydrocarbures par une augmentation des loyers et des redevances. Or, comme l'indique l'UNIM, « *ces hausses interviennent sans augmentation corrélative des trafics, ce qui accroît la pression financière sur les opérateurs* » ⁽³⁾. De fait, le coût élevé du foncier au cœur des domaines portuaires limite les possibilités de développement de zones logistiques et d'espaces de stockage en nombre suffisant, tout en contribuant à

(1) Réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'UMPF au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

l'éloignement des infrastructures multimodales. Dans ce contexte, les opérateurs subissent une forte hausse du coût des redevances domaniales, du fait de revalorisations annuelles du tarif des AOT en fonction de l'indice de référence des loyers (IRL) pour les terrains et de l'indice du coût de la construction (ICC) pour les bâtiments. Pour le GPMNSN, ces deux indices ont respectivement augmenté de 13 et de 31 % entre 2017 et 2023 ; associée à l'enchérissement des coûts corrélé aux négociations de renouvellement des conventions, cette évolution a provoqué une augmentation du coût des AOT de 14 437 euros par hectare à 21 632 euros sur la période, soit une progression globale de 50 % ⁽¹⁾. De même, pour HAROPA Port, les charges domaniales ont connu une hausse de l'ordre de 18 % en 5 ans ⁽²⁾. Aussi vos rapporteurs préconisent-ils de limiter la hausse des charges domaniales pour les investisseurs, afin de ne pas obérer l'attractivité du foncier portuaire.

Recommandation n° 23 : Veiller à limiter la hausse des charges domaniales pour les investisseurs, afin de ne pas obérer l'attractivité du foncier portuaire.

ii. Des règles environnementales à aménager de toute urgence

Par ailleurs, la multiplication des obligations environnementales portant sur les usages du foncier portuaire engendre délais, surcoûts et complications administratives ; elle constitue aux yeux des investisseurs un frein critique à l'attractivité des ports. Les exigences de sobriété foncière introduites par la loi dite « *Climat et résilience* » du 22 août 2021 ⁽³⁾ dans le cadre de l'objectif de « *Zéro artificialisation nette* » (ZAN) à l'horizon 2050 ont de fait contraint les ports à intégrer cette obligation dans leurs projets d'aménagement foncier, limitant les surfaces constructibles, et donc les potentialités d'extension de la surface des ZIP. À cela s'ajoutent, dans un contexte de raréfaction du foncier disponible, d'autres dispositions relatives à la sécurité des installations industrielles, à la réglementation applicable aux espaces littoraux, ou à l'exposition à la montée du niveau de la mer, qui accroissent les difficultés à identifier des terrains pouvant répondre aux besoins des investisseurs. D'après l'agence Le Havre Seine Développement (LHSD), les principaux facteurs limitants en matière de règles domaniales seraient les nouvelles contraintes foncières et environnementales, qui accentuent la complexité administrative et les délais d'instruction des projets et peuvent « *influencer les décisions d'implantation, en particulier pour les projets industriels lourds* » ⁽⁴⁾.

Parmi ces contraintes environnementales figurent notamment **les nouvelles règles en matière de compensation environnementale**, qui ont introduit des contraintes inadaptées aux spécificités portuaires et entravent l'ouverture de zones pourtant nécessaires au développement de l'activité industrielle. Afin de renforcer la portée du principe d'action préventive et de correction des dommages causés à

(1) *Cour des comptes, rapport entreprise publique*, Le grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire. Exercices 2017 à 2023, 21 mai 2025, pp. 83-84.

(2) *Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission*.

(3) *Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

(4) *Réponses écrites de LHSD au questionnaire de la mission*.

l'environnement, la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ⁽¹⁾ a en effet consacré l'existence d'un objectif d'absence de perte nette de biodiversité, qui se caractérise par le respect de la démarche éviter-réduire-compenser (ERC) ⁽²⁾. Ces règles imposent que la prise en compte de la préservation de la biodiversité prenne place le plus tôt possible dans la conception d'un projet d'aménagement, *via* la réalisation d'une étude d'impact évaluant les atteintes susceptibles d'être portées à l'environnement et la proposition d'un scénario de compensation (visant « à éviter les pertes nettes de biodiversité pendant toute la durée des atteintes ou, à défaut, lorsque la complexité ou les délais nécessaires à leur mise en œuvre ne le permettent pas, à compenser les éventuelles pertes nettes intermédiaires dans un délai raisonnable, pertinent d'un point de vue écologique » ⁽³⁾). À cette fin, une personne publique ou privée s'engageant dans un projet industriel doit prévoir des mesures de compensation des atteintes à la biodiversité, et s'en acquitter en acquérant des unités au sein d'un site naturel de compensation, de restauration et de renaturation (SNCRR, cadre créé par la loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte ⁽⁴⁾ en remplacement des précédents sites naturels de compensation créés en 2016) agréé par l'autorité administrative ⁽⁵⁾.

Pour les entreprises, ces obligations ne sont pas sans poser **un grand nombre de difficultés opérationnelles**, avec un manque de souplesse récurrent qui peut conduire au blocage de certains projets. Pour les ports, la disponibilité de terrains pouvant répondre à ces exigences de compensation constitue l'une des principales contraintes limitant l'attractivité du foncier portuaire. La mise en œuvre des mesures compensatoires implique en effet la recherche de surfaces importantes, qui doivent obligatoirement être mises en œuvre à proximité des sites impactés et présenter des fonctionnalités écologiques équivalentes ⁽⁶⁾. Or, cette recherche est d'autant plus complexe que le domaine portuaire n'est pas extensible et que la pression concurrentielle est forte ; de fait, comme le signale la Cour des comptes à partir de l'analyse du calcul des surfaces de compensation, « *en général, le besoin de compensation moyen s'établit à 1 hectare pour 1 hectare aménagé* » ⁽⁷⁾.

Pour surmonter ces difficultés, certains ports indiquent avoir engagé des travaux d'expertise afin de faciliter l'identification des zones de compensation : projets de création de SNCRR au sein du domaine portuaire, formalisation de

(1) Art. 2 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

(2) Art. L. 110-1 II 2° du code de l'environnement : « [...] Ce principe implique d'éviter les atteintes à la biodiversité et aux services qu'elle fournit ; à défaut, d'en réduire la portée ; enfin, en dernier lieu, de compenser les atteintes qui n'ont pu être évitées ni réduites, en tenant compte des espèces, des habitats naturels et des fonctions écologiques affectées ; [...] ».

(3) Art. L. 163-1 I al. 2 du code de l'environnement.

(4) Art. 15 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

(5) Art. L. 163-1-A du code de l'environnement.

(6) Art. L. 163-1 II al. 4 du code de l'environnement : « Les mesures de compensation sont mises en œuvre en priorité sur le site endommagé ou, en tout état de cause, en proximité fonctionnelle avec celui-ci afin de garantir ses fonctionnalités de manière pérenne. [...] ».

(7) Cour des comptes, rapport entreprise publique, Le grand port maritime de Dunkerque. Exercices 2017 et suivants, 16 juillet 2025, p. 123.

schémas directeurs du patrimoine naturel (SDPN) afin de déterminer un cadre clair d'aménagement de long terme des zones industrielles et logistiques, accompagnement des porteurs de projets pour l'identification des zones et la gestion des obligations de compensation. Cependant, ces interventions sont souvent lourdes à mettre en œuvre et ne permettent que rarement d'apporter une réponse de long terme à la problématique d'attractivité du foncier portuaire, dans un contexte de complexification des obligations environnementales.

Au regard de cette situation, vos rapporteurs recommandent de **définir de nouvelles méthodes de dimensionnement des zones de compensation**, en élargissant les possibilités de mesures compensatoires à l'ensemble du territoire (suppression du critère de « *proximité* » géographique). À tout le moins, dans les zones de réindustrialisation que constituent les places portuaires, il est indispensable que l'autorité et les investisseurs puissent compenser les atteintes à la biodiversité en dehors de l'enceinte du port et identifier des terrains comparables au terrain acquis à l'extérieur de la ZIP. Une pareille modification impliquerait de redéfinir clairement les critères d'identification des zones de compensation aujourd'hui en vigueur. De surcroît, il est essentiel de constituer à l'échelle nationale une banque de terrains de compensation à laquelle les entreprises souhaitant établir des implantations industrielles puissent directement se référer. Selon vos rapporteurs, cet assouplissement garantirait un équilibre plus adapté entre règles environnementales et impératif de réindustrialisation.

Recommandation n° 24 : Définir de nouvelles méthodes de dimensionnement des zones de compensation environnementale, en autorisant les entreprises souhaitant acquérir une implantation au sein des zones industrialo-portuaires (ZIP) à rechercher des zones de compensation à l'extérieur du domaine portuaire.

2. Accentuer les connexions des ports avec leur arrière-pays

Parallèlement, le renforcement des connexions aux hinterlands portuaires *via* le développement des réseaux massifiés représente un axe de compétitivité décisif ⁽¹⁾. En ce sens, la capacité du port à mettre en place des connectivités ferroviaires et fluviales vers des zones d'influence les plus larges possibles revêt une importance primordiale : c'est ce qu'ont su faire les ports d'Anvers-Bruges et de Rotterdam, aidés à cet égard par la présence des deux axes fluviaux du Rhin et de l'Escaut. Autrement dit, **la bataille de la compétitivité portuaire se joue en un sens d'abord et avant tout sur la terre ferme** : la qualité d'un port compétitif repose donc sur sa capacité à créer de la connectivité là où elle n'existe pas naturellement, à l'image du port de Koper, en Slovénie, qui assure une desserte de plus en plus large de l'Europe centrale grâce à d'efficaces liaisons ferroviaires.

(1) Comme l'ont régulièrement en effet relevé les interlocuteurs de la mission, la première motivation d'une compagnie, au titre de l'établissement d'un choix de desserte régulière, repose sur la présence d'un hinterland développé, dont l'attractivité se mesure au regard des potentialités de connexion et de la profondeur de l'arrière-pays (diversité des marchés, caractère captif des trafics, nombre de clients finaux) ; certains armateurs ont même indiqué que le critère des connexions avec l'hinterland avait à leurs yeux plus d'importance que celui du coût des services portuaires.

a. Perfectionner la qualité des réseaux ferroviaires et fluviaux

Face aux obstacles qui entravent le développement du report modal pour les trafics de pré- et post-acheminement au départ et à destination des grands ports maritimes, vos rapporteurs préconisent de perfectionner la qualité des réseaux ferroviaires et fluviaux *via* la mise en œuvre d'un plan d'investissements stratégiques. Alors que 95 millions d'euros ont été dédiés, dans le cadre du plan France Relance, à l'amélioration de la desserte ferroviaire des GPM (dont 42 % entièrement financés par l'État), et que 630 millions d'euros ont été destinés au titre des CPER/CPiER 2023-2027 à l'amélioration de leur connectivité multimodale (dont 26,5 % financés par l'État), un prolongement de ces efforts est encore nécessaire pour atteindre les objectifs de répartition des trafics fixés par le Gouvernement à l'horizon 2028 : ceux-ci prévoient une cible de part modale du transport ferroviaire supérieure à 14,1 % du transport intérieur terrestre de marchandises (contre 9,8 % en 2024), et une cible de part modale du transport fluvial supérieure à 2,3 % (contre 1,8 % en 2024) ⁽¹⁾.

i. Garantir le financement de la modernisation du réseau ferroviaire

D'une part, afin d'assurer la régénération du réseau ferroviaire structurant pour le transport de fret au départ des ports, **d'importants besoins de financements ont été identifiés**. Selon SNCF Réseau, 1,5 milliard d'euros supplémentaires (passage de 3 à 4,5 milliards d'euros) seraient nécessaires à l'horizon 2028 pour éviter la dégradation du réseau principal et soutenir la compétitivité de ce mode de transport ⁽²⁾. À cela s'ajoute l'enjeu du développement de nouvelles infrastructures ferroviaires, à la fois au sein du réseau ferré national et dans les terminaux de transport combiné jalonnant l'hinterland, qui ne peut se concrétiser sans un affermissement du soutien de l'État.

Résumant ces défis, le groupe SNCF Réseau se fixe ainsi quatre objectifs, qui gagneraient à figurer explicitement au sein de la SNP : « *disposer d'un réseau ferroviaire national structurant rénové et modernisé ; sécuriser les investissements dédiés aux trafics ferroviaires liés aux ports ; mettre en œuvre une stratégie ferroviaire globale, qui ne se limiterait pas à la modernisation des réseaux ferroviaires portuaires, mais reposerait sur une logique d'axes et d'hinterland ; privilégier les projets multimodaux (mer-fer ou mer-fleuve) et non les projets exclusivement routiers* » ⁽³⁾. Il importe dès lors à titre prioritaire, pour améliorer la performance de la desserte ferroviaire des ports français, d'augmenter la capacité des grands corridors ferrés et d'adapter les infrastructures existantes aux standards actuels du fret européen.

(1) PAP du P203 Infrastructures et services de transports, annexe au PLF pour 2026, indicateur 3.1 « Parts modales des transports non routiers », pp. 14-15.

(2) Signalant les avantages compétitifs du mode ferroviaire, Rail Logistics Europe (RLE) rappelle dans ses réponses écrites au questionnaire de la mission que « le fret ferroviaire est naturellement moins émetteur que le transport routier. Grâce à sa capacité de chargement et son efficacité énergétique, un train de fret émet en moyenne 10 fois moins de CO₂ qu'un camion (par tonne.km transportée). Même sur ces portions non électrifiées, un train de fret diesel émet environ 3 fois moins de CO₂ qu'un transport routier. »

(3) Réponses écrites de SNCF Réseau au questionnaire de la mission.

D'importants projets de modernisation des infrastructures ferroviaires

Pour chaque place portuaire, des travaux de modernisation ferroviaire sont aujourd'hui indispensables afin de soutenir le prévisionnel de croissance des volumes de marchandises à l'horizon 2030, dont certains sont déjà en cours.

– Au Havre, plusieurs aménagements sont prévus pour garantir la montée en capacité du réseau face à l'accroissement programmé des flux conteneurisés, dans le cadre de la feuille de route « *Ulysse Fret* » (mobilisation de 4 milliards d'euros sur 10 ans) : renforcement de la capacité des lignes pour permettre la circulation des trains de 850 mètres, accroissement du débit des axes alternatifs à l'itinéraire par Mantes-la-Jolie, suppression du goulet d'étranglement du croisement d'Argenteuil. SNCF Réseau indique en outre déployer un outil numérique innovant, dit « *Multiland* », qui modélise les flux ferroviaires et compare les gains réalisables pour les chargeurs choisissant, plutôt que le mode routier, le transport ferroviaire depuis les plateformes de l'axe Seine ⁽¹⁾.

– À Dunkerque, une démarche d'études sera engagée en 2026 dans le cadre du projet de service express régional métropolitain (SERM) Côte d'Opale, afin d'identifier les nœuds logistiques devant être traités en priorité. Est en outre en cours d'exécution, pour le port de Calais, le projet de modernisation de la voie-mère de Calais, qui permettra de multiplier par cinq le trafic de fret au départ et à destination de cette plateforme régionale.

– Enfin, au GPMM, si les accès ferrés aux deux bassins Est et Ouest de Fos ont fait l'objet de rénovations entre 2023 et 2024 (modernisation de la signalisation, renouvellement des appareils de la voie de bifurcation de Lavalduc), des mesures seront nécessaires pour accompagner le triplement de 60 à 180, à l'horizon 2040, du nombre de trains quotidiens liés à l'activité portuaire ⁽²⁾ : pour le bassin Est, reconfiguration des accès ferrés par Arenc et installation de protections acoustiques sur les voies littorales pour les riverains ; pour le bassin Ouest, renouvellement de la voie-mère d'accès aux établissements de la zone industrielle de Martigues avant 2030 et remise en l'état du raccordement à l'installation terminale embranchée d'Elengy avant 2029. S'y ajoutent la rénovation du site de la gare de triage de Miramas, la finalisation de la reconstitution des fonctionnalités ferroviaires de la gare marseillaise du Canet (après la décision de la ville d'y aménager un parc urbain), et l'élaboration d'un projet de contournement de l'agglomération lyonnaise.

Dans la perspective de renforcer les capacités de traitement des terminaux, vos rapporteurs proposent donc d'élaborer un plan d'investissements ciblé sur l'amélioration des infrastructures ferrées existantes : circulation de trains de 850 mètres de long, doublement des sillons de fret, renouvellement des réseaux. Cette démarche ne saurait prospérer si n'est pas engagée dans les meilleurs délais une réflexion sur la suppression des nœuds logistiques entravant l'optimalité du fonctionnement du réseau dans les régions Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, avec l'identification de solutions de contournement des deux métropoles parisiennes et lyonnaises et l'électrification d'axes alternatifs aux sillons saturés. Enfin, l'efficacité de cette démarche est conditionnée par le déploiement le long des corridors de plateformes de transport combiné permettant de limiter les reports de charge et de sécuriser la performance de la desserte ferroviaire.

(1) Réponses écrites de SNCF Réseau au questionnaire de la mission.

(2) Une étude conjointe de SNCF Réseau et du GPMM prévoit à cet égard un besoin d'investissements de l'ordre de 78 millions d'euros à l'horizon 2030.

Recommandation n° 25 : Augmenter la capacité des corridors ferroviaires de l'hinterland portuaire via la mise en œuvre d'un plan d'investissements ciblés : adaptation des infrastructures aux standards européens (circulation de trains de 850 mètres de long), suppression des goulets d'étranglement, électrification d'axes alternatifs, doublement des sillons dédiés au fret, renouvellement du réseau et développement des plateformes de transport combiné.

ii. Renforcer la performance de la desserte fluviale

D'autre part, il importe de miser sur le renforcement de la desserte fluviale des ports. Malgré des durées de trajet souvent plus élevées, ce mode de transport, structurellement plus vertueux que la route en termes d'émissions de gaz à effet de serre (GES) et de pollutions atmosphériques, présente des avantages intéressants, en particulier pour les produits à faible valeur ajoutée et transportés en quantités importantes : matières premières, matériaux bruts, produits pétroliers et chimiques, bois, déchets divers. Aux termes de l'AFPI, *« le transport fluvial présente également un atout fort en termes de sécurité, [en étant] particulièrement adapté pour certaines marchandises dangereuses n'étant pas autorisées à transiter par la route. Il permet de réduire, voire parfois de supprimer les formalités administratives pour du transport exceptionnel ou la préparation d'itinéraires. L'offre de cale est diversifiée en tailles et types de bateaux, et les ports fluviaux offrent des espaces de stockage adaptés à tous les types de produits. »*⁽¹⁾ Enfin, le transport fluvial dispose d'un atout qualitatif décisif en matière d'externalités négatives par rapport au mode routier : une diminution de l'usure des routes, de la congestion, des risques d'accidents et des nuisances sonores.

Au regard des constats précédemment portés, les moyens alloués aux travaux de régénération et de modernisation des axes fluviaux doivent donc être renforcés, dans un contexte où *« la dégradation du réseau se traduit concrètement par des pannes d'écluses, des pertes d'étanchéité, des mouillages non garantis impactant directement la fiabilité et donc la compétitivité du transport fluvial »*⁽²⁾. Deux axes semblent en ce sens devoir être privilégiés selon vos rapporteurs :

– d'une part, **améliorer la connectivité des GPM aux réseaux fluviaux**, en systématisant l'existence d'accès directs et d'espaces dédiés pour les barges au sein des terminaux maritimes. L'inscription de cette priorité au sein de la SNP permettra d'engager une réflexion sur les coûts aujourd'hui occasionnés par le nombre insuffisant de ces espaces, provoquant allongement des délais et ruptures de charges. La sécurisation du financement des opérations projetées pourra en outre être traduite dans la loi de programmation proposée par vos rapporteurs ;

Recommandation n° 26 : Améliorer la connectivité directe des GPM aux réseaux fluviaux, en systématisant la mise en place d'accès opérationnels et d'espaces dédiés pour les barges au sein des terminaux maritimes.

(1) Réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de ESF au questionnaire de la mission.

– d’autre part, **affermir la dotation de l’État à Voies navigables de France (VNF)** au titre du financement des dépenses d’entretien et de modernisation des infrastructures fluviales, afin de résorber le déficit de moyens constaté et d’améliorer la qualité du service fluvial, dans une perspective d’interopérabilité totale des réseaux fluviaux.

Recommandation n° 27 : Dans un contexte de dégradation critique du réseau fluvial à grand gabarit, affermir le soutien de l’État à Voies navigables de France (VNF) au titre du financement des dépenses d’entretien et de modernisation des infrastructures fluviales.

b. Lever les freins financiers au développement de la multimodalité

De surcroît, afin d’accentuer la dynamique de report modal engagée par les grands ports français, il convient de lever les freins financiers au développement de la multimodalité, à la fois en uniformisant les tarifs de manutention pour le chargement des marchandises et en multipliant les incitations au choix des transports massifiés.

