

LES AVIS
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Les ports ultramarins
au carrefour
des échanges mondiaux

Rémy-Louis Budoc

Octobre 2015



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



Les éditions des
Journaux officiels

2015-28

NOR : CESL1100028X

Lundi 2 novembre 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Mercredi 14 octobre 2015

LES PORTS ULTRAMARINS AU CARREFOUR DES ÉCHANGES MONDIAUX

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par
M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur

au nom de la
délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 24 juin 2014 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à l'Outre-mer la préparation d'une étude intitulée : *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux*. La délégation à l'Outre-mer, présidée par Gérard Grignon, a désigné M. Rémy-Louis Budoc comme rapporteur. Soumise le 7 juillet 2015 à la validation du Bureau, ses membres ont décidé, à l'unanimité, de transformer l'étude en avis et rapport.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	<hr/> 11
■ Avis	<hr/> 17
■ Introduction	17
■ Le contexte local et mondial d'évolution des ports ultramarins	18
■ Les ports ultramarins, moteurs de développement dans des territoires globalement en retard et en crise	18
↳ Des territoires ultramarins globalement en retard et en crise	18
↳ Les ports et leurs principaux acteurs	20
↳ L'activité des ports ultramarins, grandes infrastructures de développement local	21
↳ Les leviers de la gouvernance des ports ultramarins	23
↳ Des politiques publiques à mettre en œuvre	23
↳ La gouvernance des ports ultramarins	24
↳ L'articulation des schémas d'aménagement locaux et des schémas de développement portuaire	26
↳ L'importance de la problématique environnementale pour les ports ultramarins	26
■ Les ports ultramarins dans l'économie maritime mondiale en pleine mutation	27
↳ La révolution du conteneur maritime	27
↳ Le gigantisme maritime	28
↳ <i>Feedering et cascading</i>	29
↳ Le basculement de l'économie maritime mondiale vers l'Asie	29
↳ La régulation par le port <i>via</i> des sociétés privées de manutention	30

■ Les préconisations	30
■ Conforter la gouvernance des ports ultramarins	30
↳ Clarifier et préciser le statut des GPM	30
↳ Améliorer le fonctionnement des instances portuaires ultramarines	31
↳ Clarifier les titres et fonctions des membres du Directoire	32
↳ Soutenir le projet stratégique, outil primordial de la politique portuaire ultramarine	33
↳ Clarifier l'exercice de la compétence réglementaire en matière de police portuaire	34
↳ Examiner les conditions d'un commandement unique de la manutention dans les GPM	34
■ Conforter les installations portuaires	34
↳ Valoriser la place de l'humain	34
↳ Améliorer la connaissance et l'expertise environnementale	35
↳ Améliorer les installations portuaires	36
↳ Développer la desserte maritime des Outre-mer	37
↳ Crédibiliser le financement des projets portuaires ultramarins	39
↳ Mieux prendre en compte les risques sanitaires	39
↳ Optimiser les outils de gestion de la communication portuaire	40
■ Dynamiser le développement des Outre-mer grâce à leurs ports	40
↳ Actualiser la stratégie portuaire Outre-mer	40
↳ Soutenir les filières portuaires créatrices d'activité économique dans les Outre-mer	41
↳ Permettre l'agrandissement des capacités foncières des ports ultramarins	42
↳ Conforter la concurrence	43
↳ Lutter contre la vie chère dans les territoires ultramarins	43

■ Renforcer la coopération régionale des ports ultramarins	44
↳ Conforter l'action du Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAg) et créer des instances équivalentes pour les ports ultramarins de l'Océan indien et du Pacifique	44
↳ Mettre en réseau des ports ultramarins par bassin	45
■ Conclusion	46
■ Déclaration des groupes	47
■ Scrutin	58
■ Rapport	63
■ Introduction	63
■ Le contexte local et mondial d'évolution des ports ultramarins	65
■ Les ports ultramarins, moteurs de développement dans des territoires globalement en retard et en crise	65
↳ Des territoires ultramarins globalement en retard et en crise	65
↳ Les ports et la croissance économique insulaire	73
■ Les leviers de la gouvernance des ports ultramarins	101
↳ L'acteur public : autorité portuaire ou concessionnaire	102
↳ Les améliorations encore possible de la gouvernance portuaire Outre-mer	104
↳ Pour une modernisation de la gouvernance des ports du Pacifique	108
↳ Articuler schémas d'aménagement locaux et schémas de développement portuaire	110
↳ L'importance de la problématique environnementale pour les ports ultramarins	115
■ Les ports ultramarins dans l'économie maritime mondiale en pleine mutation	118
↳ La révolution du conteneur maritime	118
↳ Le gigantisme maritime	119

■ Quelles stratégies des ports ultramarins dans un contexte maritime en pleine mutation ?	122
■ Dynamiser l'attractivité maritime des plateformes portuaires	122
↳ Macroéconomie du trafic maritime et de l'environnement concurrentiel	122
↳ Microéconomie de l'offre maritime et portuaire	131
↳ Améliorer l'articulation croisière/activité touristique du territoire	140
↳ La réparation navale, une opportunité à saisir	141
↳ Recourir aux financements publics	142
■ Inventer un nouveau paradigme de la compétitivité des terminaux portuaires ultramarins	148
↳ La concurrence des pays proches : une réalité	148
↳ Les autorités portuaires face aux enjeux de la manutention	149
↳ Politique tarifaire, production locale et produits de première nécessité.	155
↳ Mettre l'humain à sa bonne place	160
■ Impulser une véritable compétitive extra-portuaire	164
↳ Conforter la sûreté portuaire et la sécurité maritime	164
↳ La problématique des contrôles sanitaires	165
↳ Repenser les modèles économiques des ports ultramarins	166
↳ Les ports ultramarins et la transition écologique	169
↳ Pérenniser les dispositifs fiscaux et douaniers dérogatoires	173
↳ Les ports, la continuité territoriale et le cabotage inter-îles	176
■ Renforcer la coopération régionale des ports ultramarins	178
↳ De fait, une faible intégration commerciale au regard de la géographie des partenariats par territoire	178
↳ Grand voisinage et marché intégré régional maritime	179
↳ L'intégration économique du Pacifique Sud	181
↳ L'océan Indien, espace privilégié d'échanges	183
↳ Le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAG)	184
↳ La mise en réseau des ports ultramarins par bassin	185

Annexes	<hr/>	187
Annexe n° 1 : composition de la délégation à l'Outre-mer à la date du vote	<hr/>	187
Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées en délégation, reçues en entretien par le rapporteur ou rencontrées lors de la mission en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française	<hr/>	189
Annexe n° 3 : les acteurs des ports	<hr/>	198
Annexe n° 4 : principales données en termes de trafic portuaire	<hr/>	202
Annexe n° 5 : bibliographie	<hr/>	204
Annexe n° 5 : table des sigles	<hr/>	209
Annexe n° 6 : table des illustrations	<hr/>	213

Avis



Les ports ultramarins
au carrefour des
échanges mondiaux

présenté au nom de la délégation à l'Outre-mer

par M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur

LES PORTS ULTRAMARINS AU CARREFOUR DES ÉCHANGES MONDIAUX¹

Synthèse de l'avis

Malgré la globalisation du trafic maritime, les ports ultramarins doivent rester des acteurs du bien-être des populations locales, capables d'organiser les rendez-vous des navires et des marchandises ou des passagers sur leurs quais et de générer de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, ils doivent montrer leur capacité à innover à distance, à densifier les activités qu'ils génèrent et les étendre. Grâce à une gouvernance de qualité, ils doivent aussi conforter leur attractivité pour répondre aux mutations du trafic maritime mondial et devenir de vrais relais de croissance pour la France mais aussi l'Union européenne (UE)².

Les préconisations du CESE

Conforter la gouvernance des ports ultramarins

Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise :

- que les Grands ports maritimes (GPM) soient clairement identifiés par l'ensemble des acteurs et dans le Code des transports afin d'éviter toute ambiguïté quant à leur statut vis-à-vis des tiers ; considérant que le Code des ports, à la suite de la réforme portuaire, a qualifié les GPM d'établissements publics de l'État et n'a pas précisé s'ils étaient des Etablissements publics administratifs (EPA) ou des Etablissements publics industriels et commerciaux (EPIC) ;
- que les Grands ports maritimes ultramarins peuvent évoluer ultérieurement, en fonction du contexte, vers des établissements publics locaux une fois les nouvelles structures mises en place et stabilisées étant donné les nouvelles compétences pouvant être attribuées aux collectivités en matière portuaire ;
- que les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) d'Outre-mer puissent désigner leurs représentants, chefs d'entreprises, sans être soumis aux instances politiques, dès lors qu'ils sont proposés par leur assemblée délibérante ;
- que dans le Code des transports, le rôle dévolu au président du Directoire soit renforcé dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports ultramarins, car il lui revient de donner l'impulsion d'ensemble à la compétitivité et au dynamisme commercial du port, sans exonérer les entreprises gérant les terminaux de leurs responsabilités ;
- que le ministère des Transports clarifie et précise les titres et fonctions des deux membres chargés d'assister le président du Directoire, compte tenu des éminentes et lourdes responsabilités que leur confie le Code des transports ;

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 122 voix pour et 37 abstentions (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

² Cet avis est complémentaire du rapport adopté par la délégation, le 23 juin 2015.

- que le Conseil de développement des GPM ultramarins joue pleinement son rôle d'instance de concertation et ne soit pas considéré comme une simple chambre d'enregistrement. Une évaluation du fonctionnement de cette instance doit être réalisée avant son renouvellement afin de revoir, si nécessaire, sa composition en s'appuyant sur les piliers économique, social et environnemental – en s'inspirant des instances de concertation existantes de type Grenelle de l'environnement -, notamment pour assurer une représentation suffisante des salariés et du monde associatif agréé et de la recherche ;
- au moment où le gouvernement de Nouvelle-Calédonie s'engage à mettre en place une démarche d'évaluation de la tutelle de ses 28 établissements publics, d'y inclure celle du Port autonome, afin de dégager les axes de réformes souhaitables en termes de gouvernance et d'organisation. La même initiative en matière portuaire doit être prise par le gouvernement de Polynésie française ;
- que l'État soutienne l'existence du projet stratégique des Grands ports maritimes ultramarins; de demander une définition plus précise de sa nature et particulièrement du mode de consultation et de participation devant précéder son établissement ; de recommander sa révision à mi-mandat dans une version allégée d'approbation. Enfin il préconise qu'en fin de mandature, un compte rendu d'exécution du projet stratégique soit voté par le Conseil de surveillance, le Conseil de développement et le Comité d'établissement ;
- que l'État mette en place tous les conseils maritimes ultramarins et que ces derniers définissent leurs schémas directeurs. Il préconise que le projet stratégique des Grands ports maritimes ultramarins soit cohérent avec ces futurs schémas ;
- que la compétence régaliennes en matière de police portuaire soit clairement exercée par le représentant de l'État dans le territoire comme auparavant, avec une délégation au Directoire des Grands ports maritimes, afin de ne pas envoyer un message ambigu à la communauté portuaire dans ce domaine sans que le statut des personnels de commandement concernés soit modifié ;
- ne souhaitant pas arrêter une position définitive concernant l'avancée vers un commandement unique de la manutention dans les GPM en cours de discussion, que le ministre des Transports et la ministre des Outre-mer organisent une large concertation avec les autres ministères concernés, les directeurs généraux des ports, tout en associant l'ensemble des armateurs, les organisations représentatives des salariés, concernés par la desserte maritime des ports de l'Atlantique et de l'océan Indien.