- i. Uniformiser les tarifs de la manutention pour le chargement et le déchargement des marchandises sur remorque, wagon ou barge

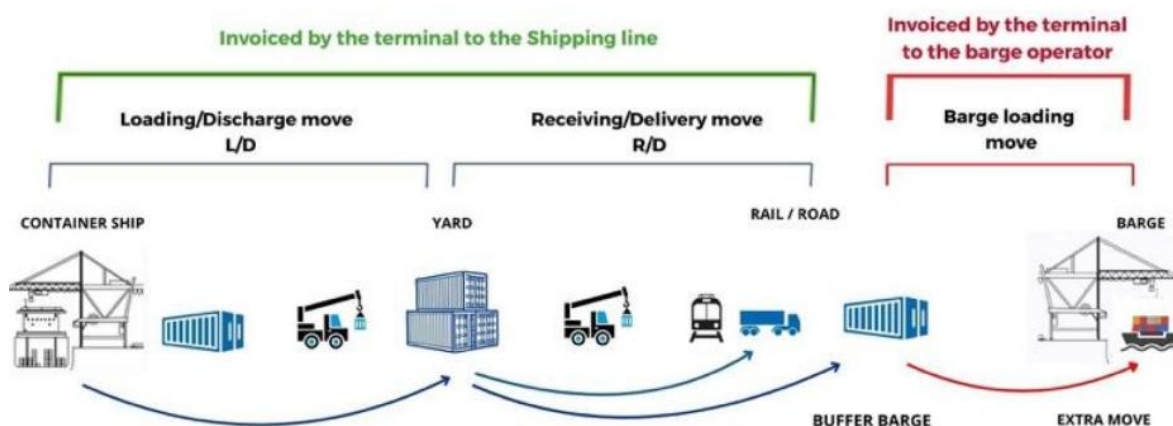
Une première difficulté affectant la compétitivité-prix du report modal repose sur l’existence d’un mode de facturation différencié des coûts de manutention des conteneurs pour le chargement des barges fluviales – difficulté qu’il est impératif de résorber dans les meilleurs délais.

● **Des modalités défavorables de facturation des « *Terminal Handling Charges* » pour le mode fluvial.** Le report modal vers le transport fluvial souffre aujourd’hui de surcoûts qui engendrent des conséquences préjudiciables. De fait, la manutention des conteneurs sur les barges fluviales fait l’objet, dans les grands ports maritimes, d’une tarification spécifique facturée aux opérateurs en plus du tarif de manutention global (les « *Terminal Handling Charges* » – THC) qui s’applique à l’ensemble des chargeurs, et en particulier au fer et à la route, pour le chargement et le déchargement de wagons et de remorques. En théorie, les THC, facturés par l’armateur au payeur de fret maritime pour couvrir le coût de la manutention du conteneur et l’ensemble des frais logistiques associés, englobent le paiement des opérations de manutention verticale (du navire à la zone de stockage) et horizontale (du navire au moyen terrestre d’expédition : remorque ou wagon) ; cependant, ces frais de manutention ne prennent pas en compte le transport fluvial, de sorte que le coût de l’utilisation des portiques par les dockers pour le chargement du conteneur sur une barge « fait l’objet d’une facturation séparée, adressée directement à l’opérateur fluvial par le manutentionnaire »⁽¹⁾. L’existence de ce mode de facturation séparée entre les THC pour le transport fluvial crée de ce fait une distorsion de concurrence au détriment du mode fluvial, qui diffère de la situation

(1) Sénat, rapport n° 523 fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports (procédure accélérée), 8 avril 2026, par M. Didier Mandelli, sénateur, p. 140.

observée dans les principaux ports de la rangée nord-européenne où cette charge est mutualisée entre les trois modes de transport (qui s'acquittent donc d'un tarif identique pour la manutention). Dans ces conditions, ce surcoût restreint donc l'attractivité de la voie fluviale par rapport aux autres modes de transport au départ et à destination des GPM ⁽¹⁾.

SCHÉMATISATION DU SURCÔÛ FACTURÉ AUX OPÉRATEURS FLUVIAUX DANS LES GPM



Source : Sénat, rapport n° 523 précit., p. 140.

Le tarif imposé aux opérateurs fluviaux pour la manutention des conteneurs, un désavantage compétitif majeur dans les GPM

Les opérations de manutention fluviale de conteneurs font l'objet, dans les ports français, d'un surcoût de longue date par rapport aux modes routier et ferroviaire. Alors que le transport fluvial de conteneurs existe de longue date sur la Seine (création en 1994 par LOGISEINE de la première ligne régulière de conteneurs dans le bassin de la Seine), le cadre général des contrats entre armateurs et manutentionnaires, fixé en 1994, prévoit un traitement différencié pour le mode fluvial. Comme l'indique en effet le groupe Sogestran, « après un accord des ports autonomes (alors en charge de l'outillage), la manutention n'est plus facturée au "shift" (équipe) docker, mais au conteneur, en dérogation aux pratiques portuaires du maritime. Les manutentionnaires déclarant alors qu'ils ne peuvent pas supporter un surcoût de manutention lié au fluvial, il est décidé de refacturer directement à l'opérateur fluvial ce coût de manutention, alors qu'aucun autre moyen de transport (route ou ferroviaire) ne paie la manutention pour rechargement sur le moyen d'exécution. » ⁽²⁾. Ce coût supplémentaire de la manutention pour le transfèrement d'un conteneur sur une barge fluviale s'élevait ainsi, en 1994, à 14 euros, avec un minimum de 5 mouvements (chargement et déchargement).

Par la suite, ce surcoût a amplement augmenté, à la faveur de l'inflation du coût des manutentions et d'une augmentation consécutive à la réforme portuaire de 2008, de l'ordre de 50 à 75 %. En 2025, il s'élève à environ 55 euros par conteneur, avec un minimum de 90 à 99 mouvements. D'après le rapport établi en août 2024 (à la demande

(1) D'autres facteurs entravent encore la compétitivité-prix du transport fluvial. Comme l'indique VNF (réponses écrites au questionnaire de la mission), « l'application stricte des règles d'intervention des dockers peut renchérir le prix de traitement, chaque "shift" commandé étant dû quel que soit le nombre de conteneurs à traiter ; enfin, l'utilisation d'équipements adaptés au transport maritime renchérît fortement les coûts de manutention du fluvial. Une recherche d'adaptation des outils doit être systématiquement mise en place. »

(2) Réponses écrites du groupe Sogestran au questionnaire de la mission.

de la préfète de la région Auvergne-Rhône-Alpes) par l'ancien président du directoire du GPM de La Réunion, M. Éric Legrigeois, portant sur l'harmonisation des coûts de la manutention portuaire sur l'axe MeRS, le surcoût appliqué par les manutentionnaires aux opérateurs fluviaux s'élève à 50 euros par conteneur pour le trafic sur le Rhône et la Saône, avec un coût de manutention qui passe de 220 euros pour le rail et le routier à 270 euros pour le fluvial ⁽¹⁾.

Dans ces circonstances, plusieurs ports ont mis en place des solutions de mutualisation des tarifs de manutention afin d'encourager le report vers le mode fluvial. À la suite de la conclusion en 2015 d'un accord entre le port, l'État, les manutentionnaires et les armateurs, le surcoût a ainsi été, pour le GPM de Dunkerque, intégré dans un tarif de manutention unique facturé à l'armateur. De même, au Havre et à Marseille, le groupe CMA CGM prend en charge depuis 2022 les coûts liés au rechargement des conteneurs sur les barges fluviales pour l'ensemble des conteneurs acheminés par la compagnie ⁽²⁾.

● **Créer une obligation de facturation des opérations de manutention à un prix unique pour favoriser le développement du transport fluvial.** Aussi, afin de mettre fin à cette pratique tarifaire défavorisant le transport fluvial de conteneurs en provenance ou à destination des ports maritimes, le projet de loi-cadre relatif au développement des transports ⁽³⁾ prévoit, dans son article 17, la précision du périmètre des opérations de manutention au sein du code des transports et la définition d'une obligation pour les entrepreneurs de manutention de facturer l'ensemble de leurs prestations à un prix identique pour chaque place portuaire, quel que soit le mode de transport utilisé pour le pré- ou le post-acheminement du conteneur. Dans son avis relatif au projet de loi, le Conseil d'État a considéré qu'une pareille mesure ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre ⁽⁴⁾. Dans la pratique, comme le précise le rapport sénatorial consacré à ce projet de loi, l'application des dispositions nouvelles, une fois votées, conduira ainsi « *les manutentionnaires à harmoniser le coût de manutention d'un mouvement de conteneur sur la base d'une péréquation évitant toute discrimination entre modes, tout en veillant à préserver leurs recettes* » ⁽⁵⁾. D'après la DGITM, « *les opérateurs fluviaux ne se verraient plus, tel que c'est le*

(1) Sénat, rapport n° 523 précit., p. 138.

(2) Ronan Kerbiriou, « Île-de-France : A natural but contested hinterland for Haropa port », 2023, in : Cyrille Bertelle, Nathan Gouin, Antoine Frémont (dir.), *Maritime Ports, Supply Chains and Logistics Corridors*, Londres : Routledge, p. 53.

(3) *Projet de loi-cadre n° 394 relatif au développement des transports*, enregistré à la présidence du Sénat le 11 février 2026.

(4) Conseil d'État, avis sur le projet de loi-cadre relatif au développement des transports, 5 février 2026, p. 13 : « En effet, à ce jour, la pratique constatée dans les ports français, qui diffère en cela de celle des principaux ports européens, consiste à ajouter à la prestation de service de l'entreprise de manutention une prestation spécifique, acquittée par l'opérateur de transport fluvial, de chargement ou de déchargement des barges fluviales sans que celle-ci ne réponde à une réalité économique justifiée. Compte tenu de l'intérêt général qui s'attache au développement de l'usage du fret fluvial au regard de la faiblesse de son impact en émission de gaz à effet de serre par rapport à la route et même au chemin de fer, de la modicité objective des impacts économiques possibles de cette mesure sur les donneurs d'ordre et de l'impact positif de cette mesure sur l'accroissement du recours à la voie fluviale constaté au cours de l'expérimentation d'une durée de 10 ans réalisée sur le port de Dunkerque depuis 2015, le Conseil d'État considère que cette disposition ne porte pas d'atteinte disproportionnée à la liberté contractuelle et à la liberté d'entreprendre. »

(5) Sénat, rapport n° 523 précit., p. 139.

cas au Havre et à Marseille, dans l'obligation de payer une prestation aux manutentionnaires pour pouvoir charger les marchandises sur les barges fluviales acheminant les conteneurs sur les axes Seine et Méditerranée-Rhône-Saône » ⁽¹⁾.

Au terme de leurs travaux, il est selon vos rapporteurs primordial que cette mesure soit votée et entre en vigueur dans les meilleurs délais, afin de clarifier les circuits de facturation entre manutentionnaires et donneurs d'ordre et lever ce frein critique au développement du report modal vers le fluvial. La mise en œuvre de cette obligation de facturer les opérations de manutention des conteneurs à un prix unique, quel que soit le support de pré- ou de post-acheminement (remorque, wagon ou barge), constitue à leurs yeux un préalable nécessaire à l'affermissement de la performance et de l'attractivité du transport fluvial, et, partant, de la compétitivité des grands ports maritimes français.

Recommandation n° 28 : Alors que la surfacturation aux opérateurs de transport fluvial des opérations de chargement ou de déchargement des barges fluviales ne répond à aucune réalité économique justifiée, obliger les entreprises de manutention à facturer leurs prestations à un prix identique et dans des conditions équivalentes à l'ensemble des entreprises de transport, quel que soit le mode de transport utilisé (route, rail, fleuve).

ii. Multiplier les incitations au report modal

Plusieurs leviers gagneraient enfin à être activés afin de démultiplier les incitations au report modal et de placer le choix des modes massifiés au cœur des logiques d'implantation portuaires.

● **Formaliser des objectifs ambitieux de report modal.** Au niveau national, vos rapporteurs appellent tout d'abord à inscrire dans la stratégie portuaire des objectifs ambitieux de report modal, avec une cible claire de doublement d'ici 10 ans de la part occupée par les modes massifiés dans les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises transitant par voie maritime.

Recommandation n° 29 : Inscrire dans la SNP des objectifs ambitieux de report modal afin de doubler d'ici 10 ans la part modale des modes massifiés pour les trafics de pré- et post-acheminement des marchandises transitant par voie maritime.

Ensuite, à l'échelle individuelle des places portuaires, **les concessions portuaires et les conventions de terminal devraient systématiquement préciser des objectifs de report modal** pour les entreprises de manutention. Deux perspectives sont à cet égard envisageables : que le non-respect de cette obligation emporte des pénalités financières, destinées à soutenir l'amélioration de la qualité des services multimodaux d'une part ; ou que leur respect soit accompagné de dispositifs financiers incitatifs, intégrés à la politique tarifaire de l'établissement portuaire d'autre part, à l'image de la remise voie d'eau (RVE) mise en place par la CNR et de la ristourne fluviale créée par le port autonome de

(1) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

Strasbourg et HAROPA Port, consistant en une remise sur la redevance d'occupation annuelle.

Recommandation n° 30 : Compte tenu de l'intérêt général qui s'attache au renforcement de la desserte multimodale des ports, autoriser les autorités portuaires à systématiser la détermination d'objectifs de report modal pour les entreprises de manutention.

Enfin, il importe de **renforcer la visibilité que peuvent avoir les opérateurs sur la compétitivité de chacun des modes de transport**. La SNP pourrait à ce titre intégrer un indicateur de performance évaluant la compétitivité-prix des modes massifiés par rapport au transport routier sur chacun des grands corridors logistiques fluvio-maritimes. Une pareille évaluation, qui n'existe pas aujourd'hui, permettrait aux donneurs d'ordres et aux clients portuaires de visualiser, pour des trajets-types, les externalités évitées, le différentiel de coûts, les temps de trajet, et de manière globale la fluidité de la chaîne logistique.

Recommandation n° 31 : Mettre en place un indicateur stratégique de performance pour évaluer la compétitivité des modes massifiés par rapport au transport routier sur chacun des grands corridors logistiques fluvio-maritimes : mesure de l'évolution des temps de trajet, comparaison des coûts, mise en évidence des externalités négatives évitées.

● **Renforcer les aides financières visant à appuyer le développement des transports combinés.** Un second levier permettant de soutenir le développement des modes massifiés relève de l'accroissement des incitations financières versées au titre de l'aide au transport combiné. L'État a en effet mis en place une aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné de marchandises (dite « *aide à la pince* »), consistant en une subvention attribuée par mouvement de manutention et destinée en principe à réduire le différentiel de coûts entre les modes massifiés et la route, allouée aux opérateurs de transport combiné. Le montant total de cette aide a connu, sur la décennie écoulée, une nette augmentation, passant de 19,5 millions d'euros en 2013 à 27 millions d'euros entre 2018 et 2019, puis à 47 millions entre 2020 et 2022.

Or, plusieurs limites entravent l'efficacité du dispositif. Le forfait par opération de transbordement est en effet confronté à une dynamique de diminution depuis deux ans : ainsi, pour les trafics de 2026, ce montant s'élève à 22,0 euros par mouvement, contre 23,0 euros pour les trafics de 2025. À cet égard, le groupe Sogestran souligne que « *les dernières orientations européennes sur les aides à l'exploitation des services réguliers de transport combiné ou les contraintes budgétaires nationales tendent à faire penser que ces aides vont fortement se réduire dans les années à venir et probablement disparaître à moyen terme* » ⁽¹⁾. De plus, le transport ferroviaire bénéficie de la même aide, alors même qu'il n'est pas confronté à ce coût supplémentaire. Enfin, les nouvelles modalités de calcul de l'aide, telles que définies dans la notification de l'appel à manifestation d'intérêt

(1) Réponses écrites du groupe Sogestran au questionnaire de la mission.

(AMI) pour recenser les trafics éligibles des années 2025 et 2026 ainsi que dans le plan d'aide pour la période 2024-2028, risquent d'accentuer la perte de compétitivité du transport fluvial par rapport à la route. En effet, cette réforme repose sur la prise en compte des deux paramètres que sont le coût des nuisances induites par le report modal et les conditions de traitement des conteneurs sur les terminaux intérieurs. Néanmoins, comme l'indique Entreprises fluviales de France (E2F), *« le fait d'introduire un plafond lié aux externalités négatives évitées par le fluvial par rapport au routier, calculées en tonnes/kms, annihile cette aide sur les courtes distances. De même, les conteneurs vides se trouvent défavorisés par ces nouveaux calculs, alors qu'ils représentent près de 30 % des flux, provoquant ainsi un déséquilibre économique pour les lignes fluviales de conteneurs. »*⁽¹⁾ Comme le précise également VNF, *« la prise en compte des externalités est vertueuse mais le calcul retenu pénalise les dessertes sur des courtes distances, jusqu'à conduire à la fermeture de lignes urbaines, pourtant les plus impactantes pour améliorer l'environnement des citoyens »*⁽²⁾. Cette réforme des modalités de calcul de l'aide à la pince risquera donc d'engendrer des incidences négatives sur le développement de l'activité fluviale sur courte distance (en particulier dans l'hinterland proche des GPM de Dunkerque, du Havre et de Marseille), à l'image des flux logistiques de la marque Franprix dans la région parisienne, qui ont vu le montant de l'aide baisser de 90 % pour les conteneurs pleins et de 97 % pour les conteneurs vides, conduisant à un arrêt de ce service régulier de transport combiné en 2026⁽³⁾.

Afin d'accompagner la mise en œuvre de solutions logistiques multimodales à moindre coût et la combinaison efficiente des différents modes de transport au sein des chaînes d'approvisionnement, vos rapporteurs estiment qu'**une dynamisation de la trajectoire financière de cette aide est aujourd'hui cruciale**. Il convient de déterminer une trajectoire pluriannuelle de progression des montants attribués au titre de l'aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné, pour viser un montant total de 75 millions d'euros en 2030 et une augmentation du forfait par opération de transbordement ; de surcroît, vos rapporteurs appellent à réviser les modalités de calcul et d'éligibilité des opérations à l'aide à la pince, afin de garantir une prise en charge du transport fluvial sur les courtes distances et des opérations de transbordement de conteneurs vides.

Recommandation n° 32 : Fixer une trajectoire de progression des montants attribués au titre de l'aide à l'exploitation de services réguliers de transport combiné (de 47 millions d'euros en 2025 à 75 millions d'euros en 2030) : hausse du forfait par opération de transbordement et révision des modalités de calcul pour faciliter la prise en charge du transport fluvial sur courte distance et l'éligibilité du transbordement de conteneurs vides.

(1) Réponses écrites d'E2F au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de VNF au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites d'E2F au questionnaire de la mission.

B. ACCÉLÉRER LA PRISE EN COMPTE DES DÉFIS STRUCTURANTS POUR LA COMPÉTITIVITÉ DE L'ÉCOSYSTÈME PORTUAIRE

De surcroît, la transformation numérique et énergétique de la chaîne logistique ainsi que la trajectoire de réindustrialisation constituent deux dynamiques indissociables, reflétant la diversité des défis structurants pour la compétitivité de l'écosystème portuaire français. Au terme de leurs travaux, plusieurs axes d'évolution ont paru essentiels à vos rapporteurs.

1. Renforcer l'adaptation aux transitions numérique et énergétique

Les transitions numérique et énergétique de l'activité maritime sont aujourd'hui au cœur des priorités d'investissement portées par les établissements portuaires : faire de nos ports des zones d'excellence en matière d'innovation représente ainsi un levier décisif dans la compétition européenne.

a. Fluidifier le passage portuaire via des solutions numériques adaptées

En premier lieu, la transformation numérique de la chaîne logistique constitue le défi le plus immédiatement opérationnel pour l'écosystème portuaire, depuis les grands ports jusqu'aux plateformes décentralisées et intérieures ⁽¹⁾ : la mise en place de solutions numériques et de systèmes d'information adaptés conditionne en effet la fiabilité et la fluidité du passage portuaire, en améliorant la traçabilité de la marchandise, la rapidité et l'interopérabilité des procédures et la capacité d'intégration dans les chaînes logistiques globales ⁽²⁾. Pour les différents acteurs, une numérisation efficace et complète implique des avantages considérables : réduction des coûts et des temps d'attente, optimisation de la performance logistique, amélioration de l'attractivité des infrastructures. Deux vecteurs doivent, en ce sens, orienter l'action publique dans les années à venir : accroître la digitalisation des flux et l'interopérabilité des données portuaires d'un côté, et promouvoir l'intégration de technologies d'avenir de l'autre.

- i. Une nette progression de la digitalisation des opérations portuaires, malgré des risques persistants

- **Une digitalisation en progrès.** Traduisant une nette prise de conscience de l'importance de cet enjeu numérique, la digitalisation des procédures liées au

(1) Comme le souligne la DGITM dans son « Guide de bonnes pratiques pour la cybersécurité dans le secteur portuaire », « [les ports] intègrent les transformations numériques afin de relever les défis émergents (digitalisation des flux logistiques, nouveaux services digitaux, etc.), d'optimiser les processus existants et d'introduire de nouvelles capacités, telles que la surveillance en temps réel des opérations. Cette numérisation s'est concentrée sur l'interconnectivité des actifs des technologies de l'information (TI) et des systèmes industriels (SI) et sur l'introduction de nouveaux catalyseurs technologiques » (février 2024, p. 9).

(2) À cet égard, aux termes de l'AFPI (réponses écrites au questionnaire de la mission), « le transport de marchandises constitue une activité complexe, faisant intervenir un nombre important d'acteurs (chargeurs, transporteurs fluviaux, ferroviaires et routiers, opérateurs de manutention portuaire) et divers intermédiaires ou prestataires. La digitalisation de l'ensemble de ces données, déjà très avancée, et le partage d'une partie de celles-ci entre les acteurs de la chaîne de transport – sous réserve du respect de l'ensemble des enjeux de confidentialité – constituent une véritable opportunité d'optimisation des flux et de la recherche de solutions de report modal et de décarbonation du fret. »

passage portuaire se trouve aujourd’hui sur une dynamique positive : au début de l’année 2026, plus de 95 % des procédures déclaratives étaient dématérialisées selon la DGITM, qui souligne certaines actions emblématiques telles que le déploiement de la plateforme numérique d’échanges pour les contrôles vétérinaires et phytosanitaires de marchandises conteneurisées à l’export France Sésame dans 17 ports français. À l’échelon central, l’État déploie une politique de digitalisation des opérations logistiques, menée en association étroite avec les acteurs du secteur ; ainsi, une feuille de route de la digitalisation de la logistique se trouve actuellement en cours d’élaboration, et sera centrée autour de 3 objectifs : assurer la souveraineté et la confiance numérique, améliorer l’interopérabilité des systèmes d’information, accélérer le déploiement d’applications et d’innovations favorisant l’efficacité des opérations logistiques.

Au sein des places portuaires, diverses actions locales ont de plus été entreprises pour accroître la numérisation des procédures, traduisant **une accélération de la trajectoire d’innovation numérique**. La communauté portuaire a par exemple investi dans des systèmes d’information logistiques intégrés, à l’image du *Port Community System (PCS)* ⁽¹⁾ S-ONE au Havre, guichet numérique qui facilite l’échange dématérialisé des données douanières, logistiques et administratives entre tous les intervenants (douanes, transitaires, manutentionnaires, armateurs) et réduit les délais et les coûts du passage de la marchandise. Ces systèmes d’information permettent un suivi en temps et en heure des marchandises manutentionnées et représentent un enjeu clé d’efficacité de la chaîne logistique. Au-delà du développement d’outils spécialisés, les ports entreprennent également d’accompagner les opérateurs portuaires dans la transition numérique, en proposant des formations et des supports fonctionnels pour en faciliter l’appropriation ; ainsi, au Havre et à Rouen, « *des programmes de sensibilisation sont proposés pour renforcer la cyberrésilience des activités portuaires, comme le “cyber guide des places industrialo-portuaires de l’axe Seine”, développé par HAROPA Port et Seine Port Union* » ⁽²⁾.

Des évolutions numériques structurantes soutenues par HAROPA Port

HAROPA Port a récemment engagé plusieurs initiatives structurantes afin d’affermir la fluidité du passage portuaire. L’autorité unique des ports du Havre, Rouen et Paris a ainsi mis en œuvre une stratégie de « *green digital corridor* » cherchant à concilier performance opérationnelle, compétitivité et transition numérique et environnementale ; cette stratégie repose sur un plan directeur ancré autour du renforcement de la culture numérique et de l’intégration de technologies digitales à la chaîne logistique pour améliorer la prévision des flux et la gestion des risques. Cette démarche est soutenue par des laboratoires d’innovation, tels que le 5G Lab et le laboratoire commun (LabCom) SmartLogiLab, financé par l’Agence nationale de la recherche (ANR), qui a pour ambition de développer des outils d’analyse, de simulation et d’optimisation des chaînes portuaires afin de modéliser les coûts et d’identifier les leviers d’amélioration appropriés.

(1) Plateforme numérique locale d’échanges entre tous les acteurs de la communauté portuaire : escales, opérations, inspections, etc.

(2) Réponses écrites d’HAROPA Port au questionnaire de la mission.

Dans ce cadre, HAROPA a engagé depuis la fin de l'année 2024 des investissements ciblés sur le déploiement de la 5G privative (réseaux mobiles privés de 5G, avec un accès restreint) au profit des acteurs de la chaîne logistique et du renforcement de la connectivité des terminaux. Cette démarche d'optimisation de la connexion numérique a déjà permis, sur les 80 hectares du terminal de France exploité par la Générale de manutention portuaire (GMP), d'améliorer la communication et la sécurité des opérations de manutention des conteneurs : utilisation de la vidéo, déploiement de cartes interactives pour le suivi de la marchandise, prévention des collisions d'engins de manutention.

En outre, en matière de systèmes d'information, le PCS DrakHAR installé en 2023 à Rouen complète le système du Havre, dans l'objectif à court terme de couvrir l'ensemble de l'axe Seine avec un outil commun. De même, le PCS S-ONE, opéré par l'entreprise SOGET, centralise les données liées aux cargaisons et aux marchandises pour l'ensemble des trois ports, améliorant la coordination entre les acteurs et contribuant à la réduction des délais administratifs. Cet outil facilite également la conformité douanière en intégrant le dispositif européen ICS2 (*Import Control System*)⁽¹⁾, qui permet une transmission anticipée et sécurisée des données à l'import. Comme l'indique HAROPA, « *les systèmes de PCS et de Cargo Community System (CCS)*⁽²⁾ *renforcent l'interopérabilité, la cybersécurité et la circulation des données relatives aux flux maritimes et fluviaux* »⁽³⁾.

Sur le plan de l'innovation, le groupement d'intérêt économique (GIE) EASYPORT, créé par HAROPA Port et l'entreprise SOGET, contribue quant à lui au développement de services numériques favorisant la performance portuaire et le partage des données, à l'image des outils MyT&T (Track & trace), MyETA (*Estimated time of arrival*)⁽⁴⁾ et MyKPI (indicateurs de performance), destinés à améliorer la prédictibilité et le pilotage des flux de conteneurs. La direction du port indique avoir observé des gains significatifs de performance depuis la mise en place de ces outils : meilleure prévision des arrivées de marchandises, optimisation des ressources, réduction des consommations énergétiques. Dans ce contexte, HAROPA a notamment conçu et développé un jumeau numérique portuaire (*digital twin*), nommé « *Passage Plan* », de ses opérations d'escale. Ce modèle numérique en temps réel reproduit fidèlement toutes les activités liées à l'accueil d'un navire et aux opérations à quai : son arrivée, son positionnement à quai, les opérations de chargement et de déchargement, la coordination des manutentionnaires ou les contrôles douaniers. Cette modalisation numérique, reposant sur l'exploitation des données et des technologies de l'internet des objets (*Internet of things* – IoT), permet *in fine* d'anticiper les arrivées des navires, d'optimiser la durée des séjours à quai et de diminuer les émissions de GES associées⁽⁵⁾.

-
- (1) D'après la DGDDI, « ICS2 (Import Control System) est le dispositif européen relatif aux formalités sûreté/sécurité. Il repose sur la transmission d'information par les opérateurs économiques préalablement à l'introduction des marchandises sur territoire douanier de l'Union européenne (TDU) à travers le dépôt de deux formalités : la déclaration sommaire d'entrée (ou ENS pour *Entry Summary Declaration*) et la notification d'arrivée du moyen de transport et des marchandises (NA) pour les vecteurs maritime et aérien. » (*Portail internet de la DGDDI, onglet « Les formalités d'avant-dédouanement : ANTES et ICS2 », consulté le 15/06/2026*).
- (2) Plateforme numérique agréant les données relatives aux navires : manifestes, créneaux, douanes, etc. entre armateurs, transitaires, opérateurs de terminaux et autorités.
- (3) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.
- (4) En 2022, HAROPA a remporté avec l'entreprise SOGET un trophée de l'innovation pour le développement de l'application MyETA, permettant de fiabiliser les prévisions de l'heure d'arrivée (dites *estimated time of arrival* – ETA) des navires et d'améliorer la rotation des escales.
- (5) D'après les réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission, cet outil « s'appuie sur l'expérimentation du concept d'arrivée des navires en "juste à temps", développé en partenariat avec plusieurs

Outre les GPM, les ports intérieurs multiplient les investissements en faveur de la digitalisation des opérations intermodales : « *systèmes de réservation de cales, jumeaux numériques des flux, visualisation des disponibilités de quais, interopérabilité avec les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire et fluviale* » ⁽¹⁾. Sur l'axe maritimo-fluvial MeRS, le déploiement du CCS CI5 (confié par le CCIL de l'axe à l'entreprise Marseille Gyptis International – MGI) à partir de 2023, partagé entre le GPMM et les ports maritimes et fluviaux du corridor, a ainsi permis d'accroître la numérisation et la traçabilité du traitement des marchandises ; l'objectif est de numériser l'ensemble de la chaîne logistique reliant les ports maritimes méditerranéens (Sète, Marseille) aux terminaux intérieurs du Rhône (Arles, Valence, Lyon) et de la Saône (Mâcon, Chalon-sur-Saône, Pagny).

Au-delà des ports, les opérateurs assurant l'entretien et l'aménagement des infrastructures de transport sont également engagés dans cette démarche de numérisation. SNCF Réseau met ainsi en œuvre depuis 2022 d'importants investissements en faveur du développement de ses systèmes numériques dédiés au fret, en partie financés par l'État et par l'Union européenne (200 millions d'euros prévus sur la période 2023-2032 dans le cadre du programme « *Ulysse Fret* »). Ces investissements sont notamment destinés à contribuer au renforcement de la gestion des capacités et de la circulation ferroviaire, à l'harmonisation européenne des formats de données et à l'amélioration de l'expérience clients ⁽²⁾. De son côté, VNF mène différents travaux, en lien avec les ports maritimes et intérieurs, pour simplifier, harmoniser et automatiser les échanges électroniques de données liés au transport fluvial sur la Seine, la Saône ou le Rhin. Dans ce cadre, l'opérateur se fixe notamment pour objectif « *d'aligner les référentiels de quais avec les ports du Havre et de Rouen, en vue de mettre en place un système d'échange d'annonces de voyage et d'éviter la double saisie par la profession lors de la réservation de places à quai* » ⁽³⁾ ; de même, l'opérateur assure la diffusion du portail européen d'informations fluviales EuRIS, qui permet aux usagers des voies navigables de planifier leurs heures de voyage et d'arrivée dans toute l'Europe.

● **Des limites persistantes et des risques croissants.** Malgré ces avancées, la digitalisation des opérations dans les ports français apparaît encore hétérogène selon les plateformes et les segments de la chaîne logistique. Si l'écosystème portuaire national dispose d'atouts certains, tels que l'existence de PCS reconnus à l'échelle internationale, plusieurs obstacles persistent, d'ordres à la fois technique, organisationnel et réglementaire : fragmentation des systèmes d'information entre les places portuaires, complexité et rigidité de certains cadres réglementaires,

grands ports internationaux, dans l'objectif de réduire, conformément aux recommandations de l'Organisation maritime internationale (OMI), la consommation de carburant et l'empreinte carbone du transport maritime mondial. »

(1) *Réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.*

(2) *Comme l'indique SNCF Réseau, « ces investissements sont de nature à améliorer la performance des ports dans la mesure où l'harmonisation des formats de données permet de faciliter le partage d'informations (par exemple sur les retards éventuels) tout le long de la chaîne logistique » (réponses écrites au questionnaire de la mission).*

(3) *Réponses écrites de VNF au questionnaire de la mission.*

lenteur des prises de décision collectives ou encore concurrence des ports européens. La diversité des acteurs impliqués dans les projets numériques peut également constituer une faiblesse : comme le souligne ainsi l'entreprise SOGET, « *la multiplication des projets numériques portés séparément par différents acteurs publics et parapublics peut conduire à des redondances, des délais allongés de conception, des surcoûts de développement ou liés à l'interconnexion entre ces projets, une complexité accrue pour les utilisateurs finaux* » ⁽¹⁾.

Au contraire, dans d'autres pays européens, l'analyse de la gouvernance des projets numériques dans les ports étrangers signale des différences parfois significatives en termes d'organisation. Ainsi, aux Pays-Bas, l'opérateur en charge du développement du PCS (Portbase) est directement mandaté par l'État, les autorités portuaires et les administrations sectorielles concernées (notamment les douanes) afin d'assurer la conception d'un outil interopérable entre les différents segments de l'écosystème et les différentes places portuaires. Cette approche permet notamment de mutualiser les dépenses dans les technologies de l'information (*Information Technology – IT*), de réduire les coûts globaux et de soutenir un déploiement plus rapide, plus cohérent et plus interopérable des solutions numériques entre acteurs publics et privés. De même, en matière d'innovation dans la modernisation numérique, le port de Rotterdam a développé des outils de partage de la donnée particulièrement avancés (*data sharing*), grâce au PCS de Portbase, ainsi que des jumeaux numériques de l'ensemble des opérations portuaires. Le port de Singapour a, quant à lui, mis en place un écosystème numérique maritime intégré couvrant l'ensemble des activités du port, intitulé *TradeNet*, qui constitue une référence mondiale.

Des limites à la numérisation de la chaîne portuaire observées par les chargeurs

D'après l'AUTF, l'interopérabilité, la transparence et la fiabilité des outils numériques aujourd'hui déployés dans les ports français s'avèrent encore insuffisantes. En premier lieu, les chargeurs sont confrontés à une fragmentation des outils numériques utilisés par les différents segments de la chaîne logistique (ports, terminaux, compagnies, commissionnaires, transporteurs, autorités administratives), situation qui complexifie les opérations et engendre des surcoûts et des pertes d'efficacité ; dès lors, « *la capacité à faire dialoguer ces systèmes sur la base de standards communs constitue un levier majeur pour fluidifier les flux et sécuriser les échanges de données* » ⁽²⁾. De plus, l'accessibilité des informations et des documents paraît encore limitée ; aux termes de la fédération, « *les chargeurs attendent des outils permettant un accès en temps réel aux données relatives au passage portuaire (statut des conteneurs, disponibilité, congestion, délais), afin d'anticiper les opérations de pré- et post-acheminement et de sécuriser la desserte de l'hinterland. Cette visibilité accrue est un facteur déterminant de performance logistique.* » ⁽³⁾ Enfin, la sécurisation des données et des systèmes numérisés constitue un impératif stratégique pour la sécurité de la chaîne logistique, alors que la digitalisation expose de façon croissante les opérations portuaires à des risques cyber.

(1) Réponses écrites de SOGET au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'AUTF au questionnaire de la mission.

(3) Ibid.

D'autre part, à rebours du défi de la numérisation, les ports sont également confrontés à **des risques croissants en matière de cybersécurité**. La transformation numérique de la chaîne logistique augmente en effet l'exposition de l'écosystème portuaire aux cybermenaces, « *comme en témoigne la prolifération des incidents de cybersécurité dans les ports au cours des dernières années, tels [que] la cyberattaque du port d'Anvers (2011), le sabotage NotPetya et son impact sur MAERSK (2017), la vague d'attaques de rançonnlogiciels contre les ports de Barcelone et San Diego ou encore récemment contre la CMA-CGM (2020)* » ⁽¹⁾. Dans ce contexte, les enjeux liés à la cybersécurité et à la résilience numérique des infrastructures portuaires ont été intégrés à la SNP dès 2021 (objectif stratégique n° 15). En collaboration avec le Secrétariat général de la mer (SGMer) et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), la DGITM a ainsi publié en mai 2021 (puis actualisé en 2022 et en février 2024) un guide des « *Ports cybersécurisés* », qui rappelle la nécessité d'améliorer la sûreté des plateformes ⁽²⁾ : cartographie des systèmes sensibles, détection des intrusions, procédures de réaction aux incidents, formation du personnel portuaire. Ce guide propose des recommandations et des bonnes pratiques à destination de l'ensemble des acteurs de l'écosystème portuaire, afin d'adapter les opérations maritimes aux risques en matière de cybersécurité ⁽³⁾. Or, les ports français présentent toujours, aux termes des différents acteurs interrogés par la mission, d'importantes failles en matière de cybersécurité, qui sont susceptibles d'être exploitées par les organisations criminelles. Comme le précise la DGDDI, « *ces failles concernent, notamment, les systèmes d'information portuaire et singulièrement les Terminal Operating Systems (TOS) qui assurent l'exploitation portuaire, ainsi que les CCS qui ont en charge la mise en commun et la diffusion des informations logistiques.* » ⁽⁴⁾

ii. Accompagner les ports dans la numérisation de leurs procédures

Au regard de ces mutations et de ces défis, les ports maritimes et intérieurs français doivent donc renforcer la numérisation de leurs opérations, dans un objectif d'interopérabilité des données et de simplification des procédures : cette évolution constitue un levier déterminant de leur compétitivité.

● **Accroître la digitalisation des flux et l'interopérabilité des données.**

Un premier axe de réforme relève de l'amélioration de l'interopérabilité des

(1) DGITM, « Ports "cybersécurisés". Guide de bonnes pratiques pour la cybersécurité dans le secteur portuaire », février 2024, p. 9.

(2) Ce guide constitue, selon la DGITM, la déclinaison française du guide de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (European Union Agency for Cybersecurity – ENISA), intitulé « Port Cybersecurity – Good practices for cybersecurity in the maritime sector », publié en novembre 2019.

(3) Aux termes de la DGITM (réponses écrites au questionnaire de la mission), ce guide a pour principaux objectifs de permettre : « d'identifier les actifs portuaires à cybersécuriser pour que les ports puissent s'impliquer dans une démarche de cybersécurisation active ; de cartographier les cybermenaces, les enjeux de cybersécurité pertinents pesant sur ces actifs portuaires et mettre en évidence certains scénarios de cyberattaques pour analyser le niveau de maîtrise des risques numériques ; de diffuser un socle commun de bonnes pratiques à adopter au sein de l'écosystème portuaire, tant en ce qui concerne les systèmes informatiques que les systèmes industriels, pour assurer la cybersécurité des systèmes et services portuaires. »

(4) Réponses écrites de la DGDDI au questionnaire de la mission.

données, notamment en ce qui concerne l'interconnexion des CCS et des PCS. Cette démarche constitue une priorité pour la compétitivité et la fluidité des opérations : selon l'UNIM, l'objectif est en effet « *d'améliorer la fluidité des échanges d'informations entre les acteurs (terminaux, armateurs, transporteurs, commissionnaires, autorités), de fiabiliser les données et de réduire les délais opérationnels* » ⁽¹⁾. De même, d'après le professeur Cyrille Bertelle, les ports français « *doivent renforcer leurs investissements dans les infrastructures numériques et enrayer les résistances culturelles au partage des données. L'interopérabilité entre les systèmes d'information des différents acteurs de la chaîne (port, douanes, transporteurs, entrepôts) reste un point d'attention majeur.* » ⁽²⁾ Dans cette perspective, le GIE France PCS a été créé en 2020 par les deux sociétés françaises expertes dans les solutions numériques portuaires, MGI et SOGET, dans l'objectif d'améliorer l'interconnexion entre les systèmes d'information publics et privés et de favoriser la traçabilité de la marchandise et des contrôles, *via* la convergence entre les interfaces des outils Ci5 et S-ONE ⁽³⁾.

Vos rapporteurs préconisent donc de soutenir cette démarche **en accompagnant la mise en place d'un système numérique portuaire intégré, unifié et harmonisé** entre les GPM et les plateformes multimodales de chaque axe fluvio-maritime, voire à l'échelle nationale. Disposer d'un pareil outil, qui résultera du renforcement des synergies entre les acteurs de la numérisation de l'économie portuaire, constituerait un atout décisif pour la compétitivité des ports français.

Recommandation n° 33 : Favoriser la mise en place d'un système numérique portuaire (*Port Community System* – PCS) unifié et harmonisé entre les GPM et les principales plateformes multimodales, afin de faciliter la digitalisation des flux et l'interopérabilité des données entre les acteurs de la chaîne portuaire (manutentionnaires, douanes, transitaires, transporteurs).

● **Promouvoir l'intégration de technologies d'avenir.** Une intégration plus poussée des technologies d'avenir au sein des outils numériques portuaires paraît de plus indispensable : usage de l'intelligence artificielle (IA) pour la prédiction des flux et la gestion des aléas, utilisation de l'internet des objets (IoT) pour le suivi des marchandises en temps réel, solutions de certification des documents *via* la *blockchain*. Les exemples de ces applications numériques sont nombreux : utilisation de drones pour surveiller les opérations de manutention, analyse de données pour l'optimisation du passage portuaire (prédiction des temps d'attente des navires, identification des goulets d'étranglement), applications variées d'outils d'IA pour améliorer la prévisibilité des opérations, utilisation de la réalité virtuelle afin de renforcer la qualité des formations à destination des travailleurs portuaires. À cet égard, le LabCom SmartLogiLab indique travailler sur

(1) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

(3) Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, *Amélioration des échanges numériques des acteurs des filières logistiques associés aux ports, rapport de synthèse, établi par MM. Nicolas Boulanger, ingénieur des mines, Geoffroy Caude, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, Ronald Davies, administrateur général, et Rémi Steiner, ingénieur général des mines*, pp. 8-9.

le développement de PCS intégrant de façon native des fonctionnalités d'IA et de *blockchain* : « *un PCS de nouvelle génération devrait être capable de traiter et d'analyser automatiquement les documents d'escale, de détecter des anomalies et des risques, d'optimiser l'allocation des ressources portuaires et de garantir la traçabilité et l'authenticité des échanges documentaires via la blockchain* » ⁽¹⁾.