Conforter les installations portuaires

À cette fin, le CESE préconise :

- qu'en matière sociale, les ports ultramarins veillent, avec les représentants des personnels, à la formation et à la promotion des personnels notamment dans le cadre de l'émergence de nouveaux métiers, en particulier suite à la réforme portuaire ;
- de promouvoir la mixité et l'égalité tant au niveau du personnel terrestre qu'au niveau du personnel naviguant. Les textes relatifs à la formation maritime évoluant fortement au niveau international, tant pour le transport, le commerce que pour

- la pêche, le CESE préconise de soutenir ces évolutions afin que les négociations aboutissent à des textes valorisant au plan social pour les salariés ;
- la poursuite des négociations sur le statut des dockers dans les départements d'Outre-mer (DOM)³ et la catégorie des ports concernés, afin que les acteurs locaux de la manutention puissent s'organiser en conséquence ;
 - que les négociations sur la pénibilité dans les ports se poursuivent dans la branche en tenant compte des particularités ultramarines. De façon générale, toute évolution du statut des personnels et de la convention collective doit faire l'objet d'un dialogue social ;
 - que les efforts d'inventaire et de recherche concernant la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes marin et terrestres doivent être poursuivis prioritairement afin d'éclairer utilement les parties prenantes des projets stratégiques ;
 - le renforcement de l'expertise des ports ultramarins et des bureaux d'étude associés en matière environnementale et de façon générale la déclinaison ainsi que la meilleure prise en compte des propositions du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)⁴ et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIT) d'octobre 2013 sur *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles* en les adaptant au contexte des ports ultramarins ;
 - une mutualisation de l'expertise environnementale, entre les ports ultramarins quel que soit leur statut, dans chaque bassin maritime tout en préservant leurs spécificités ;
 - que le Conseil des réformes stratégiques polynésien soit renforcé dans ses prérogatives et ses possibilités de partenariat avec le CGEDD et l'Autorité environnementale (Ae) pour émettre des avis circonstanciés sur l'impact environnemental des grands projets portuaires. Une telle démarche pourrait être initiée également en Nouvelle-Calédonie à l'initiative du gouvernement local, en associant étroitement les provinces dont c'est la compétence dans ce territoire ;
 - que la modernisation des installations portuaires tienne compte des normes environnementales par leur incidence positive sur les écosystèmes marins. Il recommande d'évaluer les dispositifs existants au regard de la législation et d'engager les actions nécessaires à leur mise en œuvre ou leur mise à niveau dans les meilleurs délais ;
 - que la Direction générale des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) et les ports ultramarins anticipent les évolutions de la réglementation en matière de performance environnementale et de combustibles de substitution ainsi que les investissements et les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre ;
 - que les risques associés, prioritairement la vulnérabilité aux évènements extrêmes, soient bien pris en compte dans la conception des infrastructures portuaires de

³ Pour mémoire, le volet réglementaire du Code des transports concernant les dockers n'a pas été étendu à l'Outre-mer. Une proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes est en cours d'examen au Parlement.

⁴ Catoire Serge, Gadbin Françoise, Lacave Jean-Marc et Patey Gérard, rapport *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*, n° 008724-01CGEDD - n° 2012/34 CGEIT, octobre 2013.

- long terme, notamment en intégrant l'adaptation dans les cahiers des charges en fonction du cycle de vie des différents éléments du projet d'infrastructure ;
- de maintenir des lignes maritimes régulières directes pour que les territoires ultramarins soient approvisionnés dans de bonnes conditions et maintiennent leur capacité d'exporter, notamment des produits agricoles comme la banane ;
 - que les deux GPM des Antilles développent toutes initiatives de nature à renforcer leur complémentarité et leur interportualité face à la concurrence des autres ports de la zone pour attirer vers eux plus de porte-conteneurs et plus de navires de croisière ;
 - la poursuite des études relatives au projet de plateforme portuaire off-shore multi usages en Guyane ;
 - dans l'océan Indien de maintenir Port-Réunion comme port de première touchée dans le trafic conteneurisé Nord-Sud, de garantir l'approvisionnement de Mayotte dans des conditions de sécurité, de coûts et de régularité acceptables, de conforter le rôle du port de Longoni comme plateforme de desserte sous-régionale des Comores et du nord de Madagascar ;
 - que dans le cadre de l'évolution de la manutention à Mayotte, les autorités portuaires soient vigilantes sur la situation de l'emploi dans le port et exercent leurs responsabilités de tutelle afin que les dispositions d'ordre public en matière sociale soient respectées, en particulier le respect et l'extension des conventions collectives ;
 - que la DIGITM, les Autorités portuaires, les gouvernements locaux des territoires, le ministère des Outre-mer, et tout acteur concerné par les problématiques portuaires travaillent à l'élaboration, au titre du « Plan Juncker », d'un grand plan d'investissement dans les ports ultramarins européens ou associés à l'Europe. Ce grand plan d'investissement serait proposé à la Commission européenne ;
 - que l'évaluation prévue des dispositifs fiscaux et douaniers dérogatoires en vigueur dans les Outre-mer soit effectivement réalisée afin d'anticiper la suite à leur donner notamment pour renforcer l'attractivité des ports ultramarins ;
 - que soient étudiées et testées des procédures adaptées à des contrôles ponctuels dans les DOM, avec l'expertise du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire de l'État ;
 - la mise à jour des arrêtés du gouvernement de Polynésie française actant le rôle de la police phytosanitaire pour la manipulation des conteneurs en fumigation⁵ ;
 - que les autorités des ports d'Outre-mer impulsent la mise en place et le fonctionnement optimal de l'outil de communication intitulé *Cargo Community System AP+*. Plus généralement, dans le cadre des *Ports Community System* (PCS), le CESE préconise une approche multisite dans laquelle les autorités portuaires pourraient, s'agissant des ports européens, initier une démarche d'insertion régionale au travers du *Caribbean Community and Common Market* (CARICOM) dans la Caraïbe et le Plateau des Guyanes, de la Commission de l'océan Indien ou du Forum des îles du Pacifique.

⁵ Il faut noter que la loi du 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer donne des pouvoirs de fouille dans les ports aux agents agréés et assermentés de la Polynésie française, habilités à rechercher et constater les infractions pénales en matière d'alimentation, de santé publique vétérinaire et de protection des végétaux : cette mesure est importante du fait de la situation géographique et sanitaire de la Polynésie française qui reste un territoire vulnérable du fait de son étendue.

Dynamiser le développement des Outre-mer grâce à leurs ports

Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise :

- que la stratégie portuaire de l'État en Outre-mer soit actualisée et déclinée suite à la mise en place des projets stratégiques des GPM ultramarins afin de prendre en considération les problématiques sociales et environnementales ;
- que les filières « tourisme de plaisance et de croisière » mais aussi « réparation navale » soient valorisées Outre-mer, dans un but de création d'emplois et de valeur ajoutée locale. Il préconise qu'en Polynésie française, dans le cadre du Contrat de restructuration des sites de défense (CRSD), les potentialités de développement de la réparation navale soient clarifiées pour plus de visibilité ;
- conformément à la décision récente du gouvernement de la Polynésie française de créer un *hub* de pêche à Faratea tout en s'assurant de la pertinence des objectifs poursuivis. Les potentialités des îles Marquises doivent également être valorisées ;
- de prévoir des dispositifs d'aide au renouvellement des flottes chargées d'assurer la continuité territoriale dans les territoires ultramarins afin notamment de favoriser les navires les moins polluants ;
- que les autorités portuaires portent une attention particulière à l'activité de cabotage commercial de marchandises pour contribuer à sa prospérité et sa pérennité. Il préconise qu'une mission d'étude soit lancée pour analyser sous l'angle technique, socio-économique, environnemental et financier la faisabilité de la mise en place d'un système de connectivité par cabotage du Plateau des Guyane à la mer des Caraïbes ;
- que les ports ultramarins s'inscrivent dans la réflexion des territoires sur les développements des énergies renouvelables, de l'économie circulaire, et qu'ils participent aux pôles d'innovation qui les concernent ;
- que l'État, les ports et les collectivités territoriales concernées s'associent afin de développer une planification en profondeur sur un territoire plus vaste que les limites portuaires à travers tous les dispositifs existants : Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI) (en tant que personne publique associée) et/ou PIG, Opérations d'intérêt national (OIN) ;
- que les orientations régionales sur le développement des ports puissent s'imposer, sous certaines conditions, aux schémas de cohérence territoriale. Il préconise aussi d'accorder un droit de préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans le projet stratégique officiellement validé ;
- que les collectivités territoriales ultramarines bénéficiaires de la taxe foncière soutiennent la compétitivité des ports en maintenant le principe de leur exonération afin qu'aucune répartition de l'impôt sur les entreprises occupant le domaine portuaire ne soit appliquée ;
- que la récente modification législative du Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP)⁶ portant sur les dispositions particulières propres à la Guyane (le 4^e de l'article L. 5142-1 du CGPPP) soit accompagnée de dispositions claires, qui concernent tous les GPM ultramarins, pour faciliter et accélérer les négociations

⁶ Amendement du sénateur Georges Patient introduit dans la loi adoptée le 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer.

- avec France Domaine dans le cadre de la mise à disposition du foncier nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de service public portuaire ;
- de renforcer les pratiques de transparence entre les armateurs et d'être vigilant sur les conditions de la concurrence⁷ sur les liaisons maritimes touchant les Outre-mer, notamment lors de partages de capacités sur des navires affrétés par une seule compagnie, essentiellement, la CMA CGM ;
 - le lancement d'une étude comparative portant sur les coûts pour l'ensemble des ports ultramarins en veillant à la transposabilité de la méthode utilisée. Ces travaux devraient, dans un premier temps, s'appuyer sur la grille d'analyse de l'étude de 2003 pour les ports Antillo-Guyanais, afin d'actualiser les données et d'analyser les évolutions. Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) devraient disposer des moyens matériels et humains suffisants pour atteindre cet objectif ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui ;
 - que ce type d'étude comparative soit clairement inscrit dans la stratégie portuaire des Outre-mer, et que les Conseils de développement des GPM ou les conseils portuaires des autres ports soient clairement associés ;
 - que les OPMR partent de la notion de juste prix pour tenter de démontrer en comparatif sur plusieurs années, si réellement le pouvoir d'achat a baissé ou augmenté en valeur absolue et en valeur relative.

Renforcer la coopération régionale des ports ultramarins

Pour atteindre cet objectif, le CESE préconise :

- que le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAG) soit réellement un outil d'arbitrage et pas simplement un lieu de compromis, et qu'il s'attelle à des sujets répondant aux objectifs économiques et d'emploi de la réforme de 2012, afin d'apporter de la lisibilité et de la force à l'élaboration d'une politique interrégionale portuaire, avec une véritable planification d'actions ;
- que l'État associe les autorités portuaires de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon aux travaux du Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane, même s'ils n'ont pas le statut de GPM. Il préconise également que le Conseil de coordination interportuaire renforce la visibilité de ces ports au niveau international ;
- la création d'une structure *sui generis* qui permettrait aux Autorités portuaires de La Réunion et de Mayotte de se rencontrer pour acter des positions communes sur des sujets portuaires d'importance ;
- aux gouvernements locaux de Wallis-et-Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française de créer leur propre Conseil de coordination interportuaire autonome et commun compte tenu des enjeux maritimes cruciaux dans cette région du monde en plein développement ;
- que les ports ultramarins amplifient leur participation active aux réseaux d'échanges portuaires de leur bassin respectif afin de renforcer leur intégration maritime dans leur zone d'influence.