Vos rapporteurs proposent ainsi de **promouvoir l'intégration de ces technologies d'avenir dans les systèmes d'information portuaire**, au profit d'une connectivité renforcée des terminaux ; il importe à ce titre de renforcer l'accompagnement des ports maritimes et intérieurs dans l'utilisation de ces outils, afin d'optimiser la fluidité des processus portuaires et de renforcer la sécurité des documents et des opérations.

Recommandation n° 34 : Accompagner les ports maritimes et intérieurs dans la digitalisation des opérations et l'utilisation de technologies d'avenir (*blockchain*, intelligence artificielle) afin d'optimiser la fluidité des processus portuaires et de renforcer la protection des plateformes face aux risques d'ingérence numérique.

b. Faire de la décarbonation un levier décisif de compétitivité

En second lieu, la transition énergétique de l'économie portuaire et maritime peut constituer **un levier décisif d'attractivité**. Cette transition est déjà marquée par une dynamique d'investissements significative dans les zones portuaires au cours des années passées : sur la période 2008-2024, 45 % du volume global des investissements réalisés dans les ports français, soit 20,6 milliards d'euros, ont été consacrés à la transition écologique et énergétique (74 % pour le GPMM, 72 % pour Nantes-Saint-Nazaire et 41 % pour HAROPA Port). L'engagement des places portuaires dans cette démarche occupe ainsi une place croissante dans la stratégie des investisseurs, avec des opportunités de développement industriel (implantation de nouvelles filières, création de valeur ajoutée), comme des compagnies maritimes (qui recherchent de plus en plus des ports capables d'approvisionner leurs navires en carburants alternatifs). Dans cette perspective, la capacité des infrastructures portuaires à offrir des services de soutage en carburants alternatifs, à proposer une alimentation électrique à quai (AEQ) ou à accompagner les filières innovantes représente un critère de compétitivité majeur.

- i. Veiller à limiter les conséquences négatives de la réglementation environnementale sur la compétitivité des ports

D'une part, il semble nécessaire de **veiller à limiter les conséquences négatives des diverses réglementations environnementales sur la compétitivité de nos ports** : l'équilibre entre décarbonation des activités maritimes et recherche d'attractivité ne saurait systématiquement se traduire au détriment de cette dernière. Or, de vives difficultés se manifestent en particulier pour les ports ultramarins dans le cadre du champ d'application de l'intégration au système européen d'échange de

(1) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

quotas d'émission (SEQE-UE ; *Emission Trading System* – ETS) des activités de transport maritime ⁽¹⁾. Dans la pratique, des exemptions à l'obligation de restitution des quotas sont en effet prévues par la directive européenne révisée ⁽²⁾ pour les trajets entre un port d'une région ultrapériphérique (RUP) et un port de l'État d'appartenance de cette RUP. Deux limites critiques affectent toutefois l'optimalité de cette exemption : d'une part, celle-ci ne s'étend que jusqu'au 31 décembre 2030 et ne comporte aucune garantie de renouvellement, ce qui limite la visibilité des acteurs portuaires ultramarins ; d'autre part, elle n'inclut pas les trajets effectués entre une RUP française et un pays membre de l'Union européenne autre que la France hexagonale, et *a fortiori* pas intégralement non plus les trajets entre pays et territoire d'Outre-mer (PTOM) et un port de l'État d'appartenance de celui-ci (avec une obligation de restitution de quotas à hauteur de 50 % des émissions).

Aussi cette réglementation risque-t-elle à court terme d'entraîner **des conséquences contreproductives pour l'activité portuaire des territoires ultramarins**, comme l'ont mis en évidence les différents interlocuteurs de la mission. Selon l'Union maritime et portuaire (UMEP) de la Guadeloupe, un important paradoxe naît de l'intégration des ports ultramarins au système ETS, alors même qu'ils sont entourés dans la région de la Caraïbe de ports non européens qui n'y sont pas soumis. Alors que les territoires ultramarins demeurent particulièrement dépendants aux importations, il existe un risque réel que le surcoût lié à ce système de taxation du carbone se répercute sur le coût de la vie, complexifiant la capacité du grand port maritime de la Guadeloupe (GPMG) à entretenir sa compétitivité dans un environnement régional concurrentiel : « *à titre d'exemple, le risque de contournement reste élevé pour certains secteurs comme la croisière, avec le choix d'autres ports de base dans la Caraïbe* » ⁽³⁾. De son côté, l'UMEP de la Martinique relève un risque très élevé de fuite des trafics vers d'autres ports de la Caraïbe, en particulier pour le segment des croisières : « *cette taxe nous pénalise car elle n'est pas appliquée dans les états indépendants de la Caraïbe. Cela crée des distorsions de concurrence. Le coût total de l'ETS pour les armateurs représente 14 millions d'euros par an en Martinique. Certaines compagnies de croisière ont délocalisé leurs têtes de ligne en République Dominicaine où cette taxe n'existe pas.* » ⁽⁴⁾ Enfin, l'UMEP de la Guyane estime que « *ce dispositif aura à terme des conséquences sur les tarifs pratiqués par les compagnies.* » ⁽⁵⁾

Face à ces difficultés, vos rapporteurs, convaincus des risques que fait peser sur la compétitivité des ports ultramarins dans leur environnement régional l'intégration au système ETS des trajets maritimes à destination ou en provenance

(1) Pour le cas général, le périmètre géographique des émissions des navires qui sont soumises à restitution de quotas, indépendamment de leur pavillon d'appartenance, comprend 100 % des émissions émises à l'occasion de voyages entre deux ports de l'Union européenne (UE) et 50 % de celles émises au cours de voyages entre un port de l'UE et un second situé à l'extérieur de l'Union.

(2) Directive (UE) 2023/959 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union.

(3) Réponses écrites de l'Union maritime et portuaire (UMEP) de la Guadeloupe au questionnaire de la mission.

(4) Réponses écrites de l'UMEP de la Martinique au questionnaire de la mission.

(5) Réponses écrites de l'UMEP de la Guyane au questionnaire de la mission.

de ces derniers, recommandent de **pérenniser l'exemption à l'obligation de restitution des quotas pour les trajets maritimes entre un port d'une RUP de l'UE et un port de son État de référence**. La prise en compte de cette mesure par l'Union européenne constituerait un geste décisif pour faciliter l'intégration des Outre-mer français dans leurs bassins maritimes respectifs. Il importe en outre de généraliser cette exonération à l'ensemble des trajets entre le port d'une RUP ou d'un PTOM et un port d'un territoire continental de l'UE.

Recommandation n° 35 : Pérenniser, au titre du système ETS, l'exemption à l'obligation de restitution des quotas prévue par la réglementation européenne pour les trajets maritimes entre un port d'une région ultrapériphérique (RUP) de l'UE et un port de son État de référence, et généraliser cette exonération à l'ensemble des trajets entre le port d'une RUP ou d'un pays et territoire d'Outre-mer (PTOM) et un port d'un territoire continental de l'UE.

**CHAMP D'APPLICATION GÉOGRAPHIQUE DE LA DIRECTIVE 2023/959 POUR
LES ACTIVITÉS DE TRANSPORT MARITIME AU SEIN DU SYSTÈME ETS**

Départ/Arrivée	Arrivée/Départ	Application de l'ETS
Hexagone	RUP française	Exemption jusqu'au 31/12/2030 (100 % des émissions à partir de 2031)
RUP française	RUP française	Exemption jusqu'au 31/12/2030 (100 % des émissions à partir de 2031)
Hexagone	Autre Etat-membre de l'UE	100 % des émissions
RUP française	Autre Etat-membre de l'UE	100 % des émissions
RUP française	RUP d'un autre Etat-membre de l'UE	100 % des émissions
Hexagone	Pays tiers	50 % des émissions
RUP française	Pays tiers	50 % des émissions
PTOM	Hexagone ou RUP française	50 % des émissions
PTOM	Autre Etat-membre de l'UE	50 % des émissions
PTOM	Pays tiers	Non applicable
Pays tiers	Pays tiers	Non applicable (sauf application de la clause "Ports de transbordement de conteneurs voisins")

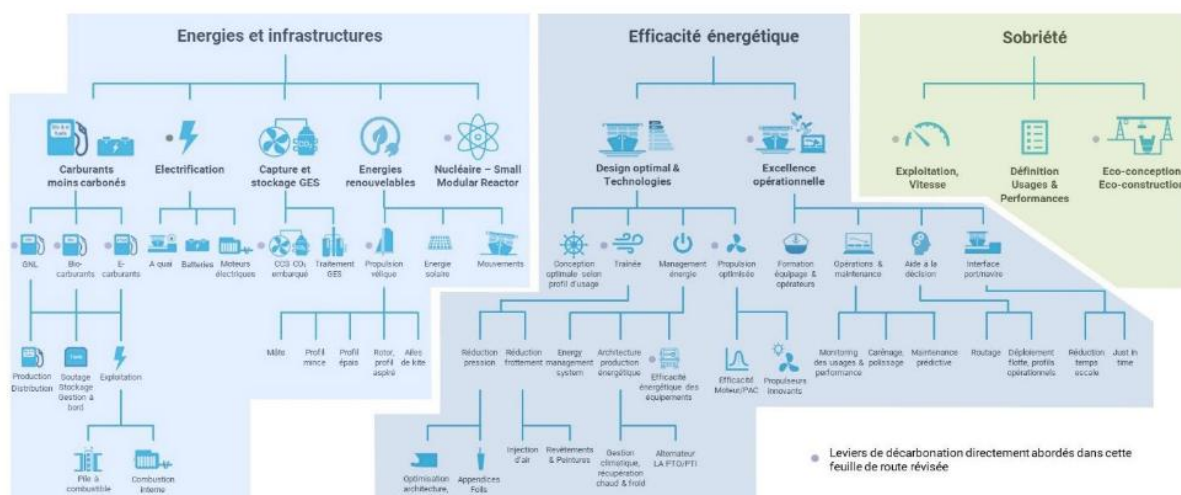
Source : Site internet du ministère chargé de la mer et de la pêche, onglet « Marché carbone européen (ETS) – transport maritime », consulté le 15/06/2026.

ii. Conforter le positionnement des GPM comme hubs énergétiques

D'autre part, décarboner le secteur portuaire représente, au-delà d'un impératif climatique, une véritable opportunité industrielle et économique pour les ports français : il est dès lors crucial de conforter le positionnement des GPM comme hubs énergétiques de pointe à l'échelle européenne, voire mondiale.

● **Une dynamique positive de décarbonation des infrastructures portuaires.** Dans le cadre des objectifs fixés par la feuille de route de décarbonation de la filière maritime, initialement publiée en 2023 et élaborée par la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) en collaboration avec le Cluster maritime français (CMF), Armateurs de France et le Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN) en application des dispositions de la loi « *Climat et résilience* » ⁽¹⁾, l'État apporte un soutien financier à la mise en œuvre d'opérations de modernisation énergétique dans les ports français. Ces projets de modernisation se déclinent suivant sept axes prioritaires : « *le développement de briques technologiques et de navires zéro émission, la mise en place de mesures [...] opérationnelles [pour améliorer la] sobriété [de] la flotte en service, la production et la distribution d'énergies décarbonées pour le maritime, la décarbonation des ports et leur transformation en hubs énergétiques, la décarbonation de la phase de production des navires, le renforcement du cadre réglementaire et la déclinaison opérationnelle de la feuille de route* » ⁽²⁾. Dans cette perspective, au-delà de la modernisation de la flotte maritime et fluviale, le développement des capacités d'avitaillement des navires en carburants alternatifs représente une voie privilégiée pour la décarbonation de la filière portuaire et la création de nouvelles sources de revenus.

ILLUSTRATION DES PRINCIPAUX LEVIERS DE DÉCARBONATION DU SECTEUR MARITIME



Source : DGAMPA et CMF, Feuille de route de décarbonation de la filière maritime, révision n° 1, novembre 2024, p. 27.

(1) Art. 301 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

(2) Site internet du ministère chargé de la mer et de la pêche, onglet « La décarbonation de la filière maritime », consulté le 15/06/2026.

D'un côté, **le déploiement d'installations de branchement électrique à quai contribue efficacement à la réduction des émissions de polluants** dans les zones urbano-portuaires, *via* une alimentation électrique des navires par des sources décarbonées ; si de nombreux terminaux disposent de pareils équipements (comme HAROPA ou Marseille), les GPM ultramarins sont confrontés à d'importantes difficultés, en termes à la fois d'aménagements techniques et d'approvisionnement. L'écosystème fluvial s'est quant à lui également engagé dans cette dynamique, pour le transport de marchandises comme pour celui de passagers ; d'après VNF, 304 bornes électriques (dont 131 gérées par l'opérateur) étaient déployées dans les ports intérieurs à la fin de l'année 2023. HAROPA et VNF ont ainsi mis en œuvre un projet de déploiement de 82 bornes électriques sur l'axe Seine, pour un investissement total de 9,2 millions d'euros (financé à hauteur de 20 % par des crédits européens).

De même, le port autonome de Strasbourg (PAS) a inauguré à la fin de l'année 2025 plusieurs bornes électriques (en partie alimentées par des ombrières photovoltaïques) au sein de sa nouvelle gare fluviale, pouvant accueillir et brancher à quai jusqu'à 8 bateaux de 135 mètres de long. Sur les segments fluviaux rhodaniens dont l'exploitation et l'entretien lui sont confiés, la CNR a prévu l'intégration du déploiement de deux bornes de branchement pour les navires de fret au cahier des charges des concessionnaires à l'occasion du renouvellement des contrats de concession pour la gestion des ports de Lyon, de Salaise-Sablons, Portes-lès-Valence et Arles ; 9 bornes électriques ont ainsi été mises en service au port de Lyon. A en outre été mis en place un programme de construction de bornes électriques haute puissance pour le branchement des bateaux de croisière sur le Rhône, dans l'objectif d'équiper l'ensemble des principales escales d'ici 2029 ; les deux escales de Tournon et d'Arles disposent aujourd'hui de ces équipements, deux autres étant en cours d'aménagement (Vienne et Tain-l'Hermitage) ⁽¹⁾.

Un nécessaire effort en faveur de l'installation de bornes d'alimentation électrique à quai dans les GPM

Dans le champ de la transition énergétique des infrastructures portuaires, l'accent a été mis par les GPM sur l'équipement des quais en dispositifs d'alimentation électrique à quai des navires. En effet, le règlement européen « AFIR » (*Alternative Fuel Infrastructure Regulation*) ⁽²⁾ impose une obligation à partir de 2030 pour les compagnies maritimes (pour les navires porte-conteneurs, de croisière et les ferrys) d'utiliser des branchements électriques à quai ou des technologies à émissions nulles lors de leurs escales dans les ports européens. Pour respecter cette obligation, 42 branchements électriques au total seront nécessaires à l'horizon 2030 dans les cinq GPM de Marseille, Dunkerque, HAROPA, Bordeaux et Nantes-Saint-Nazaire.

De son côté, le directoire d'HAROPA prévoit l'électrification complète des quais dédiés à la croisière maritime d'ici la fin de l'année 2026, et du reste des quais de Port 2000 d'ici la fin de l'année 2030. Le GPM de Marseille-Fos prévoit quant à lui le déploiement de

(1) Réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.

(2) Règlement (UE) 2023/1804 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants alternatifs et abrogeant la directive 2014/94/UE.

nouvelles bornes d'alimentation électrique à quai entre 2025 et 2030, à destination des paquebots et des porte-conteneurs, en complément des huit bornes déjà installées pour les navires de transport de passagers (ferries pour la Corse et ferries internationaux), dans le cadre de la multiplication des « *escales zéro-fumées* » prévue par la stratégie d'amélioration de la qualité de l'air du département (plan protection atmosphère des Bouches-du-Rhône).

Alors qu'une trentaine de bornes ont pu, entre 2023 et 2026, bénéficier d'un financement de l'État (objectif de 34 branchements opérationnels à la fin de l'année 2027), pour un volume global d'investissements de 145 millions d'euros ⁽¹⁾, il restera donc 8 branchements supplémentaires à financer sur la période 2028-2030.

De l'autre côté, l'utilisation du gaz naturel liquéfié (GNL) ou de l'hydrogène vert comme combustibles de transition représente une opportunité majeure à moyen terme et fait l'objet d'investissements nombreux, en particulier dans les GPM de Dunkerque (opérations de soutage de GNL par navire avitailleur) et de Marseille-Fos. De fait, comme le précise l'Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques publié par la DGITM, « *le GNL permet d'éliminer la quasi-totalité des émissions de composés soufrés (SOx), de réduire de plus 80 % des émissions d'oxyde d'azote (NOx) et jusqu'à 20 % les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) par rapport aux carburants maritimes conventionnels. Le recours à ce carburant alternatif améliore de façon significative la qualité de l'air des zones côtières et des villes portuaires [...]. Son utilisation a donc un impact positif au-delà du port où s'effectue l'avitaillement. Les moteurs déployés sur les navires ont également la capacité technique d'utiliser le biométhane et l'e-méthane, des carburants à plus faible impact carbone, ce qui en fait une potentielle solution de plus long terme au défi de la décarbonation.* » ⁽²⁾ Outre les énergies propres, les ports mettent l'accent sur l'économie circulaire (HAROPA Port a, par exemple, engagé des programmes de valorisation des déchets portuaires ou de dépollution de friches industrielles) et la modernisation de la flotte maritime et fluviale.

Malgré cette indéniable dynamique, **des difficultés se posent toutefois en ce qui concerne les modalités de décarbonation du secteur maritimo-portuaire**, avec deux obstacles principaux identifiés par les interlocuteurs de la mission : un coût des solutions alternatives qui est régulièrement trop élevé (e.g. prix des biocarburants ou du remplacement des moteurs au bénéfice de propulsions alternatives) et une maturité encore insuffisante de certaines technologies.

(1) Comme l'indique la DGITM (réponses écrites au questionnaire de la mission, « Parmi les 42 branchements à quai rendus nécessaires en application du règlement AFIR, une trentaine ont bénéficié du soutien de l'État par les moyens suivants : le plan France Relance a consacré 43 millions d'euros pour des opérations en lien avec l'électrification des quais entre 2020 et 2022 ; le fonds vert a été mobilisé à hauteur de 5 millions d'euros en 2023 au bénéfice des branchements du port de Marseille ; les contrats de plan État-régions (CPER) et les contrats de plan interrégionaux État-Régions (CPiER) 2023-2027 prévoient un montant de 43 millions d'euros pour la réalisation de branchements complémentaires dans les GPM, ce qui représente un montant global d'investissements pour les ports d'environ 145 millions d'euros. »

(2) DGITM, Observatoire de la performance portuaire et des chaînes logistiques, 2024, p. 62.

Des financements ciblés de VNF en faveur de la modernisation de la flotte fluviale

Alors que la déclaration interministérielle de Mannheim signée en octobre 2018 fixe un objectif de réduction de 35 % des émissions de GES du transport fluvial par rapport à 2015 (et un objectif de zéro émission à l'horizon 2050) sur le Rhin, VNF apporte aux entreprises de transport fluvial un soutien financier pour la modernisation de leur flotte de navires (transformation des moteurs, électrification). L'opérateur a ainsi adopté pour la période 2023-2027 un plan d'aides à la modernisation et à l'innovation (PAMI) de la flotte intérieure, doté d'une enveloppe de 35,2 millions d'euros (dont 12,5 abondés par VNF et 9,0 par l'État). Ce plan a accompagné plus de 200 projets de verdissement et de modernisation, dont 79 opérations de remotorisation ou de constructions neuves électriques ou hybrides, 83 études de faisabilité (rétrofit, hydrogène, biogaz, méthanol) et 15 opérations de développement de motorisations expérimentales ⁽¹⁾.

MONTANTS PROGRAMMÉS PAR VNF DANS LE CADRE DU PLAN D'AIDES À LA MODERNISATION ET À L'INNOVATION (PAMI) DE LA FLOTTE INTÉRIEURE (2023-2027)

Organisme financeur	Montant de l'enveloppe (en M€)
VNF	12,5
État	9,0
<i>Sous-total</i>	<i>21,5</i>
Région Île-de-France	4,0
Région SUD	1,2
Région Normandie	1,0
Ville de Paris	0,2
CNR	0,9
ADEME	6,4
<i>Sous-total</i>	<i>13,7</i>
Total du PAMI	35,2

Source : Réponses écrites de VNF au questionnaire de la mission.

• **Des axes d'amélioration pour conforter le positionnement des ports comme hubs énergétiques d'avenir.** Constatant que la transition écologique ne peut se faire au détriment de la compétitivité de l'écosystème portuaire français, vos rapporteurs proposent plusieurs axes d'amélioration destinés à conforter le positionnement des ports français comme hubs énergétiques d'avenir. D'une part, ils recommandent de soutenir l'accélération de la trajectoire d'installation d'infrastructures de branchement électrique à quai au sein des terminaux des GPM et des ports intérieurs : cette démarche, déjà entamée aujourd'hui, constitue un facteur décisif pour décarboner l'économie maritime et fluviale, mais aussi améliorer la qualité des relations entre villes et ports.

Recommandation n° 36 : Soutenir le déploiement des infrastructures d'alimentation électrique à quai (AEQ, ou *cold ironing*) dans les terminaux des GPM et des ports intérieurs.

(1) Le verdissement de la flotte fluviale s'appuie également, en plus du PAMI, sur les certificats d'économie d'énergie (CEE), via le programme REMOVE, qui vise à financer la transition énergétique des flottes de transport massif ainsi que l'aide au report modal, pour un budget de 19 millions d'euros (50 %) de l'enveloppe au profit de la modernisation du secteur fluvial.

D'autre part, alors que les compagnies maritimes et fluviales font de façon croissante le choix de carburants alternatifs, la disponibilité d'infrastructures portuaires pour le soutage de ces carburants et la dynamique de développement constitueront à l'avenir un nouveau levier d'attractivité à l'échelle régionale, nationale et européenne. Le renforcement des financements affectés à la recherche dans l'innovation portuaire et aux aménagements des infrastructures maritimes et fluviales doit en conséquence intégrer les priorités de la dynamique de modernisation des ports. Telles sont, selon vos rapporteurs, les conditions pour faire de la décarbonation un levier d'attractivité, et non une démarche punitive grevant la compétitivité portuaire.

Recommandation n° 37 : Favoriser le développement de l'offre en carburants alternatifs (gaz naturel liquéfié, méthanol, hydrogène) dans les ports français pour répondre aux exigences des armateurs engagés dans leur trajectoire de décarbonation.

Un rôle de premier plan des ports intérieurs dans la décarbonation du secteur portuaire ⁽¹⁾

Au sein de l'écosystème portuaire, plusieurs projets visent à expérimenter à l'échelle locale la mise en place de solutions innovantes pour la décarbonation du dernier kilomètre de la chaîne logistique, en accueillant des unités de production d'énergie décarbonée.

– Ports de Lille se distingue ainsi par un projet de création d'une station multi-énergie (avec un appel d'offres lancé en avril 2026), l'intégration de programmes européens en faveur de l'électrification du transport fluvial, ou encore des réflexions autour de l'électrification de la voie-mère entre la gare de triage de Lille-Délivrance et autour d'une différenciation de la tarification de la manutention en fonction du carburant utilisé.

– De son côté, au sein d'HAROPA Port, Ports de Paris a déployé un nombre important de bornes de recharge électriques à quai pour le fret, la croisière et la promenade, avec un dispositif d'incitation au verdissement des bateaux passagers par l'allongement des conventions d'occupation domaniale. En outre, l'autorité portuaire accompagne le déploiement de panneaux photovoltaïques sur la toiture des bâtiments, et a engagé en 2026 une étude sur l'opportunité de mise en place d'une boucle d'autoconsommation sur le port de Bonneuil-sur-Marne. D'autres projets de décarbonation franciliens sont également mis en œuvre, à l'image d'opérations de renaturation des berges (Bonneuil-sur-Marne, Gennevilliers, Port Seine Métropole Ouest, Épinay), de désimperméabilisation des voiries et d'inventaires de la faune et de la flore.

2. Affermir l'attractivité économique des ports français

Parallèlement, un dernier impératif sous-tend l'affermissement de la compétitivité de l'écosystème portuaire national : faire (ou refaire) de nos ports des zones industrielles d'excellence, au cœur d'une politique de réindustrialisation structurée et efficiente à l'échelle nationale.

(1) Encadré réalisé d'après les réponses écrites de l'AFPI au questionnaire de la mission.

a. Accroître la dynamique de réindustrialisation portuaire

À l'instar de nombreux ports européens, les ports français dépendent étroitement de l'activité de leurs ZIP pour le dynamisme de leurs trafics (pétrole pour l'industrie pétrochimique, coke et minerai pour les aciéries, charbon pour les centrales thermiques). Hauts lieux de souveraineté économique, ces ZIP sont cependant confrontées à un double phénomène d'accroissement de la concurrence internationale et de baisse tendancielle des trafics carbonés (qui s'est accompagnée de la fermeture progressive des petites unités de raffinerie en France au cours des 20 dernières années, à l'image de la fermeture de la raffinerie des Flandres à Mardyck en 2010 par Total, entraînant une perte immédiate de trafics de l'ordre de 10 millions de tonnes pour le port de Dunkerque). Se pose dès lors la question de savoir quels nouveaux trafics portuaires captifs pourront émerger et, dans une certaine proportion, se substituer aux flux pétroliers. Accompagner la transition du modèle économique des ports français implique, dans ces conditions, **d'anticiper les évolutions et les besoins industriels des espaces portuaires de demain** pour recréer une offre de trafics captifs pertinente et compétitive.

i. Un impératif de réindustrialisation corrélé à l'évolution des trafics

Dans cette perspective, l'enjeu pour les ports est bien de **mobiliser le foncier industriel portuaire pour les activités nécessitant un accès direct aux opérations de transport maritime** et engendrant des trafics. Comme le rappelle à ce titre l'UNIM, « *l'enjeu majeur est d'éviter l'écueil consistant à diluer le foncier stratégique dans des usages peu générateurs de flux* » ⁽¹⁾. L'avantage compétitif des ports français tenant à la disponibilité de zones foncières encore aménageables à proximité des accès nautiques peut leur permettre d'affirmer leur positionnement dans la compétition européenne, face à des concurrents nord-européens confrontés à une situation de forte saturation. Cet atout gagnera à être valorisé dans le cadre d'une stratégie industrielle cohérente et orientée vers la création de valeur ajoutée. Dans ce contexte, il paraîtrait opportun de développer une veille industrielle plus poussée de la dynamique de réindustrialisation portuaire, fondée sur des indicateurs précis permettant de mesurer l'accroissement du potentiel industriel et le positionnement des ZIP françaises au sein de leur environnement régional : évolution des capacités de raffinage, nombre et montants des projets de production d'hydrogène vert, de gigafactories ou de captage de CO₂, état de réalisation et d'avancement des projets, identification de la nature des trafics en corrélation avec ces évolutions industrielles et évolutions associées.

Des projets industriels majeurs soutenus par l'État dans les ZIP ⁽²⁾

Afin d'organiser la rencontre entre offre de fonciers portuaires à haute valeur ajoutée et demande des investisseurs pour l'implantation de gigafactories, plusieurs GPM ont récemment accompagné divers projets industriels majeurs au sein de leurs ZIP :

(1) Réponses écrites de l'UNIM au questionnaire de la mission.

(2) Encadré réalisé d'après les réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

- au sein de la ZIP de Fos-sur-Mer, le projet Mistral de Marcegaglia relatif à la production d'acier décarboné (1 milliard d'euros) ; le projet Neocarb, porté par Elyse Energy, concernant la production de carburants de synthèse pour le transport maritime et l'aérien (plus d'1 milliard d'euros d'investissements) ; le projet industriel Gravithy ⁽¹⁾, relatif à la fabrication de fer réduit à partir d'hydrogène bas carbone, pour un investissement de 2 milliards d'euros faisant l'objet d'une levée de fonds en cours. En mai 2026, cependant, le projet de la société Carbon (construction d'une méga-usine de panneaux solaires sur la ZIP de Fos, pour 1,7 milliard d'euros d'investissement et 3 000 emplois potentiels) a été abandonné, ce qui constitue un signal inquiétant pour la structuration de la zone ;
- à Dunkerque, les annonces d'implantation d'usines représentent environ 10 milliards d'euros sur la période 2025-2035 : projets des groupes Verkor, ProLogium, XTC/Orano, ArcelorMittal, Suez, Enchem, Crystalrod, Flocryl, Photosol, H2V, Engie Thermique France, Ceva Logistics (logistique pour les véhicules neufs), Clarebout (secteur agroalimentaire), ou encore le chantier des deux EPR2 sur le site nucléaire de Gravelines ;
- au port du Havre, 75 hectares sont en outre en cours de commercialisation en 2026 : *« HAROPA Port entend poursuivre la préparation et la commercialisation de ses réserves foncières pour la réindustrialisation durable de l'axe Seine, en utilisant à la fois les terrains déjà artificialisés dans une logique de reconstruction sur le port et la possibilité d'aménager 456 hectares en Normandie et 30 hectares en Île-de-France, pour accueillir des projets d'envergure nationale ou européenne »* ⁽²⁾ ;
- à Nantes-Saint-Nazaire, le projet de l'entreprise Take Kair visant la construction d'une usine de production de e-carburants à l'horizon 2031 à partir de production d'hydrogène vert (H2) pour un volume total de 800 millions d'euros d'investissements.

Dans ce contexte, la **loi du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte** a notamment visé à renforcer la mobilisation prioritaire du foncier portuaire, en y facilitant l'implantation des sites industriels ⁽³⁾ : planification du foncier industriel à l'échelle régionale *via* les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) ⁽⁴⁾, élaboration d'une stratégie nationale pour une industrie verte pour la période 2023-2030 ⁽⁵⁾, facilitation de la procédure de cessation d'activité des anciens sites industriels pour accélérer la réhabilitation des friches ⁽⁶⁾, ouverture de la possibilité de réaliser des opérations de compensation par anticipation, simplification de la procédure d'autorisation environnementale (consultation du public et instruction du dossier par les services de l'État menées en parallèle, dans un objectif de division par deux des délais de délivrance, de 17 à 9 mois) ⁽⁷⁾, création d'une procédure exceptionnelle pour les

(1) Entreprise industrielle installée au sein de la ZIP de Fos-sur-Mer, GravitHy assure la production de fer réduit (DRI/HBI) à partir d'hydrogène ; ce fer a ensuite vocation à être utilisé par les aciéristes, dans des fours à arc électrique, pour la production d'acier vert. Cette technique de production de fer vise notamment à réduire drastiquement les émissions de CO₂ dans les processus industriels.

(2) Réponses écrites d'HAROPA Port au questionnaire de la mission.

(3) Art. 1 à 24 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

(4) Art. L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

(5) Art. 2 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 précit.

(6) Art. L. 512-6-1 du code de l'environnement.

(7) Art. L. 181-9 du code de l'environnement.

projets industriels d'intérêt national majeur (prévoyant notamment la délivrance du permis de construire par l'État et non plus par les communes) ⁽¹⁾, ou encore facilitation du financement des projets industriels verts.

- ii. Faciliter le déploiement des investissements industriels dans les zones portuaires et renforcer le soutien aux filières d'avenir

Afin d'accompagner la mise en œuvre de cet impératif de réindustrialisation, condition nécessaire du rehaussement de l'attractivité économique des ports français, vos rapporteurs appellent à faciliter le déploiement des investissements industriels dans les zones portuaires et à renforcer le soutien de l'État aux filières d'avenir.

● **Favoriser le déploiement de sites industriels « clés en main ».** Alors même que les ZIP constituent des terrains privilégiés pour l'aménagement de nouveaux sites industriels en lien avec l'activité portuaire, des difficultés opérationnelles, déjà relevées *supra*, sont régulièrement identifiées par les opérateurs économiques dans la conciliation entre objectif de réindustrialisation et réglementations relatives à l'adaptation au changement climatique ⁽²⁾. Dans ce cadre, à la suite d'un premier processus de labellisation de « sites clés en main » entamé en 2019 pour une centaine de zones, le dispositif des « sites industriels clés en main France 2030 » a été lancé en mai 2023 afin d'accélérer les implantations de projets industriels, via un processus d'identification et de labellisation des espaces à fort potentiel de développement. Cette seconde démarche retient 55 sites prioritaires, suivis au niveau local par un sous-préfet référent ⁽³⁾. En parallèle, l'appel à projets « zones industrielles bas carbone » (ZIBaC) ⁽⁴⁾ de l'ADEME, déployé dans le cadre du plan France 2030, vise à soutenir la conception et le déploiement des réseaux qui accompagneront l'installation des industries bas carbone d'avenir (réseaux électriques, de chaleur, de distribution d'hydrogène). Aux termes de la DGITM, « le GPM de Bordeaux et le port autonome de Strasbourg sont engagés dans le programme ZIBaC de l'ADEME. À Bordeaux, par exemple, le programme d'actions BEES-ZIP, porté par le GPM, la métropole et EDF, vise à améliorer la gestion de la ressource en eau, capturer, stocker et réutiliser le CO₂ émis, et accueillir de nouvelles industries. » ⁽⁵⁾

(1) Art. L. 300-6-2 du code de l'urbanisme.

(2) Dans le cadre de l'élaboration en cours de la stratégie européenne portuaire (publiée le 4 mars 2026 ; la position du Conseil sur le texte a été approuvée le 8 juin 2026 par les États membres), la DGITM indique (réponses écrites au questionnaire de la mission) ainsi que « les autorités françaises souhaitent engager des réflexions pour adopter des lignes directrices claires permettant d'aligner les stratégies de réindustrialisation verte avec les objectifs issus des textes visant la protection de l'environnement », e.g. via une clarification du périmètre des études d'impact environnemental..

(3) Une nouvelle procédure de labellisation a en outre été instaurée en mars 2026 afin d'harmoniser ces deux approches (Circulaire du 9 février 2026 relative à la mise en œuvre du dispositif « sites clés en main », NOR : ECOI2603213C).

(4) Appel à projets opéré par l'ADEME en faveur de la décarbonation des zones industrielles. Cinq ZIP métropolitaines bénéficiaient de ce programme en 2024 (Dunkerque, HAROPA Port, Marseille, Nantes-Saint-Nazaire et Bordeaux).

(5) Réponses écrites de la DGITM au questionnaire de la mission.

Les sites « clés en main » : une labellisation de sites industriels prêts à l'emploi résultant d'une démarche de pré-autorisation

Pour bénéficier de la labellisation « *site clés en main* », le propriétaire du site, porteur du projet (en l'espèce, l'autorité portuaire pour un terrain situé au sein d'une ZIP), doit déposer un formulaire de candidature contenant un ensemble de pièces obligatoires : titre de propriété conforme, certificat d'urbanisme d'information (CU-a, certificat obtenu auprès de la collectivité compétente pour connaître la nature des règles d'urbanisme applicables à un terrain : taxes, servitudes, faisabilité des projets, etc.), étude faune-flore en cours de validité, état des lieux archéologique (fourni par la direction générale des affaires culturelles – DRAC) et identification de solutions foncières envisageables pour la mise en œuvre de mesures de compensation, avec des précisions quant au calendrier cohérent de maîtrise foncière. Le porteur de projet devra notamment attester de l'absence d'incompatibilité manifeste avec les planifications environnementales en vigueur (plan de gestion des risques d'inondation – PGRI, schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE) ⁽¹⁾. Les dossiers sont ensuite instruits dans un délai de quatre mois par les services déconcentrés de l'État (avec une première réponse au bout de deux mois, donnant éventuellement lieu à la poursuite d'une instruction approfondie dans un délai maximal de deux mois supplémentaires), sous la coordination du préfet de région.

En cas de validation du dossier, le site bénéficie de la labellisation « *clés en main* » et d'une valorisation renforcée auprès des porteurs de projets, qui se traduit par une mise en ligne sur la plateforme nationale France Foncier +, créée en 2023 par la Banque des territoires et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema), ainsi que par une promotion par les agences régionales d'attractivité et de développement et Business France (pour la recherche d'investissements étrangers). La durée de validité du label est corrélée à celle de l'étude faune-flore (5 ans) et des documents de planification.

Dans ce cadre, **les grands ports se sont largement saisis de cette faculté de labellisation « clés en main »**. Pour HAROPA Port, six sites ont d'ores et déjà été labellisés sur le domaine portuaire, couvrant une surface globale de 230 hectares. En 2023, un premier site a été attribué à ENGIE sur une parcelle de 25 hectares pour un projet de production de carburant d'aviation durable (carburant d'aviation durable, ou *sustainable aviation fuel* – SAF) à partir de CO₂ issu d'un projet de méthaniseur, à hauteur de 1,5 milliard d'euros, pour une mise en service programmée en 2032. En 2024, les investissements réalisés par les entreprises QAIR (projet « *Methavert* », implantation d'une usine de production d'hydrogène et de e-méthanol destinée à produire à terme 200 000 tonnes de e-méthanol pour alimenter les secteurs des transports et de l'industrie), Air Products (projet « *Neom Green Hydrogen* », visant la fourniture d'hydrogène décarboné à partir d'ammoniac renouvelable, pour une mise en service prévue en 2030) et LIVISTA Energy (projet de création d'une raffinerie chimique de lithium, matière première essentielle à la fabrication des batteries de véhicules électriques, visant l'approvisionnement en batteries de 1,5 million de véhicules électriques par an, avec une mise en service prévue en 2028) ont porté sur un second ensemble de terrains « *clés en main* », situés sur la parcelle Ouest A29 (60 hectares). Représentant un

(1) Circulaire du 9 février 2026 relative à la mise en œuvre du dispositif « sites clés en main », p. 3.

volume global d'investissements de 2,6 milliards d'euros, ils devraient à titre prévisionnel engendrer près d'un million de tonnes de trafic maritime annuel et 500 000 tonnes de trafic fluvial. En 2026, trois autres sites labellisés restent à commercialiser, sur des parcelles d'une superficie allant de 25 à 54 hectares ⁽¹⁾, et un dernier site se trouve en cours de commercialisation sur le territoire de la métropole de Rouen (Moulineaux), mais l'acceptabilité sociale de projets industriels à proximité d'une zone urbaine limite les possibilités de construction.

Afin de favoriser la viabilisation des sites « *clés en main* », **il est selon vos rapporteurs nécessaire d'aller plus loin dans l'aménagement de solutions d'aménagement garanties et préautorisées** pour les investisseurs dans le champ industriel. Systématiser la labellisation des sites « *clés en main* » dans les zones industrialo-portuaires, avec une prise en charge de la plus grande partie des formalités d'autorisation directement par l'autorité gestionnaire du foncier, apparaît être une voie privilégiée pour attirer les investisseurs et réduire les délais procéduraux et de mise en œuvre des projets, qui demeurent largement supérieurs à ceux observés dans les autres grands ports européens. De cette dynamique d'accélération et de simplification des démarches découlera un renforcement naturel de l'attractivité du foncier portuaire français.

Recommandation n° 38 : Systématiser la labellisation des sites industriels « *clés en main* » dans les zones portuaires, pour accélérer l'attraction d'investissements industriels susceptibles d'engendrer des trafics captifs pour les ports.

● **Soutenir les filières industrielles d'avenir.** En outre, vos rapporteurs appellent à identifier et à soutenir les filières d'avenir dans le secteur du transport maritime. Des leviers technologiques, à l'image du transport vélique ⁽²⁾, sont disponibles, au-delà des impératifs de sobriété et de transformation énergétiques, pour accélérer la décarbonation de l'écosystème portuaire dans un objectif de compétitivité, tout en représentant des axes de développement industriels pertinents qui gagneraient à être davantage soutenus par les pouvoirs publics au titre de la politique de réindustrialisation. De même, l'aménagement de la filière éolienne *offshore*, en plus de permettre la valorisation des réserves foncières *via* l'installation au sein des ZIP d'entreprises spécialisées dans la fabrication des pales, l'assemblage des nacelles et l'installation en mer des éoliennes, est susceptible d'accroître la part d'énergie décarbonée exploitée par les ports. En matière d'éolien flottant, l'objectif

(1) D'après HAROPA Port (réponses écrites au questionnaire de la mission, « sur un des sites, des échanges sont en cours avec la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et la direction générale de la prévention des risques (DGPR) pour lever des contraintes liées au plan de prévention des risques technologiques (PPRT), qui grèvent la moitié de la parcelle. Les deux autres doivent faire l'objet de compensation environnementale pour les zones humides et les espèces protégées impactées. »

(2) Assemblée nationale, rapport n° 2615 fait au nom de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la proposition de loi visant à accélérer le développement du transport maritime à propulsion vélique (n° 1502), par Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, p. 6 : « [...] le développement d'une filière vélique est également un enjeu de souveraineté : c'est la seule technologie mature et disponible qui permet de réduire la dépendance du transport maritime aux carburants fossiles. En outre, la France se situe à la pointe des technologies et des équipements développés pour assurer la propulsion vélique de navires existants. »

fixé par le Gouvernement est d'atteindre une production de 45 GW d'ici 2050. À titre d'illustration, l'installation à HAROPA Port de l'usine Siemens Gamesa doit permettre à terme la création de 750 emplois au sein de la ZIP du Havre. Nombreux sont les ports accueillant des entreprises spécialisées dans la production de nacelles, le pré-assemblage des éoliennes, ou l'installation du parc éolien : Nantes-Saint-Nazaire (deux usines General Electric Renewable Energy à Montoir-de-Bretagne), Cherbourg (Ports de Normandie) ou Brest.