⁷ Autorité de la concurrence, Décision n° 13-D-15 du 25 juin 2013 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises.

Avis

Introduction

Le commerce maritime assure près de 90 % des échanges mondiaux. La mondialisation des échanges donne en particulier la prépondérance aux navires pour le transport de marchandises classiques, pondéreuses ou manufacturées. Dans ce contexte, la France dispose d'atouts maritimes indiscutables : jouissant de deux façades maritimes en Europe et de la deuxième zone économique exclusive (ZEE), derrière les États-Unis, grâce principalement à ses territoires ultramarins, elle se situe au centre des échanges en Europe et au carrefour des grandes routes maritimes mondiales.

Du fait de leurs caractéristiques géographiques, les Outre-mer sont très dépendants du transport maritime, le transport aérien ne pouvant rivaliser ni en termes de coûts, ni en termes de capacité de transport⁸. De plus malgré les problèmes sanitaires liés notamment aux carburants des navires et à certaines marchandises transportées, le transport maritime international est considéré comme le plus « écologique » car le moins émetteur en Gaz à effet de serre (GES). Néanmoins, les décideurs ne songent pas instantanément aux ports dans leur globalité et à la mer en général comme leviers de développement. Pourtant, ces grandes infrastructures de développement local doivent assumer efficacement une double fonction : logistique pour contribuer à la prospérité de l'économie et stratégique pour faire des territoires ultramarins, des zones de croissance, en lien avec leur environnement régional. Ces missions revêtent une importance toute particulière pour les ports ultramarins où transitent environ 95 % des échanges de marchandises destinées à la consommation intérieure et qui devront se positionner au carrefour des échanges mondiaux dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien, pour continuer à jouer un rôle majeur dans les économies locales. Les ports ultramarins mettent aussi en œuvre une mission d'intérêt général dont la continuité territoriale, déclinée en fonction des collectivités concernées. Relevant de l'État, des gouvernements locaux ou des collectivités locales, leur importance stratégique locale, nationale et internationale, notamment européenne est à souligner, à l'interface entre les grands océans.

À ce jour, l'identité maritime des ports ultramarins reste fortement marquée par l'économie de comptoir : ils sont malgré eux, le reflet même du modèle économique ultramarin de croissance sans compétitivité dans lequel ils bénéficient d'une rente de situation du fait notamment de leur position dans un espace plutôt privilégié. Dans un système mondialisé qui redistribue les cartes, les routes des échanges et les chemins de la prospérité, ces rentes de situation sont fragiles, précaires et révocables. À titre d'exemple, en termes opérationnels et commerciaux, l'élargissement du canal de Panama, prévu en 2016, introduira, à partir de son achèvement, une rupture dans les capacités de transit des acheminements maritimes entre les océans Pacifique et Atlantique. L'augmentation de son gabarit impliquera la création, autour de quelques réseaux en étoile ou *hubs* à l'instar des *hubs* du secteur aérien, d'un réseau de *feeding*⁹ important couvrant l'ensemble de l'espace régional. Il n'y a pas de

8 Par exemple, un Boeing 747 cargo peut transporter 110 tonnes de fret, soit 8 conteneurs Équivalent vingt pieds (EVP), soit environ 14 tonnes de poids moyen/EVP selon les critères professionnels.

9 Collecte par plusieurs petits navires (feeders) du fret dans plusieurs ports pour l'amener vers un port dit de transbordement (*hub*) où il est chargé sur des navires transocéaniques. À l'inverse, il peut s'agir de la collecte du fret à partir des ports de transbordement afin d'éclater la marchandise vers d'autres ports.

réels exemples en Europe de phénomènes équivalents. Le développement d'un tel réseau doit permettre de faciliter la croissance des relations économiques avec les territoires voisins en facilitant les échanges de proximité. Mais il peut aussi être porteur de risques pour le maintien de liaisons maritimes directes entre les territoires ultramarins du Pacifique et de l'Atlantique et l'Europe par exemple.

Malgré la globalisation du trafic maritime, les ports ultramarins doivent rester des acteurs du bien-être des populations locales, capables d'organiser les rendez-vous des navires et des marchandises ou des passagers sur leurs quais et de générer de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, ils doivent montrer leur capacité à innover à distance, à densifier les activités qu'ils génèrent et les étendre. Grâce à une gouvernance de qualité, ils doivent aussi conforter leur attractivité pour répondre aux mutations du trafic maritime mondial et devenir de vrais relais de croissance pour la France mais aussi l'Union européenne (UE)¹⁰.

Le contexte local et mondial d'évolution des ports ultramarins

Par leur présence dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien, les ports ultramarins bénéficient d'un positionnement géostratégique au plus près des grandes routes de transport maritime mondial. En outre, la situation insulaire de tous les Outre-mer - ou « quasi insulaire » pour la Guyane - confère aux ports une place centrale dans leurs possibilités de développement économique, social et environnemental. Enfin, dans un contexte global de crise et de profondes mutations, les défis que doivent relever les ports ultramarins sont multiples et complexes.

Les ports ultramarins, moteurs de développement dans des territoires globalement en retard et en crise

Des territoires ultramarins globalement en retard et en crise

La très grande diversité géographique, humaine et sociale des Outre-mer a pour conséquence que le mouvement global de rattrapage par rapport à la métropole, aussi bien en termes de Produit intérieur brut (PIB) qu'en Indice de développement humain (IDH), est différent d'un territoire à l'autre, même si la situation de chacun est favorable par rapport aux pays avoisinants. Ainsi, avec leurs IDH élevés, les territoires ultramarins apparaissent comme des îlots de développement dans leur environnement régional respectif. À ce titre, la présence d'infrastructures de santé de meilleure qualité que dans les pays voisins est l'un des facteurs favorables à l'attrait de ces territoires, notamment pour le tourisme et l'activité de croisière. Toutefois, le niveau de l'IDH des Outre-mer est plutôt tiré à la hausse par sa dimension sociale et à la baisse par sa dimension économique. Ce déséquilibre souligne la nécessité de favoriser le développement économique des Outre-mer et d'analyser comment les activités portuaires pourraient y contribuer.

En outre, les économies des territoires ultramarins sont marquées par des taux de chômage structurellement élevés car supérieurs à la moyenne métropolitaine depuis plus

¹⁰ Cet avis est complémentaire du rapport adopté par la délégation, le 23 juin 2015.

d'une décennie et le demeurent quel que soit le taux de croissance de ces économies - à l'exception de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre et Miquelon -. Le développement de l'activité des ports pourrait créer de nombreux emplois directs et indirects. En outre, l'économie portuaire est très diversifiée tant dans la nature des entreprises que dans les qualifications requises pour les salariés. Les acteurs économiques ont coutume de dire qu'ils recrutent des salariés de « Bac -5 » jusqu'à « Bac +5 ».

À l'instar de la majorité des économies insulaires, les économies des Outre-mer ont massivement recours à l'importation pour leurs approvisionnements en biens et en matières premières. En raison de l'étroitesse de leur territoire et de la taille réduite de leur marché, ils peinent à développer une production locale en substitution aux importations et des exportations compétitives. Leur balance commerciale est par conséquent structurellement déficitaire et leurs taux de couverture¹¹ sont faibles. Pour la plupart des ports ultramarins, cette situation se traduit notamment par l'arrivée de conteneurs pleins et le départ de conteneurs quasiment vides faute d'exportations.

Les départements d'Outre-mer connaissent depuis plusieurs années, et notamment depuis l'hiver 2008-2009, des crises sociales déclenchées par des protestations contre la « vie chère ». La « cherté » de la vie caractérise également les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. En effet, les niveaux des prix dans les Outre-mer restent globalement supérieurs à ceux de l'hexagone¹². En réponse à ces difficultés, l'État a institué des mesures visant à corriger les imperfections de la concurrence et à contribuer à la régulation des prix. En 2012, la loi relative à la régulation économique Outre-mer est venue renforcer le pouvoir d'intervention de l'État et de l'Autorité de la concurrence en matière de régulation des prix et de concentration, encadrer certains prix (télécommunications, tarifs bancaires), mais également promouvoir des accords de modération des prix (bouclier qualité-prix - BQP) et renforcer la connaissance de la formation des prix en transformant les observatoires des prix et des revenus en Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR). En raison de l'éloignement géographique, le coût du fret maritime représente potentiellement une source de majoration des prix ultramarins. « *Ce coût du fret maritime dépend des éléments de coûts commerciaux liés au transport maritime de marchandises et de l'état du marché de transport selon les destinations Outre-mer* »¹³. Les principales composantes du fret maritime se répartiraient de la manière suivante : les modalités de transport (vrac et marchandises conditionnées ou conteneur), valeur de la marchandise, nature du transport, rabais et ristournes, frais de manutention, supplément de fret, etc. Le poids du fret représenterait, le plus souvent, de 5 à 10 % du prix de vente au consommateur des produits, auxquels s'ajouteraient ensuite les frais divers liés à la manutention.

¹¹ Le taux de couverture du commerce extérieur est le rapport entre la valeur des exportations et celle des importations entre deux pays ou deux zones. Il peut être relatif à un produit ou à l'ensemble des échanges de produits (biens et services). La différence entre ces deux valeurs est appelée solde du commerce extérieur. Le taux de couverture permet de mesurer l'indépendance économique du territoire.

¹² Berthier Jean-Pierre, Lhéritier Jean-Louis et Petit Gérald, « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 », Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, INSEE, n° 1 304, juillet 2010. La mise à jour de cette analyse est prévue au dernier trimestre 2015 selon le Conseil national de l'information statistique.

¹³ Berthelot Chantal, députée de Guyane, (sous la direction de), *Rapport biennal 2013-2014 de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer*, p. 122.

Les ports et leurs principaux acteurs

Dans ce contexte économique et social difficile, les ports au travers des flux commerciaux qu'ils génèrent - en moyenne plus de 90 % des échanges import-export -, jouent un rôle incontournable dans la croissance économique des territoires ultramarins : l'évolution du trafic portuaire étant un indicateur de l'évolution des recettes fiscales, du commerce, des transports, des autres services et donc de la création de richesses en général¹⁴ tant au plan quantitatif - avec un accent sur l'emploi - et qualitatif.

Le fonctionnement de ces grandes infrastructures est assuré par une diversité d'acteurs qui, chacun à son niveau, joue un rôle essentiel. Les acteurs portuaires sont divers en fonction non seulement du statut du territoire mais également du statut du port lui-même, qui en définira le mode de gestion et d'administration.