Recommandation n° 39 : Amplifier le soutien de l'État, des collectivités et des établissements publics portuaires aux filières industrielles d'avenir.

b. Soutenir la mise en place de zones franches portuaires par des dispositifs fiscaux adaptés

Enfin, des leviers fiscaux spécifiques peuvent être activés afin de dynamiser l'attractivité économique des ports aux yeux des investisseurs français et étrangers. Parmi les solutions envisageables destinées à affermir cette dynamique, **la création de zones franches portuaires**, bénéficiant d'exonérations et d'allègements fiscaux au profit des activités logistiques et portuaires, pourrait constituer une solution décisive pour l'affermissement de la compétitivité portuaire, et inciter à de nouvelles implantations industrielles et logistiques au sein des ZIP.

Les ports francs, des zones logistiques et de stockage fiscalement attractives

– **Des zones franches extraterritoriales bénéficiant d'avantages fiscaux.** Un port franc est une zone franche extraterritoriale adossée à un port maritime et reposant sur les principes de liberté de circulation maritime des marchandises ⁽¹⁾. Il permet notamment de conserver des marchandises pour une période illimitée à un coût très faible. Ces espaces de stockage bénéficient d'un régime fiscal particulier : les biens qui y sont déposés ne sont soumis ni aux taxes ni aux droits de douane tant qu'ils n'ont pas atteint leur destination finale ⁽²⁾. De la même manière, lorsqu'une vente est réalisée à l'intérieur d'un

(1) *Assemblée nationale, proposition de résolution n° 3641 invitant le gouvernement à créer les conditions de création de zones portuaires d'intérêt stratégique, 7 décembre 2020, présentée par Mme Agnès Firmin Le Bodo et M. Paul Christophe, députés, exposé des motifs* : « Les zones franches portuaires sont des zones portuaires à l'intérieur desquelles on peut librement décharger, manutentionner, transformer et réexpédier des marchandises. Les marchandises ne sont frappées des droits de douane en vigueur qu'au moment où elles sont expédiées à des consommateurs situés dans le pays sur le territoire duquel se trouve la zone franche portuaire. Cette zone logistique bénéficie d'une extraterritorialité douanière, ce qui signifie que les produits qui y sont entreposés ne sont pas sujets à des droits de douane tant qu'ils n'entrent pas définitivement sur le marché. Cela vise avant tout à libérer un port, qui présente pour le commerce de nombreux avantages géographiques, de l'obligation d'appliquer de hauts tarifs et de complexes règlements douaniers. Afin notamment de favoriser l'accélération de la rotation des navires, grâce à la réduction des formalités de vérification douanière. Pourtant les zones franches logistiques restent au mieux méconnues, au pire honnies en France. »

(2) *Sandrine Drapier, « Les secrets des ports francs », 2023, in : Revue de la recherche juridique, n° 2023/2, pp. 772-786* : « Les nouveaux ports francs sont créés le long des nouvelles routes arctiques et de la soie. Les grands ports à conteneurs, à travers le monde, ont tous une zone franche. Adossés aux ports maritimes et reposant sur les principes de liberté de circulation maritime et des marchandises, les ports francs sont des zones extraterritoriales. Ce régime d'exception induit une série de restrictions pour l'État d'accueil, concernant le contrôle des marchandises, destinées à y être stockées, ainsi que leur utilisation ou leur

port franc, aucune taxe n'est appliquée à la transaction ⁽¹⁾. Créées à l'origine pour accueillir de façon temporaire des matières premières, puis des produits manufacturés avant leur acheminement, leur transit ou leur réexpédition, les ports francs bénéficient d'exemptions fiscales et douanières nombreuses et variables ; dans de nombreux pays, les formalités exigées pour déposer des biens dans ces espaces restent limitées ⁽²⁾.

– **Des avantages et des inconvénients déjà recensés.** Ces zones se distinguent en outre par des avantages comme par des inconvénients. Conçu pour simplifier les échanges commerciaux *via* un allègement de procédures douanières souvent longues et complexes, ce régime est particulièrement utile pour les marchandises qui transitent par un territoire avant d'être réexportées vers un autre pays, puisque les formalités de dédouanement ne sont alors effectuées qu'à l'arrivée dans le pays de destination. En réduisant les contraintes administratives, ces zones franches contribuent également à rendre plus fluide la circulation des marchandises dans les grands ports de transit, qui occupent une position stratégique au sein des réseaux maritimes mondiaux. Elles peuvent en outre accueillir des activités industrielles, telles que la transformation de matières premières ou l'assemblage de composants, avant que les produits finis ne soient exportés vers d'autres marchés. Plus largement, la création de ports francs répond à la volonté de tirer parti des atouts géographiques de certains ports : ce statut favorise ainsi une rotation plus rapide des navires grâce à la diminution des contrôles administratifs, tout en offrant aux entreprises une plus grande liberté pour stocker, exposer et parfois même produire des marchandises ⁽³⁾. Cependant, les caractéristiques mêmes qui expliquent l'attractivité des ports francs peuvent favoriser des détournements : de fait, la souplesse des régimes juridiques encadrant ces espaces complexifie l'identification précise et la traçabilité des biens qui y sont conservés ainsi que de leurs véritables propriétaires. Cette opacité peut attirer des acteurs impliqués dans des activités illicites, désireux de profiter des avantages accordés par les pouvoirs publics. Les ports francs sont ainsi parfois soupçonnés de servir de lieux de stockage pour des biens dont l'origine est illégale ⁽⁴⁾ ou de représenter une menace en termes de blanchiment de capitaux ⁽⁵⁾.

– **La réforme des ports francs suisses : une suppression de l'extraterritorialité dans un objectif de transparence.** Avec une modification de sa loi sur les douanes, la Suisse a aménagé en novembre 2015 le régime de ses ports francs, désormais qualifiés de « *dépôts francs sous douane* » : ces espaces ne sont plus assimilés à des territoires douaniers étrangers et perdent le statut d'extraterritorialité dont ils bénéficiaient auparavant, ce qui permet aux autorités douanières d'y effectuer des contrôles et des inspections. L'un des principaux objectifs de cette réforme était d'accroître la transparence des activités réalisées au sein de ces zones. À cette fin, les gestionnaires des dépôts francs doivent tenir un registre recensant les propriétaires ainsi que les exploitants

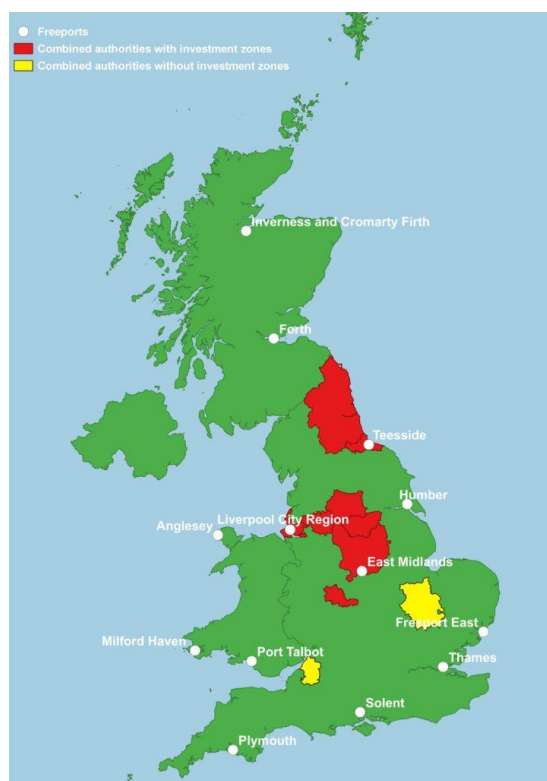
destination. Les ports francs reposent ainsi en grande partie sur le secret : ils offrent anonymat, sécurité et opacité, empêchant la traçabilité du bien entreposé. ».

- (1) Cette situation offre par exemple aux collectionneurs et aux galeristes la possibilité d'y entreposer sans restriction en quantité des biens culturels, sans avoir à régler de TVA ou de droits de douane.
- (2) Il suffit ainsi en général d'indiquer la nature des objets stockés ainsi que l'identité du dépositaire, sans qu'il soit nécessaire de révéler celle du propriétaire. Par conséquent, ce régime d'exception restreint l'État d'accueil dans sa capacité à contrôler la nature, l'utilisation et la destination des marchandises stockées.
- (3) G. Blumberg, « Port franc », in : *Encyclopædia Universalis*, consulté en ligne le 15/06/2026.
- (4) Unesco, Les ports francs et le risque de trafic illicite des biens culturels, 2026, vingtième session du Comité intergouvernemental pour la promotion du retour de biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale : dans le domaine de l'art, par exemple, les ports francs peuvent être utilisés pour conserver des œuvres provenant de vols, de pillages ou de fouilles clandestines.
- (5) Groupe d'action financière (GAFI, ou Financial action task force – FATF), Money Laundering vulnerabilities of Free Trade Zones, 2010.

présents dans ces espaces. La législation impose également une déclaration spécifique concernant les marchandises considérées comme sensibles ; pour chacune d'elles, les informations communiquées doivent comprendre un inventaire détaillé, leur valeur estimée, leur certificat d'origine ainsi que l'identité de la personne autorisée à en disposer.

À l'échelle européenne, **plusieurs zones franches logistiques existent et sont dotées d'avantages fiscaux conséquents**. À titre d'illustration, à sa sortie de l'Union européenne, rendue effective le 1^{er} janvier 2021, le Royaume-Uni a lancé un programme de création de plusieurs « *freeports* » répartis sur l'ensemble de son territoire – huit en Angleterre, deux au Pays de Galles et deux en Écosse – afin d'améliorer l'attractivité de ses ports au sein des flux du commerce mondial ⁽¹⁾. Dans un communiqué du 9 février 2020, le secrétaire en chef au Trésor (*Chief Secretary to the Treasury*) expliquait vouloir accroître l'activité commerciale des ports britanniques, y attirer les investissements étrangers et augmenter la productivité, afin d'y créer plusieurs milliers d'emplois et d'en faire des hubs d'innovation ⁽²⁾. Or, la création de ces ports francs a eu directement pour objectif « *d'attirer des flux qui normalement iraient en Europe et d'y effectuer des transformations à valeur ajoutée proche du marché. Ces ports francs sont une menace pour les ports européens et surtout les ports français.* » ⁽³⁾

IMPLANTATION DES PORTS FRANCS CRÉÉS PAR LE ROYAUME-UNI ENTRE 2021 ET 2024



Source : T. Arnold, P. Holmes et I. Papadakis, « Whatever happened to Freeports? Trade and Local Development in the General Election », 2024, in : UK Trade Policy Observatory (UKTPO).

(1) A. Guillemoles, « Les ports francs britanniques, une annonce à visée d'abord politique », 2020, in : La Croix.

(2) R. Sunak, communiqué de presse, « Freeports Consultation : Boosting Trade, Jobs and Investment Across the UK », 2020.

(3) Assemblée nationale, proposition de résolution n° 3641 précit.

Dans ce contexte, le système portuaire français aurait tout à gagner de **la création de zones portuaires d'intérêt stratégique disposant d'allégements fiscaux et de procédures administratives simplifiées** : attraction d'activités logistiques, encouragement de nouvelles implantations, ou encore dispositifs d'allégements dégressifs dans le temps ⁽¹⁾. Plus que des outils douaniers ou fiscaux, la création de ces zones doit être placée au service d'une stratégie industrielle, commerciale et maritime nationale, dans une démarche de maritimisation des esprits. Munis de pareils dispositifs, les ports français pourraient ainsi gagner en compétitivité, à la condition d'adosser de manière cohérente la mise en place de ces zones à la stratégie portuaire et de viser le développement de spécialisations locales dans des filières d'avenir : énergie bas carbone, transition numérique, assemblage industriel.

Recommandation n° 40 : Afin de faire des ZIP des outils attractifs de souveraineté économique, étudier la possibilité de mettre en place des zones portuaires d'intérêt stratégique dans les ports maritimes et fluviaux, associant allégements de fiscalité et simplification des régimes d'autorisations.

*

* *

(1) *Assemblée nationale, 15^e législature, question orale n° 1224, par Mme Agnès Firmin Le Bodo, députée, 5 janvier 2021* : « La France pourrait et devrait être une porte de l'Europe en proposant des services à très forte valeur ajoutée et non seulement se battre par les coûts, dans un espace à forte croissance et forte valeur ajoutée dans le but de créer une nouvelle demande. Au-delà d'une zone franche logistique, il conviendrait de mettre en place des zones portuaires d'intérêt stratégique ou zones de compétitivité de logistique portuaire. Celles-ci pourraient de surcroît bénéficier d'exonérations ou allègements fiscaux pour agir sur l'attractivité portuaire ; ces exonérations seraient limitées dans le temps, dégressives et auraient pour but de développer les volumes et d'envisager de les intégrer dans des zones économiques spéciales avec la mise en place de mesures spécifiques en accompagnement du développement de nouveaux projets. »

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du mardi 7 juillet 2026 et a autorisé sa publication.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

https://videos.assemblee-nationale.fr/video.19317687_6a4caff614f7d.comite-d-evaluation-et-de-controle-des-politiques-publiques--examen-du-rapport-sur-l-evaluation-de--7-juillet-2026

ANNEXE N° 1 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions :

- M. Jean-Frédéric Laurent, délégué général de l'Union des ports de France (UPF)* ; et M. Francis Grimaud, président de l'Union maritime et portuaire de France (UMPF), accompagné de M. Hervé Gauducheau, président de l'Union maritime et commerciale de Dunkerque (UMCDK), M. Martin Féraud, président de l'Union maritime et fluviale de Marseille-Fos (UMF)* et Mme Audrey Delbreilh, responsable Affaires publiques de l'UMPF (21 janvier 2026)
- M. Marc Bourdon, directeur général de Mediterranean Shipping Compagny (MSC)* France (28 janvier 2026)
- Mme Christine Cabau Woehrel, vice-présidente exécutive en charge des actifs et des opérations du groupe CMA CGM*, accompagnée de M. Bertrand Bey, directeur des relations institutionnelles (4 février 2026)
- M. Matthieu Chabanel, président-directeur général de SNCF Réseau*, accompagné de M. Étienne Delpy, directeur commercial, M. Paul Mazataud, responsable du département Fret, et Mme Nelly Gaillard, conseillère parlementaire par intérim auprès du groupe SNCF* (11 février 2026)
- MM. Antoine Kuhn, président de Maritime Kuhn, Arnaud Kuhn et François-Georges Kuhn, directeurs généraux (11 février 2026)
- MM. Renaud Spazzi, directeur général délégué de Voies navigables de France (VNF), et Lionel Rouillon, directeur du développement, accompagnés de Mme Muriel Mournetas, directrice de cabinet (18 février 2026)
- M. Julien Dujardin, président du directoire du grand port maritime de La Réunion (GPMDLR) (24 février 2026)
- M. Frédéric Delorme, président de Rail Logistics Europe* (RLE), accompagné de M. Romain Lagarde, responsable des relations institutionnelles et territoriales de RLE, et Mme Karine Grossetête, directrice des affaires publiques du groupe SNCF* (4 mars 2026)
- M. Alexis Zajdenweber, commissaire aux participations de l'État, directeur général de l'Agence des participations de l'État (APE), accompagné de M. Arthur Faust, directeur de participations Transports, et de M. Antonin Valls, chef de cabinet (25 mars 2026)
- M. Rodolphe Gintz, directeur général des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM), accompagné de Mme Floriane Torchin, directrice des transports ferroviaires et fluviaux et des ports, Mme Stéphanie Cubier, sous-directrice des ports, M. Arthur de Cambiaire, chef du bureau de la stratégie portuaire, et M. Nicolas Bina, conseiller élus et communication (31 mars 2026)

- Mme Claire Merlin, présidente de l'Association française des ports intérieurs (AFPI), directrice générale du port autonome de Strasbourg, M. Pierre Meffre, vice-président de l'AFPI, directeur exécutif des territoires de la Compagnie nationale du Rhône (CNR), M. Ferenc Szilágyi, vice-président de l'AFPI, directeur général de Ports de Lille, et M. Luc Houllebrèque, délégué général de l'AFPI (*1^{er} avril 2026*)
- M. Jean-Philippe Quitot, chef du service des flottes et des marins à la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), accompagné de M. Antoine Hannedouche, chef de la mission de la flotte de commerce (*8 avril 2026*)
- M. Gil Lorenzo, directeur général adjoint à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), accompagné de M. Guillaume Vanderheyden, sous-directeur du commerce international (*8 avril 2026*)
- MM. Gilles Kindelberger, président de l'Union portuaire rouennaise (UPR), et Thomas Courtier, directeur général (*15 avril 2026*)
- M. Bruno Delsalle, directeur général de l'Association internationale des villes et ports (AIVP), accompagné de Mme Noémi Mené, cheffe de projet Mobilité durable et villes portuaires fluviales (*15 avril 2026*)
- Mmes Delphine André, présidente de GCATRANS, membre du conseil de direction de la Fédération nationale des transports routiers (FNTR)*, et Florence Berthelot, déléguée générale de la FNTR (*6 mai 2026*)
- M. Philippe Chain, co-fondateur et conseiller stratégique de Verkor* (*13 mai 2026*)
- M. Michaël Quernez, Premier vice-président du Conseil régional de Bretagne, M. Mathieu Bergé, conseiller régional de Nouvelle-Aquitaine, M. Jérôme Audrain, chargé de mission Grands ports maritimes à la région Nouvelle-Aquitaine, et M. José Sanchez, directeur adjoint de la mer, des ports et du littoral de la région Hauts-de-France, représentant Régions de France (*13 mai 2026*)
- Mme Sandra Gillet, responsable Europe des achats d'opérations portuaires, de transport par barges et de plateformes logistiques d'ArcelorMittal*, et M. Stéphane Delpeyroux, directeur des affaires publiques France (*13 mai 2026*)
- M. Serge Castel, préfet, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine (DIDVS) (*20 mai 2026*)
- M. Michel Fricout, vice-président du Conseil départemental du Calvados, vice-président de l'Association nationale des ports maritimes territoriaux (ANPMT), M. Philippe Deiss, directeur général de Ports de Normandie, M. Michel Segain, personnalité qualifiée de l'ANPMT, ancien président de l'Union maritime et portuaire (UMEP) du Havre, et Mme Juliette Bas Frébourg, déléguée générale de l'ANPMT (*20 mai 2026*)

2. Tables rondes :

- **Table ronde sur les déterminants généraux de la performance portuaire**
(*21 janvier 2026*)
- pour l'Union des entreprises de transport et de logistique de France (Union TLF)* : M. Philippe de Crécy, directeur des affaires publiques et comptes stratégiques de CEVA Logistics*, président de TLF Overseas*, Mme Anne-Sophie Fribourg, vice-présidente

de Global Ocean Freight Zencargo, présidente de la Commission maritime de TLF Overseas, M. Hervé Cornède, directeur des affaires publiques de GEODIS*, M. François Daniel, délégué général de TLF Overseas, et Mme Louise Chevalier, déléguée aux affaires maritimes de TLF Overseas ;

- pour l’Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)* : Mme Valérie Clément-Launoy, directrice générale, et M. Jean-Michel Garcia, délégué pôle international – transport, commerce et douane.

- **Table ronde sur la compétitivité portuaire du point de vue des armateurs**
(28 janvier 2026)

- pour Armateurs de France* : M. Édouard Louis-Dreyfus, président d’Armateurs de France et de LD Armateurs, accompagné de M. Laurent Martens, délégué général d’Armateurs de France ;
- pour Corsica Linea* : M. Pierre-Antoine Villanova, directeur général, accompagné de Mme Lucie Junet, directrice des affaires publiques et institutionnelles ;
- pour la Compagnie française de croisières (CFC) : Mme Maëlysse Pierrot-Guibourt, présidente.

- **Table ronde sur les atouts et les faiblesses de la logistique portuaire**
(4 février 2026)

- pour l’Union nationale des industries de la manutention (UNIM)* : M. Louis Jonquière, président, accompagné de Mme Magali Bonnacarrère, déléguée générale, et de M. Étienne Bodard, co-fondateur et associé de Blue Star Strategies SAS ;
- pour Hanseatic Global Terminals Le Havre : M. Benoît Klein, directeur général ;
- pour SEA-Invest France : M. Nils Beneton, directeur général ;
- pour le groupe SOGENA : M. Guillaume Blanchard, directeur général.

- **Table ronde sur la compétitivité de l’écosystème portuaire** (18 février 2026)

- pour le Cluster maritime français (CMF)* : Mme Nathalie Mercier-Perrin, présidente exécutive, accompagnée de M. Antonin Deora, adjoint au directeur des affaires publiques ;
- pour le Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN)* : M. Philippe Missoffe, délégué général, accompagné de M. Hervé Croce, responsable des affaires publiques ;
- pour l’Union française des industries pétrolières Énergies et mobilités (UFIP-EM)* : MM. Hervé Senergous, directeur Logistique et distribution, et Bruno Ageorges, directeur des relations institutionnelles et des affaires juridiques.

- **Table ronde sur les défis de l’économie portuaire** (25 février 2026)

- pour la Chambre de commerce et d’industrie (CCI) Seine Estuaire* : M. Yves Lefebvre, président ;
- pour Le Havre Seine Développement : Mme Maud Revault, directrice générale.