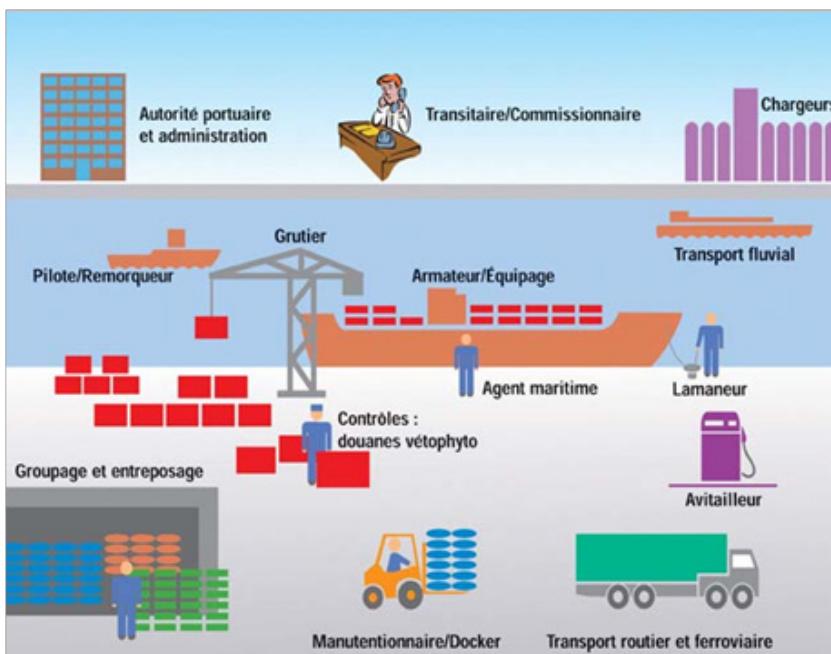
Les acteurs institutionnels dont disposent les ports ultramarins au niveau national sont des organismes fédérateurs de leurs intérêts communs. Au sein du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), la **Direction générale des infrastructures des transports et de la mer** (DGITM) est en charge de l'ensemble des sujets relatifs aux transports terrestres et maritimes et à la planification des aéroports, à l'exception de la sécurité routière. Pour autant, au niveau des ports ultramarins, cette importante direction ministérielle n'a compétence que pour les questions qui concernent les grands ports maritimes et fluviaux relevant de l'État. Les directeurs généraux des Grands ports maritimes (GPM) de métropole et d'Outre-mer s'y réunissent régulièrement. L'**Union des ports de France** (UPF) est la fédération professionnelle des ports de France. Elle regroupe une cinquantaine d'établissements publics ou sociétés gestionnaires de ports et représente ainsi la totalité des ports de commerce et la grande majorité des ports de pêche français tant en métropole qu'en Outre-mer. Au sein de l'UPF, la Commission des ports d'Outre-mer (CPOM) traite de la politique de l'État Outre-mer et de la politique européenne vis-à-vis des zones ultramarines. Sur le terrain, au niveau de chaque plateforme portuaire, on trouve une **Union maritime et portuaire** (UMEP) organisée selon les statuts d'une association loi 1901 qui est une fédération des groupements et organisations d'entreprises rassemblant les intérêts amont et aval de son port d'implantation avec pour vocation première la défense des intérêts communs des clients, usagers ou entrepreneurs qui contribuent au développement du port. Elle est une force de propositions pour assurer la promotion de la place portuaire dans la région, en France et sur le plan international. Les **clusters maritimes territoriaux** peuvent être définis comme un réseau d'entreprises, d'organismes, de personnes physiques et d'institutions réunies autour d'une thématique : la mer. Il s'agit de trouver les synergies et de créer de la valeur ajoutée. Sont donc concernées toutes les entreprises, associations, initiatives et projets qui travaillent avec la mer, pour la mer, dans la mer et sur la mer. Globalement les clusters ultramarins se cherchent un espace au sein de la communauté portuaire et sont le plus souvent en cours de constitution ou d'organisation.

Espace de transit et lieu de rendez-vous des navires, des marchandises et des passagers, le port est une zone géographique, un espace naturel, une communauté de professionnels, une zone industrielle et logistique, ainsi qu'un lieu d'échanges et d'informations. La communauté portuaire est composée d'une multiplicité d'acteurs socio-économiques qui donne vie à l'espace portuaire : les clients du port - armateurs et chargeurs -, les services

¹⁴ Hounsinou Carlos et Roukayath Amoussa, *Étude de la participation du port de Cotonou à l'essor économique du Bénin*, École nationale d'économie appliquée et de management (ENEAM), 2009.

aux navires - opérations d'accostage et de sécurité, interventions à terre -, les services à la marchandise - intermédiaires, manutention, services divers -, des acteurs publics - gestionnaires de port, services administratifs et de contrôle. L'implication de la communauté portuaire est essentielle pour mettre en œuvre une démarche de performance globale économique, sociale et environnementale pour le développement du port, dans un contexte de mondialisation et de concurrence exacerbée. Quelle que soit leur taille, les ports ultramarins bénéficient de l'implantation de deux grands armateurs français de stature mondiale : la Compagnie maritime d'affrètement Compagnie générale maritime (CMA CGM) et la compagnie Marseille Fret (MARFRET).

Schéma 1 : Les principaux acteurs portuaires



Source : Union des ports de France.

L'activité des ports ultramarins, grandes infrastructures de développement local

Les ports ont vocation à accueillir les activités essentielles dans le secteur portuaire ou contribuant au développement économique des territoires. En effet, dans les Outre-mer, du fait de l'insularité, les installations portuaires représentent un élément essentiel de la compétitivité des territoires et de la création de valeur. La plupart des matières premières, des produits énergétiques, des biens intermédiaires et des biens de consommation y transitent. Comme le soulignait le CESE dans son avis consacré à l'extension du plateau continental¹⁵, les futures activités générées par les ressources du sol et du sous-sol marins ouvrent aussi la voie à de nouvelles activités portuaires.

¹⁵ Grignon Gérard, *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-22, octobre 2013, p. 39.

Un décret du 13 mai 2014 a créé quatre bassins maritimes en application de la loi de juillet 2010 dite « Grenelle 2 »¹⁶, correspondant aux littoraux et aux eaux sous souveraineté ou juridiction française : **le bassin « Antilles »** bordant la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; **le bassin « Sud océan Indien »** bordant La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ; **le bassin « Guyane »** bordant la Guyane et **le bassin « Saint-Pierre-et-Miquelon »** bordant l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Un Conseil maritime ultramarin doit être mis en place pour chaque bassin maritime et pour l'instant seule la Guyane a installé le sien en janvier 2015. Son rôle sera d'élaborer un véritable schéma directeur sur une zone allant du littoral à la limite de la Zone économique exclusive (ZEE) au large. Il s'agit de territoires immenses sur lesquels les pouvoirs publics ont la responsabilité de promouvoir une politique maritime intégrée. Ce décret ne concerne pas les territoires ultramarins du Pacifique.

Tableau 1 : Trafic portuaire dans les DCOM *

2013	Marchandises**
Bassin Caraïbe	
Guadeloupe	3 623,5
Martinique	2 879,0
Saint-Barthélemy	45****
Saint-Martin	221,3
Bassin Guyane (Amazonie)	
Guyane	657,9
Bassin St-P-M (Atlantique nord)	
Saint-Pierre-et-Miquelon	ND
Bassin sud océan Indien	
La Réunion	4 016,9
Mayotte	725,0
Bassin Pacifique	
Nouvelle-Calédonie	5 199,5
Polynésie française	1 314,7
Wallis-et-Futuna	ND
Total DCOM	18 682,8
France entière	342 038,0
DCOM***/France	5,45 %

* Départements et collectivités d'Outre-mer (DCOM). Milliers de tonnes. ** Marchandises embarquées ou débarquées, incluant le transbordement, fret international (hors trafic intérieur).

*** Hors Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna (1 % de la population des Outre-mer en 2013; 0,042 % de la population française). **** Estimation.

¹⁶ Cette loi oblige l'État à définir une stratégie nationale pour la mer et le littoral. Les Conseils maritimes ultramarins ont été initiés dans le contexte du Sommet de la Terre à Rio (1992) – adoption du concept d'une Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) –, du Livre vert en Europe (2006) – ouverture d'un débat pour une politique maritime communautaire –, de la proposition de la Commission au Parlement (2007) d'une politique maritime intégrée pour l'UE, de la Directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008) : concept « eaux européennes, fixation de l'objectif d'un bon état écologique des eaux en Europe pour 2020 ».

Le tourisme est aussi un secteur important pour le développement économique des Outre-mer, en particulier le secteur de la croisière en progression ces dernières années dans plusieurs régions du monde comprenant des territoires ultramarins. Certains ports ultramarins ont également un rôle important dans le transport des habitants inter et intra-îles. Enfin, les activités portuaires d'entretien et de réparation navals sont aussi présentes dans de nombreux ports et sont susceptibles d'être dynamisées pour répondre à la demande locale notamment en matière de plaisance.

Les leviers de la gouvernance des ports ultramarins

Au sens institutionnel, le port est une institution chargée d'exercer deux catégories de compétences à savoir : les activités régaliennes et les activités commerciales ou « industrielles ».

Comme le constate la Commission européenne dans sa communication intitulée *Les ports : un moteur pour la croissance*, « La diversité des modèles de gouvernance et des structures de propriété est une caractéristique importante du système portuaire européen, et il n'y a pas deux ports qui fonctionnent exactement de la même manière. La politique portuaire européenne respecte cette diversité et ne cherche pas à imposer un modèle unique pour tous les ports »¹⁷.

Des politiques publiques à mettre en œuvre

Par le biais de sa stratégie nationale de relance portuaire annoncée en mai 2013, l'État entend placer les ports français au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires et faire des dessertes ferroviaires et fluviales des ports, un point essentiel pour le développement des modes massifiés¹⁸. La modernisation et la fiabilisation des dessertes restent un enjeu majeur pour le développement des trafics portuaires.

Cette stratégie repose sur trois principaux piliers :

- logistique et inter-modalité. Il s'agit de mettre en place des offres de transport de bout en bout fiables et compétitives, en rendant les modes massifiés plus compétitifs pour développer le report modal et en fluidifiant le passage portuaire des marchandises pour le rendre compétitif par rapport aux ports européens ;
- développement industriel. Il s'agit de valoriser la situation des ports par un accès direct et interconnecté et de mettre en place des processus compétitifs pour l'implantation d'industries ;
- aménagement des espaces. Il s'agit de consacrer le rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces, dans toutes leurs composantes : industrialo-portuaires, logistiques, naturels, terrestres et marins, sans négliger l'interface ville-port.

Cette stratégie portuaire a une déclinaison pour les Outre-mer, rédigée dans un document de référence en 2013. Elle procède de la volonté des pouvoirs publics d'impulser une nouvelle dynamique portuaire après la mise en œuvre de la réforme des ports d'Outre-mer relevant de l'État. Cette stratégie constitue une nouvelle étape synonyme de relance pour ces ports. L'ambition des pouvoirs publics est déclinée en six grands objectifs et vingt actions stratégiques.

¹⁷ Commission européenne, *Les ports : un moteur pour la croissance*, communication COM (2013), 295 final, 23 mai 2013, p. 6.

¹⁸ Mode massifié ou transport massifié : mode d'approvisionnement de marchandises privilégiant leur regroupement pour minimiser les coûts de transport. Les transports fluvial et ferré sont des modes massifiés.

La gouvernance des ports ultramarins

La gouvernance dans les départements d'Outre-mer (DOM)

Dans les DOM (à l'exception de Mayotte), la réforme portuaire de février 2012 porte sur des ports d'une « *importance particulière (...) au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire* », qui sont institués par décret en Conseil d'État¹⁹, à la date du 1^{er} janvier 2013.

Les Grands ports maritimes de Guyane, de Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion se sont dotés de leur nouvelle gouvernance au printemps 2013. Bien que leur fonctionnement soit adapté aux spécificités ultramarines, ils sont dotés, comme les sept GPM de l'hexagone, d'un Directoire collégial de trois membres, dont le président (ou directeur général du port) est nommé par décret. Dans le cadre d'un dispositif dual, le Directoire est placé sous le contrôle d'un Conseil de surveillance composé de dix-sept membres, dont des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des salariés du port et des membres choisis au titre de personnalités qualifiées. Parmi ces personnalités qualifiées figurent des représentants des chambres de commerce et d'industrie locales, des responsables d'entreprises utilisatrices du port, etc. Un comité d'audit émane du Conseil de surveillance. Enfin, un Conseil de développement de vingt membres, regroupant les acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port, tient un rôle consultatif sur les grandes décisions. Les milieux professionnels, sociaux et associatifs, scientifiques ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, y sont représentés mais rarement les associations de protection de la nature. Ils participent à l'élaboration du projet stratégique et sont consultés sur la politique tarifaire. Ils peuvent demander que certaines questions soient mises à l'ordre du jour du Conseil de surveillance. Ce dernier est un organe resserré autour des clients et des collectivités qui doit permettre l'émergence de nouveaux projets générateurs de croissance et la mise en place de politiques tarifaires plus transparentes favorisant le développement des productions locales.

La différence majeure avec la métropole réside dans le fait que les GPM d'Outre-mer ont conservé la maîtrise de leurs activités de manutention, alors qu'en métropole, selon les particularités locales, la gestion de chaque activité devait être transférée soit à un opérateur entièrement privé, soit à une société comprenant une participation minoritaire du port, soit à une filiale de l'établissement public dans le cas des activités reconnues d'intérêt national²⁰. De plus, la loi du 22 février 2012 intègre le souci d'une meilleure maîtrise des coûts de passage portuaire, qui influent fortement sur les prix en Outre-mer. Un Conseil de coordination interportuaire pour les Antilles et la Guyane (CCIAG) a été créé et se veut un outil fédérateur des actions communes de la France portuaire dans la zone Atlantique.

Le Code des ports, à la suite de la réforme portuaire, n'a cependant pas précisé si les Grands ports maritimes étaient des Établissements publics administratifs (EPA) ou des Établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), même si la jurisprudence concernant les ports autonomes a clairement qualifié ces ports d'EPIC. Il est simplement indiqué que les Grands ports maritimes seront, comme les ports autonomes, des Établissements publics de l'État (article L. 101-2).

19 Cinq décrets en Conseil d'État (art. L. 5312-1 du Code des transports) du 1^{er} octobre 2012.

20 C'est ce qui s'est produit à Marseille-Fos pour l'activité hydrocarbures (le port traite 60 Mt par an, dont 30 Mt de brut transformées sur place qui représentent 32 % du raffinage français).

Le port de Mayotte n'a pas été concerné par la réforme de 2012 des ports d'Outre-mer relevant de l'État. La collectivité départementale - Autorité portuaire - a confié la gestion du port de Longoni sous la forme d'une délégation de service public d'une durée de 15 ans à Mayotte Channel Gateway (MCG), une société privée à actionnaire unique.

La gouvernance des ports des autres collectivités d'Outre-mer

Le port autonome de la Nouvelle-Calédonie est un établissement public territorial à caractère industriel et commercial²¹, juridiquement créé en 1968, qui assure à la fois une mission de service public à caractère administratif et une activité de nature industrielle et commerciale. Avec la réforme des statuts réalisée en 2000, cet établissement public a désormais vocation à s'occuper de chaque port provincial principal.

Depuis 1962, le port autonome de Papeete, poumon économique de la Polynésie française, est un établissement public créé sous la forme d'un EPI qui se développe en permanence, au rythme de l'évolution de ses différents trafics. Il a été transformé en EPIC en décembre 1997.

La gouvernance actuelle de ces structures portuaires ne semble plus adaptée dans la formule des Ports autonomes existant et nécessite un rééquilibrage entre acteurs publics, socioprofessionnels et société civile, en s'inspirant de la logique de ce qui vient d'être mis en place dans les Départements et régions d'Outre-mer (DROM). Ces Ports autonomes étant déjà constitués en établissement public locaux, la modification sera moins lourde que dans les DROM, mais aura des répercussions importantes sur l'organisation de la gouvernance. Sur la forme, ils pourront toujours se dénommer Port autonome ou prendre l'appellation de Grand port maritime ou encore Grand port autonome...

Sur la question de la manutention, les Ports autonomes du Pacifique ont une longueur d'avance, les manutentionnaires maîtrisant totalement les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs, tant du point de vue des personnels que des outillages. Ces manutentionnaires assurent donc totalement la gestion des terminaux, ce qui constitue un atout compétitif dont ils ont besoin pour trouver toute leur place dans le commerce international maritime de la zone Pacifique, afin de capter des opportunités de croissance, à côté de la grande plaisance, de la croisière, de la pêche et du nickel.

Les statuts des ports des autres collectivités territoriales sont variés. Le port de Saint-Pierre-et-Miquelon est aujourd'hui le dernier port d'intérêt national relevant de l'État. À Saint-Martin, les ports de Galisbay et de Marigot sont des établissements publics locaux. La collectivité de Saint-Martin exerce ses compétences en termes de desserte maritime d'intérêt territorial, d'immatriculation des navires, de création, d'aménagement et d'exploitation des ports maritimes, à l'exception du régime du travail. À Saint-Barthélemy, le port est rattaché à la collectivité territoriale. À Wallis et Futuna, c'est l'État qui assure la responsabilité du port.

²¹ Conformément à la délibération modifiée n° 121/CP du 16 mai 1991.

L'articulation des schémas d'aménagement locaux et des schémas de développement portuaire

Les ports des territoires ultramarins adossent leur développement à un plan ou à un projet stratégique. Ce document fondamental doit énumérer les objectifs d'aménagement mais aussi présenter le projet d'établissement notamment en termes de gestion des ressources humaines, d'organisation des activités portuaires, de respect des normes environnementales, etc.

Parmi les GPM ultramarins, la Guyane et La Réunion ont finalisé leur projet stratégique pour la période 2014-2018. Pour les autres GPM, leur validation est en cours. Dans le cas des GPM, l'évaluation environnementale de ces projets stratégiques analyse de façon exhaustive les nombreux documents de planification interagissant avec le projet stratégique et leur niveau de compatibilité. On notera en particulier les interactions avec le Schéma d'aménagement régional (SAR), le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), le Plan local d'urbanisme (PLU), les Prescriptions des plans de prévention des risques naturels et technologiques (PPRI, PPRT) et le Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Ces exemples montrent que le projet stratégique du port doit être globalement en cohérence avec les documents de planification territoriale, y compris les schémas relatifs aux transports lorsqu'ils existent. Il convient donc d'éviter la contradiction entre, d'une part, le devenir de la zone arrière portuaire et les intentions de densification de l'urbanisation et de constructions diverses exposées par les documents de planification des collectivités et, d'autre part, le souhait des ports d'en faire des zones d'activité logistique et d'entreposage de conteneurs et marchandises diverses.

L'importance de la problématique environnementale pour les ports ultramarins

Confrontés à des contraintes géographiques et climatiques très fortes, à une biodiversité, notamment marine, exceptionnelle et fragile, les enjeux environnementaux sont extrêmement sensibles dans les territoires ultramarins. Les ports ultramarins doivent prendre en compte cette dimension environnementale dans leur projet stratégique en particulier pour les travaux d'extension et de modernisation. Ce projet stratégique devra être en cohérence avec les futurs schémas directeurs des conseils maritimes ultramarins.

L'absence d'inventaire complet de la biodiversité marine dans les Outre-mer complique grandement la prise en compte de la dimension environnementale des projets de travaux ou d'aménagements portuaires. En effet, comment éviter, réduire et compenser des perturbations sur un milieu naturel déterminé lorsque sa connaissance est partielle ? Cette absence de description de l'état initial du milieu marin empêche donc de prendre les décisions en connaissance de cause. Le CESE a déjà déploré cette carence dans ses avis intitulés *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*²² et *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*²³

²² Beall Jacques et Feretti Alain, *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2012-08, mars 2012.

²³ Chabaud Catherine, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-15, juillet 2013.

Pour faire face aux contraintes liées notamment à l'accueil de navires de plus en plus grands, les ports ultramarins doivent mettre en œuvre des travaux d'agrandissement, d'extension sur la mer, de dragage, etc. Les lignes directrices nationales sur la séquence « éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » s'appliquent dans le cadre de ces travaux d'aménagement. Les projets stratégiques des GPM métropolitains et ultramarins font l'objet d'une évaluation environnementale par l'Autorité environnementale (Ae) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux des projets stratégiques des Grands ports maritimes hexagonaux et ultramarins portent sur les impacts induits par le développement portuaire et industriel : la préservation des milieux naturels ; les risques de pollutions chroniques et accidentelles des eaux continentales et littorales ; les risques technologiques liés aux activités des ports et à celles qu'ils accueillent ; la gestion des déchets et la maîtrise des consommations énergétiques et *in fine* des émissions de gaz à effet de serre.

Les ports ultramarins dans l'économie maritime mondiale en pleine mutation

Les défis à relever par les ports ultramarins sont exacerbés par le fait que le secteur maritime est en évolution constante, risquant de rendre obsolète les infrastructures portuaires existantes ou d'exiger une remise à niveau de grande envergure sans que l'on puisse en mesurer toujours avec certitude les bénéfices attendus. Les principales évolutions sont les suivantes : la révolution du conteneur ; l'augmentation de la taille des navires avec pour effet la création de *hubs*, le processus de feederisation et le phénomène du *cascading* ; le basculement de l'économie, en particulier portuaire, vers l'Asie ; le redimensionnement ou l'ouverture de nouvelles voies maritimes, etc.

La révolution du conteneur maritime

Le transport maritime intervient dans le transport de longue distance de l'essentiel des matières premières : pétrole, gaz, charbon pour l'alimentation en énergie des Outre-mer par exemple ; minéraux comme le nickel en Nouvelle-Calédonie ou encore céréales, etc. Ces matières premières sont transportées en vrac. Les autres produits transportés sur mer, qui englobent notamment les produits manufacturés, sont préalablement conditionnés en cartons, caisses, sacs, palettes ou fûts et apparaissent sous la dénomination « marchandises diverses ».

Depuis le milieu des années 1960, pour le transport maritime des « marchandises diverses²⁴ », le conteneur apparaît comme le symbole de la mondialisation, amplifié aujourd'hui pour relier les centres de consommation en Europe et en Amérique aux centres de production en Asie.

Ces boîtes au format standardisé ont connu un essor considérable et se sont imposées comme de véritables Unités de transport intermodales (UTI). Elles ont transformé le transport maritime mais aussi routier, ferroviaire, fluvial et même aérien ainsi que toute la chaîne d'approvisionnement depuis le fournisseur jusqu'au client final. En effet, la marchandise, une fois empotée en conteneur, ne subit plus d'autre manipulation jusqu'à sa destination finale.