- **Table ronde sur la compétitivité du transport fluvial (4 mars 2026)**

- pour la Compagnie nationale du Rhône (CNR)* : Mme Laurence Borie-Bancel, présidente du directoire, accompagnée de M. Thomas San Marco, directeur exécutif Affaires publiques, ressource en eau et communication, président de Medlink Ports, M. Pierre Meffre, directeur exécutif des territoires, et Mme Bernadette Laclais, directrice Affaires publiques ;
- pour Entreprises fluviales de France (E2F)* : Mme Aurélie Millot, déléguée générale adjointe ;
- pour le groupe Sogestran : M. Pascal Girardet, président-directeur général, accompagné de M. Steve Labeylie, responsable des relations institutionnelles ;
- pour le Groupement national des transports combinés (GNTC)* : M. Aurélien Barbé, délégué général.

- **Table ronde sur la transition écologique des activités portuaires (25 mars 2026)**

- M. Éric Foulquier, géographe, maître de conférences en géographie à l'Université de Bretagne occidentale, co-responsable de la chaire Transitions portuaires et maritimes ;
- M. Antoine Frémont, géographe, professeur au Conservatoire national des arts et métiers (CNAM), titulaire de la chaire Transports, flux et mobilités durables ;
- M. Yves Montouroy, maître de conférences en relations internationales, politiques publiques et action publique à l'Institut d'études politiques (IEP) de Saint-Germain-en-Laye.

- **Table ronde sur les enjeux de la compétitivité portuaire ultramarine (1^{er} avril 2026)**

- pour l'Union maritime interprofessionnelle de La Réunion (UMIR) : M. Philippe Leleu, président de l'UMIR, président de la commission Outre-mer de l'Union maritime et portuaire de France (UMPF) ;
- pour l'Union maritime et portuaire (UMEP) de Martinique : M. Dominique Chauvet, président, accompagné de M. Jean-Claude Florentiny, secrétaire ;
- pour l'Union maritime de Mayotte (UMM) : M. Christian Corre, secrétaire, accompagné de M. Marc-Antoine Moles, membre du conseil d'administration de l'UMM et secrétaire du syndicat des transitaires ;
- pour l'UMEP Guadeloupe : M. Louis-Joseph Nédan, président, accompagné de M. Pierre Noirtin, secrétaire, et de M. Onick Deraivel, armateur et membre de l'UMEP Guadeloupe ;
- pour l'UMEP Guyane : M. Philippe Marre, président, accompagné de M. Xavier Rose, directeur de Marfret Guyane et membre de l'UMEP Guyane.

- **Table ronde sur la compétitivité logistique des ports français (6 mai 2026)**

- M. Cyrille Bertelle, professeur des universités en informatique à l'Université Le Havre Normandie, directeur du groupement d'intérêt scientifique (GIS) Institut pour une logistique intelligente en vallée de Seine (ILIVS) ;
- M. César Ducruet, géographe, directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ;

- M. Arnaud Serry, professeur des universités en géographie à l'Université Le Havre Normandie.

3. Déplacements :

- **au port du Havre** (*12 janvier 2026*)

- M. Benoît Rochet, directeur général de HAROPA Port*, et M. Florian Weyer, directeur général délégué en charge de la direction territoriale du Havre ;
- Commandant Nicolas Chervy ;
- M. François Guérin, directeur général de Terminaux de Normandie, M. Marc Bourdon, directeur général de MSC* France, M. Hervé Bonis, président de l'Union maritime et portuaire (UMEP), et M. Louis Jonquière, directeur général de la Générale de manutention portuaire (GMP) et président de l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM)* ;
- M. Jean-Benoît Albertini, préfet de la région Normandie, préfet de la Seine-Maritime, Mme Elsa Pépin, sous-préfète du Havre, et M. Serge Castel, préfet, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine (DIDVS) ;
- M. Perry Menz, directeur régional des douanes du Havre ;
- M. Pierre Cazorla, directeur zone Nord Normandie de CEVA Logistics*.

- **au port de Dunkerque** (*30 mars 2026*)

- M. Maurice Georges, président du directoire du grand port maritime de Dunkerque (GPMD), et M. Hervé Gauducheau, président de l'Union maritime et commerciale (UMC) et du Conseil de développement du GPMD ;
- M. Thomas Vernier, président du Syndicat professionnel des entreprises de manutention, M. Xavier Dewynter, président de l'Association des transitaires des Hauts-de-France (ATHF), M. Jérôme Christiaen, président de l'Association des consignataires et agents maritimes (ACAM), M. Frédéric Thomann, président de l'Association des professionnels des vrac liquides, M. Luc Van Holzaet, président de l'Association des logisticiens, membres de l'UMC, et M. Thierry Alcacer, secrétaire général de l'UMC ;
- M. Frédéric Loiseau, sous-préfet de Dunkerque ;
- Mme Frédérique Durand, directrice régionale des douanes de Dunkerque.

- **au port de Marseille** (*13 avril 2026*)

- M. Hervé Martel, président du directoire du grand port maritime de Marseille (GPMM) ;
- M. Franck Testanière, administrateur général des douanes, directeur interrégional des douanes Provence-Alpes-Côte d'Azur-Corse, M. Aymeric Atamaniuk, chef du pôle action économique, et Mme Samantha Verduron, cheffe du pôle logistique et immobilier ;
- M. Christophe Castaner, ancien ministre de l'intérieur, ancien député, président du conseil de surveillance du GPMM, M. Martin Féraud, président de l'Union maritime et fluviale de Marseille-Fos (UMF), M. Jean-Luc Chauvin, président de la Chambre de commerce et d'industrie Aix Marseille Provence (CCI-AMP), et Mme Audrey Delbreilh, déléguée générale de l'UMF ;

- M. Claus Ellemann-Jensen, président-directeur général d'Eurofos, M. Jakob Sidenius, président-directeur général de Seayard, et M. Jean-Claude Blanc, directeur général de GCA Logistics Fos ;
- M. Benjamin Perdraud, directeur de l'ancrage territorial de GravitHy, et Mme Léa Gogue, chargée d'affaires publiques territoriales ;
- M. Pierre-Antoine Villanova, directeur général de Corsica Linea.

- **au port de Strasbourg (11 mai 2026)**

- Mme Claire Merlin, directrice générale du port autonome de Strasbourg (PAS), Mme Gaëlle Schauner, directrice générale adjointe, Mme Frédérique Ryckelynck, cheffe de cabinet, M. Elvis Darnault, directeur des infrastructures et services, et M. Jacques Li Ko Lun, directeur administratif et financier ;
- M. Luc Houllebrèque, délégué général de l'Association française des ports intérieurs (AFPI) ;
- M. Cédric Vierling, directeur général de Rhine Europe Terminals (RET), et M. Didier Alves, directeur des opérations ;
- Mme Régine Aloird, présidente du Groupement des usagers des ports de Strasbourg (GUP), chargée de mission au sein de la société Rubis Terminal ;
- M. Yann Quiquandon, directeur territorial de Voies navigables de France (VNF) à Strasbourg.

4. Contributions écrites reçues par les rapporteurs (hors auditions) :

- **Services déconcentrés de l'État :**

- Préfecture de la région Bretagne ;
- Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine ;
- Préfecture de la région Pays de la Loire ;
- Préfecture de la région Île-de-France ;
- Préfecture de la région Auvergne-Rhône-Alpes.

- **Administrations et opérateurs de l'État :**

- Direction du budget ;
- Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) ;
- Direction générale des finances publiques (DGFîP).

- **Collectivités territoriales :**

- Métropole du Grand Paris ;
- Communauté urbaine de Dunkerque (CUD) ;
- Saint-Nazaire Agglo.

- **Administration de la Commission européenne :**

- Direction générale de la mobilité et des transports (DG MOVE).

- **Gouvernance institutionnelle des ports français :**

- Grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire (GPMNSN) ;
- Grand port maritime de Bordeaux (GPMB) ;
- Grand port maritime de La Rochelle (GPMLR) ;
- Grand port maritime de Martinique (GPMM) ;
- Grand port maritime de la Guyane (GPMG) ;
- Port d'intérêt national de Saint-Pierre-et-Miquelon ;
- Port de Brest ;
- Port Boulogne-Calais*.

- **Compagnies, entreprises maritimes et autres organismes :**

- Brittany Ferries ;
- Hapag-Lloyd AG ;
- Maersk ;
- Compagnie fruitière ;
- Cosco Shipping France ;
- Société de gestion des terminaux informatiques (SOGET) ;
- France Logistique* ;
- MEDEF* Seine Estuaire ;
- Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR).

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

ANNEXE N° 2 : ANALYSE MULTIFACTORIELLE DES CRITÈRES DE CHOIX D'UN PORT PAR UN OPÉRATEUR ÉCONOMIQUE

Dans l'environnement hautement concurrentiel de l'activité maritime, les critères de choix d'un port par un opérateur, qu'il s'agisse d'une compagnie, d'un chargeur ou de toute entreprise implantée au sein de la place portuaire, sont extrêmement volatiles et dépendent des aléas géopolitiques et stratégiques du commerce international. Il ressort cependant des travaux scientifiques relatifs à l'attractivité de la filière portuaire que plusieurs facteurs de choix portuaire (ou « *port selection factors* »), d'ordre à la fois externe et interne, orientent avec probabilité la décision de choisir tel port plutôt que tel autre.

- Plusieurs études ont en effet cherché à identifier les indicateurs de performance qui déterminent ce choix portuaire, autant de critères variant selon la nature de l'entreprise considérée et le segment de la chaîne d'approvisionnement maritime auquel se rapporte le facteur pris en compte (tronçon maritime, tronçon portuaire, tronçon terrestre). Sont notamment pris en compte par les différentes analyses réalisées les tarifs du fret maritime, le temps de transit, la localisation du premier et du dernier port d'escale, la satisfaction à l'égard des connexions avec le réseau commercial mondial, la fréquence des compagnies, les frais de manutention au sein des terminaux, mais aussi la sécurité des installations, la fluidité des opérations douanières, la réputation du port, la fréquence des lignes terrestres et le nombre d'opérateurs de transports terrestres ⁽¹⁾.

À titre non exhaustif, ces facteurs du choix portuaire ont notamment été relevés par les études suivantes ⁽²⁾, signalant que les ports ne sauraient être considérés comme des entités séparées du reste de la chaîne logistique.

Revue non exhaustive des facteurs de choix portuaire

Au-delà des indicateurs de volume de trafics et de coûts portuaires (coût du passage portuaire, frais de manutention portuaire et terrestre, coût du transport maritime, taxes portuaires, droits de douane) ⁽³⁾, plusieurs éléments déterminent, d'après la littérature académique, le choix des opérateurs portuaires : la qualité des infrastructures et des services portuaires ⁽⁴⁾, l'emplacement du port au sein des routes commerciales

(1) J. Rezaei, L. van Wulfften Palthe, L. Tavasszy, B. Wiegman et F. van der Laan, « Port performance measurement in the context of port choice: an MCDA approach », 2019, in : *Management Decision*, vol. 57, pp. 396–417.

(2) D'un point de vue méthodologique, ces travaux sont le plus couramment réalisés à partir d'entretiens menés auprès d'acteurs de la chaîne logistique, puis d'une pondération des facteurs de choix par place portuaire au regard d'une analyse décisionnelle multicritères.

(3) S. De Jong, *Port Choice Factors*, 2015, *Port of Rotterdam*.

(4) D. W. Song, K. T. Yeo, « A Competitive Analysis of Chinese Container Ports Using the Analytic Hierarchy Process », 2004, in : *Maritime Economics & Logistics*, vol. 6, pp. 34–52. Ainsi, pour prendre l'exemple chinois, « les efforts et les investissements consacrés [par la Chine] à ses ports à conteneurs [depuis les années 1970] sont particulièrement remarquables, puisque près de 90 % du commerce international du pays (en termes de volume) est acheminé par voie maritime. [...] En termes de compétitivité, Hong Kong, Shanghai et Yantian se classent respectivement premier, deuxième et troisième. »

mondiales ⁽¹⁾, la capacité de la plateforme à jouer un rôle de hub régional, la disponibilité d'un hinterland potentiel ou la proximité de consommateurs ⁽²⁾. Parallèlement, la plupart des études mettent en avant des facteurs de choix économiques qualitatifs : la capacité des terminaux portuaires ainsi que la durée totale des opérations ⁽³⁾, la productivité opérationnelle (nombre d'escales, temps de rotation des navires, heures d'exploitation, productivité horaire ⁽⁴⁾), la fiabilité globale du port (depuis la communication d'informations adéquates en temps et en heure jusqu'à la sécurité portuaire, en passant par la fréquence des retards, la disponibilité de main-d'œuvre, l'exactitude des factures et la fréquence des dommages) ⁽⁵⁾. Au-delà des capacités portuaires à proprement parler, les opérateurs choisissent également une plateforme en raison de son niveau d'intégration à la chaîne logistique et de sa connectivité, calculés par des indices spécifiques ⁽⁶⁾ et du degré de massification des modes de transport pour les transferts post-acheminement ⁽⁷⁾.

D'après les réponses écrites de plusieurs chercheurs aux travaux de la mission, ces critères peuvent être distingués selon la nature de l'entreprise considérée. Ainsi, pour les compagnies maritimes, les principaux critères sont la fiabilité des opérations, l'accessibilité du port, la disponibilité des places d'amarrage à quai, les capacités de traitement ou encore la productivité horaire. Les exportateurs accordent quant à eux la prévalence à la rapidité du service, à la fiabilité des opérations et à la sécurité. Enfin, les opérateurs de terminaux choisissent un port en fonction de ses accès nautiques, de la productivité de ses infrastructures, et de la taille du marché situé à proximité. D'autres facteurs jouent encore un rôle structurant dans le choix portuaire, à l'image de la diversité de l'offre de transports, de la rapidité du service, de la disponibilité du réseau intermodal, des tarifs portuaires, de la qualité du personnel portuaire ou de la réputation du port.

Au-delà de l'influence de facteurs extérieurs, tels que la pression exercée par les alliances maritimes sur les chaînes logistiques ⁽⁸⁾, certaines études tentent de pondérer le poids de ces différents critères dans le choix des opérateurs. La réputation du port importerait ainsi

-
- (1) P. W. De Langen, « Port competition and selection in contestable hinterlands: the case of Austria », 2007, in : *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, vol. 7, pp. 1-14. Cette étude est l'une des premières à avoir proposé, en complément du volume de trafics et du coût, de nouveaux indicateurs de performance portuaire, liés aux infrastructures et à la valeur ajoutée.
- (2) B. W. Wiegman, A. V. D. Hoest et T. E. Notteboom, « Port and terminal selection by deep-sea container operators », 2008, in : *Maritime Policy & Management*, vol. 35, pp. 517-534.
- (3) R. Aronietis, E. van de Voorde, et T. Vanelslander, *Port Competitiveness Determinants of Selected European Ports in the Containerized Cargo Market*, 2010.
- (4) L. C. Tang, J. M. Low, et S. W. Lam, « Understanding port choice behavior – a network perspective », 2008, in : *Networks and Spatial Economics*, vol. 11, pp. 65-82.
- (5) M. R. Brooks et T. Schellinck, « Measuring port effectiveness: does supply chain partner performance measurement matter ? », 2015, in : *Transportation Research Record*, vol. 2479, pp. 42-48. Cette étude classe les critères communs d'évaluation de la performance portuaire du point de vue des utilisateurs des ports ; outre le coût, elle accorde une place importante à la capacité du port à fournir en temps réel l'accès aux informations relatives aux opérations, mais aussi au niveau de réactivité, de sûreté et de sécurité des plateformes, ainsi qu'à la réputation du port.
- (6) M. Magala et A. Sammons, « A new approach to port choice modelling », 2008, in : *Maritime Economics & Logistics*, vol. 10, pp. 9-34.
- (7) M. R. P. Da Cruz, J. J. Ferreira et S. G. Azevedo, « Key factors of seaport competitiveness based on the stakeholder perspective: an analytic hierarchy process (AHP) model » 2013, in : *Maritime Economics & Logistics*, vol. 15, pp. 416-443.
- (8) Certaines études soulignent ainsi le poids des alliances maritimes mondiales, qui disposent aujourd'hui d'un pouvoir de négociation extrêmement développé et exercent sur les ports une pression croissante (Young-Tae Chang, Sang-Yoon Lee et Jose L. Tongzon, « Port selection factors by shipping lines : Different perspectives between trunk liners and feeder service providers », 2008, in : *Marine Policy*, vol. 32, pp. 877-885).

moins aux yeux des acteurs de la chaîne logistique maritime que les variables économiques résultant de l'activité commerciale (emplois, croissance) ; la connectivité avec l'arrière-pays, les profits potentiels, les décisions d'investissement portuaire compteraient presque autant dans la dynamique de choix que l'efficacité des opérations portuaires ⁽¹⁾. D'après une étude récente, les utilisateurs des ports accorderaient une importance prééminente aux redevances et aux coûts portuaires (33,01 %) puis aux infrastructures (30,69 %), avant d'examiner la productivité des opérateurs (19,12 %) et la qualité de la gestion administrative (17,19 %) ; parmi les sous-facteurs étudiés, certains critères interviendraient ensuite à titre plus ou moins importants, tels que les coûts de manutention dans les terminaux (9,77 %), les installations de manutention des marchandises (9,3 %), les coûts logistiques (8,87 %), l'emplacement du port (8,85 %) et les droits portuaires (8,59 %) ⁽²⁾.

EXEMPLE DE CATÉGORISATION DES FACTEURS DU CHOIX PORTUAIRE

Critère de choix	Segment maritime	Segment portuaire	Segment terrestre
Performance de la chaîne de transport	Taux de fret maritime, durée du transit maritime, premier et dernier port d'appel	Capacités du terminal et règles de sécurité (<i>International Ship and Port Facility Security – ISPS</i>)	Durées de trajet et tarifs de chaque mode de transport
Performance qualitative	Satisfaction des clients et connexion avec la haute mer	Services aux clients, réputation du port et satisfaction à l'égard des opérations des terminaux	Réputation de la connectivité
Flexibilité	Fréquence des lignes maritimes	Nombre de terminaux à conteneurs	Fréquence des liaisons intérieures et nombre d'opérateurs

Source : d'après J. Rezaei, L. van Wulfften Palthe, L. Tavasszy, B. Wiegman et F. van der Laan, op. cit., 2019.

Il ressort de ces travaux scientifiques relatifs au choix portuaire que les ports français souffrent, de longue date, d'un score souvent lacunaire en termes de coûts, de fiabilité, de services aux clients, de fréquence et de services douaniers. Si quantité de réformes et d'investissements ont contribué à résorber pour une part ce déficit, il n'en reste pas moins que celui-ci semble acquis, aux yeux de la communauté académique. En plus de se trouver en concurrence avec des structures plus volumineuses et bénéficiant souvent de capacités supérieures, les ports français ont donc dû, au cours de la décennie passée, rattraper un retard considérable. Une évaluation menée en 2010 attribue ainsi au port du Havre le plus mauvais score, sur un ensemble divers de critères, parmi certaines des principales places portuaires de la rangée nord-européenne (« *Range* » nord), dont Anvers, Bruges, Hambourg et le port britannique de Felixstowe.

(1) Sunitiyoso, Yos et al. « Port performance factors and their interactions: A systems thinking approach », 2022, in : Asian Journal of Shipping and Logistics, vol. 38.

(2) Thanh Le Quoc, « Evaluating port choice factors: An integration of the novel fuzzy AHP with extent analysis and the gap index approach », Anno XLIX/2, 2022, pp. 156.

**CLASSEMENT PAR POINTS DE PLUSIEURS PORTS EUROPÉENS
EN FONCTION DE CRITÈRES DE SÉLECTION PRÉDÉTERMINÉS (2010)**

	Le Havre	Antwerp	Zeebrugge	Hamburg	Felixstowe
Cost	3.1	4.4	4.0	3.4	3.2
Hinterland connections	3.6	4.5	3.3	4.4	3.4
Port capacity	4.4	4.6	4.3	3.7	2.7
Reliability	2.4	4.5	4.3	4.1	3.0
Port location	3.8	4.2	3.4	4.4	3.2
Cargo base	3.3	4.4	3.1	4.2	3.4
Flexibility	2.4	4.5	4.0	3.8	3.0
Customer service	3.1	4.2	3.8	3.9	3.5
Frequency	2.6	3.4	2.9	4.8	2.7
Risk of loss/damage	4.3	4.8	4.4	4.6	4.0
Customs service	2.9	3.0	3.4	3.9	3.6

Source : R. Aronietis, E. van de Voorde et T. Vanelslander, *Port Competitiveness Determinants of Selected European Ports in the Containerized Cargo Market*, 2010.