24 Ou *general cargo*.

Sa généralisation a conforté le recours à la ligne maritime régulière comme offre de transport. La ligne régulière offre des itinéraires fixes et des escales régulières et fréquentes. Cette généralisation a également permis la massification des flux maritimes. Cette massification a impulsé plusieurs grandes évolutions du transport maritime : la conception de navires de plus en plus grands ; l'organisation des lignes en dessertes selon le principe du *hub* et le *feeder*. Si le conteneur permet de regrouper ou d'emporter des marchandises diverses, il exige des zones logistiques dont la surface est importante. Ces évolutions ont des conséquences directes sur les infrastructures des ports et en particulier, des ports ultramarins et les obligent à s'adapter et à repenser leur stratégie sous peine de ne plus être desservis directement.

Le gigantisme maritime

D'après le consultant maritime Alphaliner, il y avait, fin juillet 2014, 5 960 porte-conteneurs actifs sur les lignes régulières, pour une capacité totale de 18,4 millions d'équivalents vingt pieds (EVP) et 233 millions de tonnes de port en lourd. Les très grands porte-conteneurs sont sources d'économies d'échelle et permettent aux armateurs de rester rentables, malgré l'évolution en dents de scie des taux de frets depuis la crise de 2008. Dès 2006, les porte-conteneurs de 10 000 EVP sont arrivés sur les mers. Appelés « post-panamax » (en référence à leur taille dépassant les normes du canal de Panama), ces navires mesurent au moins 350 mètres de long et 45 mètres de large et sont exploités sur les liaisons intercontinentales. Depuis, la course au gigantisme ne s'est pas interrompue. S'il est difficile de prévoir à quel moment s'arrêtera cette course, une limite finira peut-être par s'imposer dans la mesure où certains armateurs commencent à rencontrer des difficultés pour assurer les marchandises transportées par leurs navires les plus grands, surtout lorsque ces marchandises sont des biens de consommation coûteux. Le remplissage de ces navires est un problème essentiel car la réduction des coûts ne se produit que s'ils naviguent de façon suffisamment chargés. Pour cette raison et au regard de leur prix d'acquisition, les armateurs ont créé des consortiums et des alliances pour partager les coûts d'exploitation. Enfin cette course au gigantisme des porte-conteneurs impose des contraintes énormes pour les ports en termes d'accès, de profondeur, d'adaptation des quais, des aires de retournement puisque la longueur des navires augmente, mais aussi des moyens de manutention parce que les navires sont de plus en plus hauts et de plus en plus larges. Ces nouvelles contraintes sont autant de défis que doivent relever en particulier les autorités portuaires et les manutentionnaires des Outre-mer pour maintenir leur rang. Cela exige des investissements très lourds dans des infrastructures qui pourront être obsolètes avant d'avoir été amorties.

L'augmentation de la taille des navires a également conduit les armateurs à organiser différemment leur offre de transport. En effet, pour des raisons techniques, commerciales et économiques, ces grands navires ne peuvent pas desservir tous les ports. D'un point de vue économique par exemple, en deçà d'un certain volume à charger ou à décharger, l'escale directe est exclue : l'intérêt majeur et direct d'une compagnie maritime dans un schéma par *hub* réside dans l'économie faite sur le coût de slot.

Feedering et cascading²⁵

Pour être desservis par ces navires de plus en plus gros, les ports doivent offrir des tirants d'eau importants et être équipés de moyens de manutention performants. Les plus gros porte-conteneurs ne font désormais escale que dans quelques grands *hubs*²⁶ à partir desquels des navires plus petits dénommés « *feeders* » assurent les dessertes vers les ports de « second rang » aux marchés les moins importants, voire de « troisième rang ». Dans ces *hubs*, les conteneurs peuvent aussi transborder sur un autre gros navire opérant une autre grande ligne.

Lorsque des armateurs mettent en service sur leurs principales lignes maritimes régulières de plus gros navires afin de conforter leur rentabilité, ils déclassent leurs navires de moindre taille vers des ports moins importants. Ce phénomène est qualifié de *cascading*. Ainsi, alors que les lignes maritimes des Caraïbes étaient auparavant desservies par des navires de 3 000 à 4 000 conteneurs, le *cascading* a eu pour effet de faire apparaître sur ces lignes, des navires de plus de 6 000 EVP. Le phénomène de *cascading* impose aux ports de s'adapter sous peine d'être dégradés et de disparaître de la liste des escales des liaisons de haut niveau. Cette relégation aurait pour effet de voir les territoires ultramarins concernés être desservis par de petits navires, après un nombre élevé d'escales, avec des délais plus longs pour des coûts finalement plus importants. L'enjeu pour les territoires ultramarins est donc de conserver notamment des lignes directes avec la France métropolitaine en adaptant leurs infrastructures portuaires.

Le basculement de l'économie maritime mondiale vers l'Asie

Aujourd'hui, les centres de production des biens de consommation se sont développés en Asie du Sud-est. Une grande partie des trafics maritimes partent donc de cette zone pour irriguer les lieux de consommation qui sont principalement l'Amérique et l'Europe. En ce qui concerne le domaine maritime, le basculement vers l'Asie s'exprime notamment dans le classement des ports mondiaux du trafic de conteneurs, dans la construction navale, dans le classement des flottes marchandes et dans le shipping management, etc. Le transport maritime assure l'essentiel des échanges de marchandises, principalement entre les trois grands pôles de la Triade : l'Asie de l'Est, l'Amérique du Nord et l'Europe. Certains points de passage constituent ainsi des lieux stratégiques du trafic maritime : il s'agit des canaux (ceux de Suez et Panama) et des détroits (ceux de Gibraltar, Malacca ou Ormuz). Ils permettent tous de relier par le plus court chemin deux océans ou mers et par conséquent de réduire considérablement la durée d'un trajet. Ils concentrent donc une part essentielle du trafic mondial maritime de marchandises. Ces points de passage sont également en évolution : élargissement du canal de Panama - pour des navires de taille croissante et optimale sur les routes Ouest-Est, sur la côte Est des USA (pour des trafics « commerciaux ») - et émergence de nouveaux *hubs* dans le bassin caribéen - pour des transbordements de connexion de l'ensemble des ports/marchés régionaux avec le Pacifique - ; projet du canal du Nicaragua avec des externalités négatives en matière d'environnement ; travaux sur le canal de Suez ; nouvelle route arctique ou route du Nord et le canal du Mozambique.

²⁵ L'annexe 3 propose un ensemble de définitions.

²⁶ Ou plate-forme de correspondance.

La régulation par le port *via* des sociétés privées de manutention

Certains ports des territoires ultramarins ont une forte autonomie et un trafic concurrentiel - Polynésie française, Nouvelle-Calédonie -, alors que d'autres se caractérisent par un marché peu concurrentiel - Guadeloupe, Guyane, Martinique - et restent propriétaires - y compris Port-Réunion - de l'outil de manutention verticale.

Les GPM souhaitent que la fonction de régulation soit assurée par le port, à travers des sociétés d'exploitation portuaire.

Pour accroître leur rôle de régulation du marché pertinent que constitue chacun des terminaux visés, les Autorités portuaires devront de manière concertée avec les acteurs, veiller à ce que :

- les prix des prestations soient précisés et détaillés dans une grille tarifaire ;
- les tarifs soient assis sur le service rendu ;
- les modifications de ces prix soient soumises à l'approbation du Grand port maritime avant leur adoption.

Enfin, ils devront organiser la manutention portuaire sur la base d'un triptyque clair : indépendance, performance et optimisation.

Les préconisations

Le basculement de l'économie, en particulier portuaire, vers l'Asie, le redimensionnement ou l'ouverture de nouvelles voies maritimes, la concurrence des pays proches etc., impulsent des changements qui exercent une pression sur les infrastructures portuaires et les investissements ultramarins, notamment en ce qui concerne l'extension des postes d'arrimage, quais, écluses. Ces changements impliquent également l'approfondissement des bassins et canaux ainsi que des travaux de reconfiguration pour permettre les manœuvres de navires plus grands. Tout cela nécessitera des investissements à la hauteur mais aussi d'apporter une réponse aux problèmes fonciers. Ces évolutions impliquent un dialogue social et une attention particulière sur les questions d'emploi, d'évolution des qualifications et des formations ainsi que des conditions de travail.

Conforter la gouvernance des ports ultramarins

Clarifier et préciser le statut des GPM

Dans les DOM, la réforme portuaire de février 2012 porte sur des ports d'une « *importance particulière* (...) au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire », qui sont institués par décret en Conseil d'État²⁷, à la date du 1er janvier 2013. Cependant, dans le Code des ports, il est simplement indiqué que les Grands ports maritimes seront, comme les Ports autonomes, des Établissements publics de l'Etat (article L. 101-2).

²⁷ Cinq décrets en Conseil d'Etat (art. L. 5312-1 du Code des transports) du 1^{er} octobre 2012.

Considérant que le Code des ports, à la suite de la réforme portuaire, a qualifié les Grands ports maritimes (GPM) d'établissements publics de l'État et n'a pas précisé s'ils étaient des Établissements publics administratifs (EPA) ou des Établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), le CESE préconise que les GPM soient clairement identifiés par l'ensemble des acteurs et dans le Code des transports afin d'éviter toute ambiguïté quant à leur statut vis-à-vis des tiers.

Les projets stratégiques portuaires sont de plus en plus conçus dans le cadre d'aménagements de dessertes terrestres et ne se comprennent que dans une logique territoriale qui fait intervenir de multiples partenaires (agglomérations, départements, régions, État). La question de la contribution accrue du niveau territorial dans les modes de gouvernance se pose donc avec davantage d'acuité et dépasse dès lors la simple participation au Conseil de surveillance portuaire par exemple.

Le CESE considère que les Grands ports maritimes ultramarins peuvent évoluer ultérieurement, en fonction du contexte, vers des établissements publics locaux une fois les nouvelles structures mises en place et stabilisées. Cette préconisation pourrait être étudiée dans le cadre de la récente réforme territoriale étant donné les nouvelles compétences pouvant être attribuées aux collectivités en matière portuaire²⁸.

Améliorer le fonctionnement des instances portuaires ultramarines

- Revoir le mode de désignation des consulaires au Conseil de surveillance des GPM ultramarins*

Trois représentants élus des Chambres de commerce et d'industrie siègent au titre des personnalités qualifiées au sein du Conseil de surveillance des GPM ultramarins. Cette place prépondérante s'expliquant en grande partie par le fait que les chambres consulaires sont impliquées de manière beaucoup plus marquée dans la vie économique en Outre-mer qu'en métropole²⁹. En outre, en ce qui concerne les personnalités qualifiées (dont les élus consulaires) nommées membres du Conseil de surveillance, le Code des transports³⁰ prévoit que la nomination par l'autorité compétente de l'État intervient « *après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port* ». En métropole, aucun avis n'est prévu pour la nomination des personnalités qualifiées au Conseil. En Guyane par exemple, ce ne sont pas moins de cinq votes d'assemblées politiques qu'il a fallu recueillir pour la désignation des personnalités qualifiées dont les trois membres consulaires : Conseil régional, Conseil général, deux communautés de communes et une commune !

Le CESE considère que l'approbation préalable par les collectivités territoriales des membres du Conseil de surveillance choisis par les Chambres de commerce et d'industrie (CCI) ne se justifie pas et ne correspond pas à l'esprit initial de la réforme des ports. Il préconise que les CCI d'Outre-mer puissent désigner leurs représentants, chefs d'entreprises, sans être soumis aux instances politiques, dès lors qu'ils sont proposés par leur Assemblée délibérante.

²⁸ Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

²⁹ Fidelin Daniel, député, *Rapport sur le projet de loi 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*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 4038, 7 décembre 2011, p. 16.

³⁰ Voir 4^e de l'article L. 5713-1-1 du Code des transports.

*Renforcer la mission économique et commerciale
du président du Directoire, directeur général des GPM ultramarins*

Paradoxalement, l'éloignement des territoires ultramarins ne génère pas de gros volumes de trafic maritime, tout en requérant de grands navires. La question du dynamisme commercial des ports maritimes, outre la responsabilité de la communauté portuaire, engage celle de leur Directoire d'autant plus que le Code des transports définit le cadre de leurs missions³¹, inscrites dans une logique de développement durable en alliant le développement économique et l'aménagement du territoire. Cette responsabilité est décisive pour l'avenir et mérite, par-delà les initiatives individuelles, un effort collectif, ainsi qu'une évaluation régulière.

Le CESE préconise que dans le Code des transports, le rôle dévolu au président du Directoire soit renforcé dans le domaine du développement économique et de la promotion commerciale des ports ultramarins, car il lui revient de donner l'impulsion d'ensemble à la compétitivité et au dynamisme commercial du port, sans exonérer les entreprises gérant les terminaux de leurs responsabilités.

Clarifier les titres et fonctions des membres du Directoire

Au plan législatif et réglementaire³², le nombre de membres du Directoire est fixé à trois. Le président du Directoire, directeur général, est nommé par décret après avis conforme du Conseil de surveillance. Les autres membres du Directoire sont élus par le Conseil de surveillance sur proposition du président du Directoire³³. La durée du mandat des membres du Directoire est de 5 ans. Cette gouvernance est fortement inspirée de celle des sociétés par actions³⁴, sans que la distribution des rôles au sein du Directoire soit clairement définie.

Le CESE préconise que le ministère des Transports clarifie et précise les titres et fonctions des deux membres chargés d'assister le président du Directoire, compte tenu des éminentes et lourdes responsabilités que leur confie le Code des transports.

Valoriser le Conseil de développement

La gouvernance modernisée des GPM ultramarins est bienvenue, s'agissant notamment des conflits d'intérêts, fréquents au sein des anciens modèles de gestion. L'amélioration est réelle dans les Conseils de surveillance : les représentants de la place portuaire n'y siègent pas mais font désormais partie des Conseils de développement. Cette nouvelle organisation permet de mieux associer, au sein des Conseils de développement, les différents acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port et d'y intégrer l'ensemble des problématiques économiques, sociales et environnementales, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement³⁵. Pour les ports d'Outre-mer, une disposition spéciale prévoit que le Conseil de développement comprend au moins un représentant des consommateurs³⁶ en raison notamment des problématiques liées à « la cherté » de la vie.

31 L'article L. 101-1 du Code des transports institue les « Grands ports maritimes ».

32 Article L. 5312-9 du Code des transports et décrets instituant les GPM ultramarins.

33 Article R. 102-13 du Code des ports maritimes.

34 Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, Chambre de commerce et d'industrie de Région des îles de Guadeloupe et autres, composition du Conseil de surveillance des GPM Outre-mer.

35 Le Conseil de développement est constitué de 4 collèges : entreprises de la place portuaire, représentants des salariés des entreprises exerçant une activité sur le port, collectivités ou groupements de collectivités et personnalités qualifiées intéressées au développement du port.

36 Code des transports, 5^e de l'article L. 5713-1-1.

Le CESE préconise que le Conseil de développement des GPM ultramarins joue pleinement son rôle d'instance de concertation et ne soit pas considéré comme une simple chambre d'enregistrement. Une évaluation du fonctionnement de cette instance doit être réalisée avant son renouvellement afin de revoir, si nécessaire, sa composition en s'appuyant sur les piliers économique, social et environnemental - en s'inspirant des instances de concertation existantes de type Grenelle de l'environnement -, notamment pour assurer une représentation suffisante des salariés et du monde associatif agréé, ainsi que de la recherche.

Rénover la gouvernance des instances portuaires du Pacifique

La gouvernance actuelle des ports autonomes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ne semble plus adaptée au contexte actuel et nécessiterait un rééquilibrage entre acteurs publics, socioprofessionnels et société civile, en s'inspirant de la logique de ce qui vient d'être mis en place dans les DROM. Ces Ports autonomes étant déjà constitués en établissement public locaux, la modification sera moins lourde que dans les DROM, mais aura des répercussions importantes sur l'organisation de la gouvernance. Sur la forme, ils pourront toujours se dénommer Port autonome ou prendre l'appellation de Grand port maritime ou encore Grand port autonome...

Au moment où le gouvernement de Nouvelle-Calédonie s'engage à mettre en place une démarche d'évaluation de la tutelle de ses 28 établissements publics, le CESE préconise d'y inclure celle du Port autonome, afin de dégager les axes de réformes souhaitables en termes de gouvernance et d'organisation. La même initiative en matière portuaire doit être prise par le gouvernement de Polynésie française.

Soutenir le projet stratégique, outil primordial de la politique portuaire ultramarine

Les ports des territoires ultramarins adossent leur développement à un plan ou à un projet stratégique. Ce document fondamental doit énumérer les objectifs d'aménagement mais aussi présenter le projet d'établissement notamment en termes de gestion des ressources humaines – après une concertation approfondie avec les partenaires sociaux -, d'organisation des activités portuaires, de respect des normes environnementales, etc. Pour les GPM ultramarins, le plan stratégique est défini pour les 5 années à venir afin que les différentes autorités puissent exprimer un accord éclairé, voire une autorisation. Pour autant, les ports ultramarins agissent dans un contexte économique et social en pleine évolution, si bien qu'il ne faudrait pas les enfermer dans leur propre projet stratégique.

Le CESE préconise que l'État soutienne l'existence du projet stratégique des Grands ports maritimes ultramarins ; de demander une définition plus précise de sa nature et particulièrement du mode de consultation et de participation devant précéder son établissement ; de recommander sa révision à mi-mandat dans une version allégée d'approbation. Enfin il préconise qu'en fin de mandature, un compte rendu d'exécution du projet stratégique soit voté par le Conseil de surveillance, le Conseil de développement et le Comité d'établissement.

Le CESE préconise que l'État mette en place tous les conseils maritimes ultramarins et que ces derniers définissent leurs schémas directeurs. Il préconise que le projet stratégique des Grands ports maritimes ultramarins soit cohérent avec ces futurs schémas.

Clarifier l'exercice de la compétence réglementaire en matière de police portuaire

En 2014, suite à un décret³⁷, en matière de règlement de police portuaire, la compétence revient au ministre des Transports, après avis du Directoire, ce qui ressemble à une sorte de recentralisation, cette compétence étant jusqu'alors exercée par le représentant de l'État dans le territoire.

Le CESE préconise que la compétence régaliennes en matière de police portuaire soit clairement exercée par le représentant de l'État dans le territoire comme auparavant, avec une délégation au Directoire des grands ports maritimes, afin de ne pas envoyer un message ambigu à la communauté portuaire dans ce domaine sans que le statut des personnels de commandement concernés soit modifié.

Examiner les conditions d'un commandement unique de la manutention dans les GPM

L'avancée vers un commandement unique pourrait contribuer à une meilleure maîtrise du coût et de la performance du passage portuaire. En effet, un commandement unique permet de mieux organiser le travail de manutention portuaire, d'accroître la productivité et donc la performance du passage portuaire, qui est un des outils de la lutte contre la concurrence des pays voisins. Il convient toutefois d'être vigilant sur les risques de monopole dans ce domaine et de dumping social et fiscal.

Le CESE ne souhaite donc pas arrêter une position définitive concernant l'avancée vers un commandement unique de la manutention dans les GPM en cours de discussion. Il préconise que le ministre des Transports et la ministre des Outre-mer organisent une large concertation avec les autres ministères concernés, les directeurs généraux des ports, tout en associant l'ensemble des armateurs et les organisations représentatives des salariés, concernés par la desserte maritime des ports de l'Atlantique et de l'océan Indien. Il s'agit de rapprocher les points de vue avant tout investissement dans ce projet, afin d'aboutir à la mise en place des outils réglementaires et/ou législatifs de régulation et d'encadrement de la manutention portuaire par le port et l'État, tenant compte de la situation du marché, du cadre social de chaque bassin maritime, et de la situation économique et financière du port.

Conforter les installations portuaires

Valoriser la place de l'humain

L'un des enjeux de la création des GPM dans les Outre-mer était de rassembler des agents venant d'organismes différents et de les rassembler dans un même établissement pour constituer une véritable équipe. Cet objectif aurait plutôt été atteint étant donné la faible conflictualité sociale observée au sein des GPM au moment et depuis la réforme. Cet

³⁷ Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014, publié au Journal officiel le lendemain : il est procédé à la codification des dispositions du livre III, relatif aux ports maritimes, et du livre VII, en tant qu'il concerne les ports maritimes d'Outre-mer, de la cinquième partie du Code des transports.

objectif doit être poursuivi et étendu à l'ensemble du site portuaire. Plus généralement pour l'ensemble des ports ultramarins, en matière sociale, se pose la question de l'émergence de nouveaux métiers au regard des nouvelles stratégies portuaires nationales ou territoriales. La question de la mixité des métiers doit également être prise en compte ainsi que celle de la formation.

Le CESE préconise qu'en matière sociale, les ports ultramarins veillent, avec les représentants des personnels, à la formation et à la promotion des personnels notamment dans le cadre de l'émergence de nouveaux métiers, en particulier suite à la réforme portuaire. Le CESE préconise aussi de promouvoir la mixité et l'égalité tant au niveau du personnel terrestre qu'au niveau du personnel naviguant. Les textes relatifs à la formation maritime évoluent fortement au niveau international, tant pour le transport, le commerce que pour la pêche, le CESE préconise de soutenir ces évolutions afin que les négociations aboutissent à des textes valorisant au plan social pour les salariés. Le CESE préconise également la poursuite des négociations sur le statut des dockers dans les DOM³⁸ et la catégorie des ports concernés, afin que les acteurs locaux de la manutention puissent s'organiser en conséquence. Enfin, le CESE préconise que les négociations sur la pénibilité dans les ports se poursuivent dans la branche en tenant compte des particularités ultramarines. De façon générale, toute évolution du statut des personnels et de la convention collective doit faire l'objet d'un dialogue social.

Améliorer la connaissance et l'expertise environnementale

Les enjeux environnementaux sont extrêmement sensibles dans les territoires ultramarins dont la biodiversité est importante aussi bien sur terre qu'en mer. Les ports ultramarins prennent en compte cette dimension environnementale dans leur projet stratégique en particulier pour les travaux d'extension et de modernisation.

Le CESE préconise que les efforts d'inventaire et de recherche concernant la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes marins et terrestres doivent être poursuivis prioritairement afin d'éclairer utilement les parties prenantes des projets stratégiques. Par ailleurs, les normes et références environnementales, élaborées par et pour l'Union européenne, doivent tenir compte des spécificités géologiques et morphologiques des milieux naturels ultramarins.