● Au niveau institutionnel, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) ⁽¹⁾ a quant à elle élaboré, dans le cadre du programme de gestion portuaire (PGP) « *Train for Trade* », un schéma d'analyse de la performance portuaire fondé sur plusieurs indicateurs qualitatifs, dans la volonté d'uniformiser une grille de lecture des facteurs de choix, en dépit des problèmes techniques que pose l'existence de différences réglementaires, économiques et infrastructurelles dans l'évaluation comparative des plateformes. Ce travail méthodologique répond à la croissance de la demande d'informations précises sur la performance des ports. Comme le précise la CNUCED, « *les décideurs peuvent être intéressés par des comparaisons transnationales et intertemporelles entre ports. Les clients des ports peuvent vouloir des mesures financières et d'exploitation relatives au mode de chargement. Les responsables des autorités portuaires sont intéressés par des mesures comparant la performance de facteurs limitants spécifiques à leur situation immédiate. Les spécialistes de l'économie politique recherchent des données leur permettant de proposer des explications relatives à la qualité de la performance, pour un ensemble de variables d'entrée définies.* » ⁽²⁾ Selon l'institution, la performance portuaire repose sur sept catégories d'indicateurs clés, liés à la gouvernance, aux ressources humaines, aux finances, aux opérations sur les navires, à la résilience, aux opérations liées aux marchandises et à la durabilité environnementale des plateformes portuaires ⁽³⁾.

(1) *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*.

(2) *CNUCED/UNCTAD, La gestion portuaire 2023, volume n° 11, « Indicateurs de performance portuaire », 2023, p. 2.*

(3) À chacune de ces catégories est associée une série d'indicateurs définitionnels, permettant de caractériser les structures comparées : définition de la taille et du type de port, portefeuille de services, réglementation économique, développement économique (produit intérieur brut, revenu national brut par habitant), région, distance, connectivité, institutions économiques et politiques, rôle en tant que port de transit, degré d'autonomie de gestion, etc.

INDICATEURS DE PERFORMANCE PORTUAIRE DÉFINIS PAR LA CNUCED

Groupe d'indicateurs	Données ciblées
Gouvernance	Indicateurs de caractérisation du degré d'autonomie de gestion et de performance en termes de gouvernance
Ressources humaines	Égalité des chances, qualité de l'emploi, bien-être social, productivité
Indicateurs financiers	Comptabilité, activité, capacité et performance financières, investissements
Opérations liées aux navires	Délais et caractéristiques des opérations et des navires
Résilience	Sécurité physique et cybersécurité
Opérations liées aux marchandises	Performance opérationnelle, niveau de service, utilisation
Durabilité	Changements climatiques, émissions générées par l'activité portuaire, consommation de ressources, production de déchets, développement du port, répercussions sur la biodiversité, management environnemental

Source : Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, d'après : CNUCED, La gestion portuaire 2023, volume n° 11, « Indicateurs de performance portuaire », 2023, p. 4.

Des indicateurs de performance précis pour mesurer la compétitivité des ports

D'après la CNUCED, les sept catégories d'indicateurs destinés à mesurer les facteurs de choix portuaires à l'échelle mondiale visent à appréhender une série de données ciblées mobilisables dans le cadre de toute démarche évaluative.

– **Gouvernance.** Essentiels pour promouvoir une gestion efficace et transparente de l'activité portuaire, les indicateurs de gouvernance permettent « *de mesurer et de surveiller le respect des principes et des pratiques de bonne gouvernance, ce qui est essentiel pour garantir l'efficacité, l'équité et la durabilité des opérations portuaires* » ⁽¹⁾, tout en attirant l'attention des dirigeants sur les axes d'évolution des structures de gouvernance portuaires ⁽²⁾ ; ils permettent notamment de caractériser le degré d'autonomie de gestion du port (qualité de l'organisme gestionnaire, mesurée par l'existence d'un statut juridique propre, d'un plan directeur propre, la possibilité de passer des contrats avec des tiers et l'appartenance ou non au domaine public) et la performance de la gouvernance portuaire, *via* un indice global de gouvernance portuaire évaluant la transparence des comptes (publication des comptes annuels, réalisation d'un audit annuel par un auditeur externe, publication régulière sur une base mensuelle ou trimestrielle de données sur le trafic), le degré de coopération interportuaire (participation à des projets conjoints, structuration de l'axe ou de la façade), le soutien aux clusters industriels (dynamisme de la politique foncière) et portuaires (existence d'un plan de continuité des activités, participation à la résolution des goulets d'étranglement opérationnels) et la nature des relations villes-ports (existence d'un centre portuaire – *port center*, soutien aux activités culturelles, etc.).

– **Ressources humaines.** En matière de ressources humaines, la CNUCED met l'accent sur le développement du capital humain, *via* la mesure de l'égalité des chances et de l'accès équitable des travailleuses et des travailleurs à l'emploi (égalité hommes-femmes par catégorie professionnelle, répartition du personnel, niveau de rotation, politiques d'inclusion), la qualité de l'emploi (taux d'emploi, degré de sécurité, volume de postes créés), le bien-être social (formation du capital humain, salaire moyen) et la productivité physique (résultat d'exploitation brut par employé, coûts de main-d'œuvre).

(1) CNUCED, *op. cit.*, 2023, p. 5.

(2) T. Notteboom, A. Pallis et J.-P. Rodrigue, *Port Economics, Management and Policy*, 2026, 2^{ème} édition, New York: Routledge.

– **Finances de la plateforme.** Par ailleurs, l’analyse des indicateurs relatifs à la gestion financière de l’établissement portuaire permet d’évaluer la santé financière des structures et de mesurer la rentabilité et l’efficacité des opérations par le rapport entre revenus générés et coûts engagés, dans un objectif d’optimisation de la performance globale. Peuvent y contribuer des indices comptables (résultat brut, bénéfice avant intérêts et impôts), d’activité portuaire au sens strict (recettes, dépenses et résultats par unité de chargement), de capacité financière (investissements de l’organisme gestionnaire et des opérateurs privés, part de l’investissement privé dans l’investissement total) et de performance financière (revenus issus des droits de port, revenus issus des concessions, rendement respectif de l’actif et des capitaux propres, taux d’endettement).

– **Résilience.** Afin de comparer le degré d’attractivité des ports français par rapport aux ports européens, des indicateurs de résilience maritime peuvent également être pris en compte, à l’image des indices de sécurité physique (dépenses de sûreté et de sécurité, fréquence annuelle des accidents, existence de plans d’urgence, existence d’un système de sécurité dans la chaîne d’approvisionnement) et de cybersécurité (fréquence et dangerosité des cyberattaques, formations, outils de défense), afin de mesurer la résilience de l’infrastructure et sa capacité à anticiper et à dépasser les crises nombreuses susceptibles d’affecter la filière maritime et la rupture des chaînes d’approvisionnement.

– **Opérations liées aux navires.** D’un point de vue plus spécifiquement opérationnel, l’une des catégories les plus utilisées d’indicateurs évaluatifs est liée à la performance des opérations relatives aux navires, qui sont susceptibles de permettre l’identification des goulets d’étranglement dans le déroulement des opérations portuaires : temps moyen de mouillage d’un navire (mais aussi temps moyen d’amarrage brut – depuis l’amarrage de la première aussière jusqu’au désamarrage de la dernière – et net – entre le début et la fin de l’amarrage), taux moyen d’inoccupation d’un poste d’amarrage, tirant d’eau maximum à quai, longueur moyenne et jauge brute moyenne des navires accueillis.

– **Opérations liées aux marchandises.** En termes de productivité opérationnelle, sont principalement utilisés des indicateurs permettant de mesurer le rendement et l’efficacité des processus de chargement et de déchargement des marchandises dans les terminaux, qui livrent un aperçu quantitatif et qualitatif du déroulement des opérations portuaires. D’après la CNUCED, ces données se déclinent en trois catégories : mesure de la performance opérationnelle (volume total de marchandises ou de passagers, temps de travail de grue, productivité brute mesurée en équivalents vingt pieds – EVP – ou en tonnes sur la somme de temps de grue), analyse du niveau de service (durée moyenne d’immobilisation des conteneurs dans le terminal, durée moyenne de rotation d’un camion pour récupérer ou déposer un conteneur) et évaluation de l’utilisation des ressources portuaires (efficacité de l’utilisation de l’espace portuaire et de la rentabilité des opérations de chargement des marchandises mesurée en tonnes par hectare).

– **Durabilité environnementale.** Enfin, la prise en compte d’indicateurs de durabilité, récemment ajoutés par la CNUCED à sa grille d’analyse, souligne le rapport croissant entre performance environnementale des ports et critères concurrentiels, à l’heure où les ports sont confrontés à des défis opérationnels majeurs liés non seulement au changement climatique, mais encore à l’acceptabilité urbaine et sociale. Au-delà de la mesure de l’empreinte carbone (émissions totales de gaz à effet de serre) de l’activité portuaire, certains indicateurs permettent ainsi d’évaluer la qualité de l’air (concentration de substances polluantes), la pollution sonore et les incidences sur la biodiversité, qui conditionnent dans de nombreuses places portuaires l’évolution des relations villes-ports.

● Au-delà de ces travaux académiques, il ressort des analyses qualitatives menées par la mission et des entretiens menés avec un certain nombre d'acteurs de l'écosystème portuaire que les facteurs de choix d'un port par un acteur économique s'inscrivent de plus en plus dans une logique globale de chaîne maritimo-portuaire et logistique, qui intègre certes la mer et le port, mais aussi la qualité des connexions avec l'arrière-pays. D'après l'Union maritime et portuaire de France (UMPF), « *pour les compagnies maritimes, les chargeurs ou toutes entreprises implantées sur les places portuaires, les critères de choix d'un port sont avant tout économiques, opérationnels et systémiques. Le premier critère déterminant est la capacité d'un port à attirer et structurer des flux de cargaison issus de son hinterland. Les flux dits "captifs", strictement liés à la localisation géographique d'un client, même s'ils demeurent minoritaires, sont souvent le point de départ d'un service ou d'une ligne maritime* » ⁽¹⁾, étant précisé que les volumes générés par les chargeurs, l'industrie ou l'activité logistique conditionnent la plupart du temps l'intérêt des compagnies pour une escale. Dans un contexte marqué par l'instabilité grandissante des circuits de transport ⁽²⁾, cette capacité à attirer des flux est déterminée par la consistance du marché, qui représente selon l'Union des ports de France (UPF) l'un des premiers critères de choix, et même une condition nécessaire au choix d'un port français : « *les volumes globaux, la répartition et la nature des produits qui constituent l'hinterland naturel du port sont, avant toute chose, les éléments de base qui permettent à la compagnie de juger de la pertinence d'une escale, ou à une entreprise de manutention portuaire d'étudier un investissement* » ⁽³⁾. Dans cette logique, les problématiques relatives à la fiabilité, la fluidité et les possibilités de développement du marché à l'intérieur des terres s'avèrent aussi importantes que celle du coût unitaire de la manutention portuaire, voire du coût du transport en lui-même.

Dans ce contexte, les principaux facteurs économiques, opérationnels et techniques de choix d'un port français pris en compte par les entreprises sont, de façon empirique et dans un ordre de classement hiérarchique, les suivants :

● **1°) La connectivité maritime (intégration au sein des lignes commerciales mondiales)** : la qualité et la fréquence des services maritimes desservant le port constituent le premier facteur entrant en compte dans le choix des opérateurs. Comme l'ont souligné les chercheurs auditionnés par la mission, « *un port bien connecté, avec de nombreuses lignes régulières vers les principales zones commerciales mondiales, constitue une porte d'entrée attractive pour les marchandises. Le Havre bénéficie à cet égard d'une excellente connectivité sur les routes Est-Ouest (Asie-Europe, transatlantique), avec des escales régulières des grandes alliances maritimes (2M, Ocean Alliance, THE Alliance)* » ⁽⁴⁾.

● **2°) La productivité et la fiabilité des opérations portuaires**, auxquelles armateurs, chargeurs et entreprises industrielles accordent une importance prépondérante dans le choix d'un port, depuis l'efficacité (productivité, mesurée en mouvements par heure de grue) jusqu'à la fiabilité du traitement des marchandises (respect des délais, absence de congestion, prévisibilité des durées d'opérations, temps d'attente, rapidité d'évaluation des marchandises, régularité des opérations), c'est-à-dire l'ensemble des facteurs qui déterminent

(1) Réponses écrites de l'Union maritime et portuaire de France (UMPF) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'Union des ports français (UPF) au questionnaire de la mission.

(3) Comme l'indique ainsi l'UPF, « l'un des atouts des structures portuaires françaises a été pendant de nombreuses années la présence de chargeurs industriels majeurs, qui pouvaient assurer à une compagnie un fond de cale régulier aux armateurs. Or, cette base est de plus en plus faible en valeur absolue, tout comme son poids relatif dans l'assiette commerciale des compagnies maritimes. C'est aujourd'hui le monde de la distribution qui modèle les circuits de transport. Le poids croissant de l'Asie dans les marchés import et la massification des flux "westbound" sur les ports européens dans les années 2000 a accéléré la course au gigantisme. »

(4) Réponses écrites de M. Cyrille Bertelle au questionnaire de la mission.

le coût réel de l'escale, auxquels sont susceptibles de s'ajouter frais de stationnement, de détention et de demurrage en cas de retard des opérations de manutention.

● **3°) Les capacités portuaires et la qualité des accès nautiques** du port, qui jouent un rôle considérable dans le choix d'une plateforme par rapport à une autre. Comme le précise l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF), « *les compagnies maritimes privilégient les ports capables de garantir des volumes suffisants et réguliers, condition indispensable à la rentabilité des lignes et à la massification des flux* » ⁽¹⁾. Ce critère est d'autant plus structurant aujourd'hui, dans un contexte de forte concentration du marché et de recherche permanente d'économies d'échelle. En termes de capacités, l'attractivité du port repose également sur sa capacité à traiter une importante variété de marchandises (conteneurs, vrac liquides et solides, roulants, marchandises conventionnelles), critère déterminant pour les compagnies maritimes ; TLF Overseas relève ainsi qu'un port « *doit savoir répondre aux spécificités de l'import, mais aussi de l'export, garantissant ainsi aux armateurs un équilibre de remplissage des navires* » ⁽²⁾.

Au-delà de la proximité des principales routes maritimes, qui occupe un rôle non négligeable dans le choix d'un port, la capacité nautique des infrastructures est elle aussi décisive ⁽³⁾, en particulier pour permettre l'accès de navires de très grande taille. En effet, la capacité à accueillir des navires de grande taille (*Ultra Large Container Vessels* – ULCV, de plus de 20 000 EVP) constitue aujourd'hui un critère déterminant dans le choix d'un port, celui-ci devant disposer d'accès nautiques suffisamment profonds et de terminaux équipés de portiques suffisamment performants pour traiter les marchandises acheminées par ces navires.

● **4°) La fluidité de la chaîne logistique**, qui résulte essentiellement de l'existence d'un hinterland naturel (critère précité de consistance du marché) et de la performance des connexions multimodales (route, fer, fleuve), indispensable à la massification et à la décarbonation des flux pour les trafics de pré- et de post-acheminement des marchandises. D'une part, la proximité des bassins de consommation représente un critère essentiel qui facilite la réduction des coûts de transport et l'optimisation de la logistique ⁽⁴⁾ ; de fait, la proximité des grandes routes maritimes n'a véritablement d'attrait que si elle permet de desservir un hinterland abondant ou de positionner le port comme hub de transbordement ⁽⁵⁾. Comme l'indique TLF Overseas, « *les ports sont choisis en fonction de leur proximité avec les bassins de consommation, qui se situent principalement entre le Benelux et le nord de l'Italie. Cette zone contient l'essentiel de l'activité économique européenne, avec un rayon d'action de moins de 300 kilomètres.* » ⁽⁶⁾

D'autre part, de cette fluidité de la chaîne logistique dépend **le coût global du passage portuaire**, qui intègre certes droits de port, frais de pilotage et de remorquage, coûts de manutention, temps de traitement des formalités administratives et douanières, mais aussi

(1) Réponses écrites de l'Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

(3) À cet égard, la direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA), sollicitée par la mission, indique qu'un certain nombre de ports français « bénéficient d'accès assez faciles et ne subissent que peu de contraintes liées au tirant d'eau (Marseille, Le Havre, Dunkerque, La Rochelle), ce qui contraste avec des ports européens tels qu'Anvers ou Hambourg ».

(4) Réponses écrites d'Armateurs de France au questionnaire de la mission.

(5) L'UPF relève à cet égard que « c'est le cas de l'ensemble représenté par Anvers et Rotterdam, qui dispose à la fois d'un hinterland solide, mais aussi d'une stratégie de hub sur l'ensemble de l'Europe du Nord, depuis plus de 30 ans. Dans les deux cas, c'est une stratégie coordonnée et opiniâtre de conjonction entre le développement du transport massifié, des écosystèmes industriels puissants et une disponibilité foncière programmée pour les développements logistiques et portuaires qui a assuré le leadership de ces plateformes sur la rangée des ports du Nord, depuis Le Havre jusqu'à Hambourg. »

(6) Réponses écrites de TLF Overseas au questionnaire de la mission.

les coûts de pré- et de post-acheminement (notion de coût global du passage portuaire : *door-to-door cost*). De fait, l'existence d'un hinterland abondant ne constitue un facteur d'attractivité pour les armateurs et les exportateurs qu'à la condition que celui-ci soit desservi par une importante offre logistique de transports massifiés, critère central de compétitivité portuaire. En l'espèce, les interlocuteurs de la mission ont régulièrement relevé que le déficit d'infrastructures multimodales constituait un frein important au choix des ports français, avec un accès limité aux réseaux ferroviaires et fluviaux qui pénalise la capacité des plateformes portuaires nationales à desservir un vaste arrière-pays. À cet égard, le Cluster maritime français (CMF) signale que *« les ports d'Europe du Nord disposent d'infrastructures ferroviaires et fluviales particulièrement performantes qui leur permettent de desservir rapidement un vaste hinterland européen. À l'inverse, les limitations des réseaux ferroviaires et fluviaux français limitent encore le développement du report modal et pénalisent la compétitivité logistique des ports français. »*⁽¹⁾ C'est donc en grande partie dans la fluidité globale du passage portuaire (existence d'un vaste et dense hinterland bien connecté par la route, le rail et la voie d'eau) que réside le principal avantage compétitif des ports du Nord.

• **5°) La fiabilité du passage portuaire**, déterminée en grande partie par la stabilité du climat social. Or, cette problématique semble jouer un rôle singulièrement important dans le choix des ports français : si ces derniers ne sont pas les seuls à être touchés en Europe par des mouvements sociaux, des blocages et des grèves (comme en témoigne l'exemple des interruptions survenues à Rotterdam et à Anvers au cours de l'automne 2025), ces événements sont marqués en France par une récurrence particulière, qui pose des problèmes critiques en termes de compétitivité. Il ressort de ces épisodes, qui ne sont par ailleurs pas toujours liés à des questions spécifiquement portuaires, une perte de confiance durable des clients et des départs des flux logistiques vers d'autres ports européens ; ces flux ne reviennent dans les ports qu'en moyenne cinq ans après ces événements, durée qui souligne de manière aiguë l'incidence structurelle de ces perturbations sur l'attractivité portuaire.

• **6°) La qualité des services portuaires et logistiques**, favorisant l'attractivité des plateformes auprès des armateurs et des chargeurs. En effet, les services rendus à l'escale tout comme l'offre de manutention portuaire représentent un élément central de décision. Ainsi, précise l'AUTF, *« les compagnies attendent des ports qu'ils offrent des services performants, fiables et compétitifs, intégrant désormais les exigences croissantes de décarbonation, telles que l'accès aux carburants alternatifs ou la possibilité de branchement électrique à quai. Ces services conditionnent non seulement la performance environnementale, mais aussi l'efficacité opérationnelle globale des escales. »*⁽²⁾ La disponibilité des services de pilotage et de remorquage occupe donc un rôle déterminant dans le choix des opérateurs. De même, la présence d'un écosystème industriel et de compétences techniques est susceptible de jouer un rôle important dans les décisions d'implantation, à l'image, par exemple, de la présence d'une filière de construction ou de réparation navale performante et de proximité⁽³⁾. Enfin, la capacité d'innovation des services portuaires constitue également un atout décisif dans le choix des opérateurs (digitalisation, sécurisation des systèmes).

• **7°) La disponibilité et la qualité du foncier portuaire**, à quai ou non, pour l'implantation d'activité de manutention, favorisant l'existence d'effets de cluster, la génération de flux réguliers et la pérennité de l'attractivité industrielle des espaces portuaires. Cette disponibilité foncière constitue un atout décisif à l'heure où rares sont les places portuaires européennes disposant d'emplacements disponibles.

(1) Réponses écrites du Cluster maritime français (CMF) au questionnaire de la mission.

(2) Réponses écrites de l'AUTF au questionnaire de la mission.

(3) Réponses écrites du Groupement des industries de construction et activités navales (GICAN) au questionnaire de la mission.

● En complément de cet ensemble de critères, d'autres facteurs s'ajoutent enfin aux raisons qui déterminent les opérateurs économiques à choisir ou à ne pas choisir un port français. Parmi ceux-ci figurent notamment **l'efficacité administrative et douanière** (temps de dédouanement, etc.) et **l'existence de dispositifs budgétaires et fiscaux incitatifs** entrant dans le champ de la politique commerciale (à l'image de rabais de droits de port pour les nouvelles installations ou de subventions au profit de nouvelles lignes).

*

* *