Les projets stratégiques des GPM métropolitains et ultramarins font l'objet d'une évaluation environnementale par l'Autorité environnementale (Ae) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Les ports ultramarins doivent résoudre de nombreuses difficultés pour concilier leur développement économique et la nécessaire protection de l'environnement.

³⁸ Pour mémoire, le volet réglementaire du Code des transports concernant les dockers n'a pas été étendu à l'Outre-mer. Une proposition de loi tendant à consolider et clarifier l'organisation de la manutention dans les ports maritimes est en cours d'examen au Parlement.

Le CESE préconise le renforcement de l'expertise des ports ultramarins et des bureaux d'étude associés en matière environnementale et de façon générale la déclinaison ainsi que la meilleure prise en compte des propositions du rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)³⁹ et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) d'octobre 2013 sur *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles* en les adaptant au contexte des ports ultramarins. Le CESE préconise également, une mutualisation de l'expertise environnementale, entre les ports ultramarins quel que soit leur statut, dans chaque bassin maritime tout en préservant leurs spécificités.

Une délibération de l'Assemblée polynésienne a créé le Conseil des réformes stratégiques pour la Polynésie française chargé d'éclairer, par son expertise, le président et le gouvernement du territoire dans la définition et la conduite des réformes nécessaires au développement économique, social et culturel du pays, à la protection et à la valorisation de son environnement ainsi qu'à la modernisation de son secteur public.

Le CESE préconise que le Conseil des réformes stratégiques polynésien soit renforcé dans ses prérogatives et ses possibilités de partenariat avec le CGEDD et l'Autorité environnementale pour émettre des avis circonstanciés sur l'impact environnemental des grands projets portuaires. Une telle démarche pourrait être initiée également en Nouvelle-Calédonie à l'initiative du gouvernement local, en associant étroitement les provinces dont c'est la compétence dans ce territoire.

Améliorer les installations portuaires

Les ports et en particulier les ports ultramarins doivent moderniser leurs installations. En matière de normes environnementales, plusieurs directives européennes ou réglementations sont ou seront à appliquer dans les années qui viennent pour réduire les nuisances rencontrées (gestion des déchets, eaux de ballast, eaux grises...). La question des déchets d'exploitation des navires est ainsi une question cruciale. Conformément à la directive 2000/59/CE transposée en droit français par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, les autorités locales doivent mettre en place les plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation issus des navires (eaux grises, noires, déchets...), ainsi que la mise en œuvre des installations nécessaires à leur collecte et leur élimination. De plus, un renforcement du trafic maritime, notamment de croisières, aura un impact sur les capacités actuelles. De même, le développement de centres de traitement et de recyclage de déchets, dans l'environnement du port, pourrait aider à structurer un secteur de l'économie circulaire sur chaque territoire.

Le CESE estime prioritaire que la modernisation des installations portuaires tienne compte des normes environnementales de par leur incidence positive sur les écosystèmes marins. Il recommande d'évaluer les dispositifs existants au regard de la législation et d'engager les actions nécessaires à leur mise en œuvre ou leur mise à niveau dans les meilleurs délais.

³⁹ Catoire Serge, Gadbin Françoise, Lacave Jean-Marc et Patey Gérard, rapport *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*, n° 008724-01CGEDD - n° 2012/34 CGEIET, octobre 2013.

Suite à l'initiative « *Énergie propre pour les transports* », la Commission européenne est en train d'élaborer une directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution afin que, d'ici à 2020, tous les ports maritimes du réseau central du RTE-T soient équipés de points de ravitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL) conformément à des normes techniques communes. Le renforcement des exigences en matière de performance environnementale et de combustibles de substitution (par exemple, alimentation à quai et gaz naturel liquéfié) vont demander dans certains ports des RUP des investissements importants. Les ports des collectivités d'Outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie ne font pas face aux mêmes obligations mais les normes internationales les amènent parfois à prendre les mêmes mesures que les ports des RUP.

Le CESE recommande que la DGITM et les ports ultramarins anticipent les évolutions de la réglementation en matière de performance environnementale et de combustibles de substitution ainsi que les investissements et les moyens financiers nécessaires à sa mise en œuvre.

L'avis du CESE *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*⁴⁰ insiste sur la nécessaire approche intégrée de la mer et du littoral, qui n'est pas en place aujourd'hui du fait de la complexité du découpage administratif. Cette adaptation doit être intégrée dans toutes les politiques publiques. Face aux évolutions possibles du climat, il faudra passer en revue l'ensemble des infrastructures et zones bâties et évaluer leur vulnérabilité. L'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) recommande de contenir le risque d'érosion et d'inondation par la conservation des écosystèmes côtiers. L'enjeu est donc de concevoir et développer des infrastructures dans une approche écosystémique, tout en anticipant les changements climatiques. Comme le précise l'avis *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans*⁴¹, l'éco-conception permet d'intégrer « *la conservation et la valorisation de la biodiversité marine, la qualité de l'eau et plus généralement, la gestion environnementale globale d'un site, dans tout son cycle de vie. Les principes de l'éco-conception s'applique aussi bien aux bateaux qu'aux unités de production en mer (...) et aux infrastructures littorales et portuaires* ». L'éco-conception telle que vue ci-dessus est donc une première étape vers l'adaptation en limitant les impacts sur le milieu et en visant à un bon état général du site traité.

Dans cet esprit, afin d'anticiper les effets du changement climatique, le CESE recommande que les risques associés, prioritairement la vulnérabilité aux événements extrêmes, soient bien pris en compte dans la conception des infrastructures portuaires de long terme, notamment en intégrant l'adaptation dans les cahiers des charges en fonction du cycle de vie des différents éléments du projet d'infrastructure.

Développer la desserte maritime des Outre-mer

L'évolution du secteur des lignes régulières vers une plus grande concentration des échanges sur l'axe Est-Ouest conduit les armateurs à passer de grandes alliances commerciales ou capitalistiques, pour couvrir l'intégralité du réseau mondial en développant des lignes « *tour du monde* » et des « *lignes pendulaires* » entre les continents. Cette évolution oblige les ports à revoir, par effet domino, l'ensemble de leurs offres de services pour les gros navires

⁴⁰ Bonduelle Antoine et Jouzel Jean, *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2014-13, mai 2014.

⁴¹ Chabaud Catherine, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-15, juillet 2013, p. 17.

dans le monde, qui cherchent à réduire leurs coûts fixes : compte tenu du coût de passage portuaire et d'immobilisation des navires, une escale ne serait justifiée économiquement que lorsqu'une partie de la cargaison, estimée à 10 %⁴², y serait manutentionnée. Ainsi, les navires plus petits sont chassés en cascade des routes où ils étaient déployés. Ces navires encore en exploitation, sont d'ailleurs les plus anciens et les plus coûteux en termes d'utilisation du fait de leur consommation importante par rapport à leur capacité et à leur vitesse limitée. Il ne s'en construit pratiquement plus au niveau mondial.

Du fait de l'augmentation de la taille des navires, les opérateurs devraient être amenés à privilégier un nombre de ports réduit pour leurs services directs et à ne desservir les ports ultramarins aujourd'hui touchés en direct, voire après une ou deux escales, que par des services de *feeding* secondaires. La sécurisation de la position actuelle des ports ultramarins doit donc être un objectif prioritaire de la politique maritime de la France et des collectivités locales, afin d'éviter le cumul de ruptures de charges et au final, un coût supplémentaire pour la marchandise.

Le CESE préconise de maintenir des lignes maritimes régulières directes pour que les territoires ultramarins soient approvisionnés dans de bonnes conditions et maintiennent leur capacité d'exporter, notamment des produits agricoles comme la banane.

Le CESE préconise que les deux GPM des Antilles développent toutes initiatives de nature à renforcer leur complémentarité et leur interportualité face à la concurrence des autres ports de la zone pour attirer vers eux plus de porte-conteneurs et plus de navires de croisière. Les deux GPM doivent dépasser leur statut de « porte d'entrée » des économies insulaires et s'impliquer d'avantage au cœur même de l'économie interrégionale et internationale pour aider à l'émergence de trafics nouveaux. La politique commerciale de transbordement de containers doit être encouragée, bien que les volumes ne répondent pas à une demande des marchés domestiques, mais à des solutions très volatiles d'optimisation des dessertes (réduction de coûts directs et indirects)⁴³.

Le CESE préconise la poursuite des études relatives au projet de plateforme portuaire off-shore multi usages en Guyane. Ce projet devrait faciliter le développement d'un transport maritime par cabotage sur les côtes guyanaises, voire étendu aux régions voisines du Suriname et du Brésil et contribuer à la croissance des échanges et à la sécurisation des transports dans un esprit de développement durable. Dans cette perspective, le cadre réglementaire social et environnemental de ce projet expérimental doit être examiné en profondeur.

Le CESE préconise dans l'océan Indien de maintenir Port-Réunion comme port de première touchée dans le trafic conteneurisé Nord-Sud, de garantir l'approvisionnement de Mayotte dans des conditions de sécurité, de coûts et de régularité acceptables, de conforter le rôle du port de Longoni comme plateforme de desserte sous-régionale des Comores et du nord de Madagascar. Il préconise également que dans le cadre de l'évolution de la manutention à Mayotte, les autorités portuaires soient vigilantes sur la situation de l'emploi dans le port et exercent leurs responsabilités de tutelle afin que les dispositions d'ordre public en matière sociale soient respectées, en particulier le respect et l'extension des conventions collectives.

⁴² Voir le Rapport public sur *Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*, juillet 2006.

⁴³ Rabais supérieurs à 70 % dans le cas de Kingston à la Jamaïque.

Crédibiliser le financement des projets portuaires ultramarins

Les Outre-mer sont éligibles au financement RTE-T⁴⁴. Mais d'une manière globale, dans leur déclaration finale de la 20^e conférence des Régions ultrapériphériques (RUP) du 6 février 2015 en Guadeloupe, les RUP ont rappelé leur adhésion au « Plan Juncker » et aux objectifs de croissance et d'emplois, qui doivent se décliner dans ces territoires en tenant compte des réalités de l'ultrapérimétrie. À ce titre, c'est un dialogue spécifique avec la Commission européenne qui est réclamé, pour envisager dans ces régions ultramarines, la déclinaison du plan et son adaptation à leur environnement économique et financier respectif. L'idée pourrait consister concernant les ports, à proposer un ou plusieurs grands projets dans les régions ultrapériphériques et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), correspondant à la fois aux besoins de ces régions et territoires européens et profitables également à l'ensemble de l'Union européenne.

Le CESE préconise que la DGITM, les Autorités portuaires, les gouvernements locaux des territoires, le ministère des Outre-mer, et tout acteur concerné par les problématiques portuaires travaillent à l'élaboration, au titre du « Plan Juncker », d'un grand plan d'investissement dans les ports ultramarins européens ou associés à l'Europe. Ce grand plan d'investissement serait proposé à la Commission européenne.

Par ailleurs, des dispositions fiscales favorables à l'investissement productif existent dans les Outre-mer et sont susceptibles de dynamiser le développement des activités portuaires ultramarines. La problématique des dates butoirs de ces dispositifs doit être prise en compte. Certains projets ambitieux comme celui du port de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a fait l'objet d'engagements⁴⁵ sur le maintien de l'aide fiscale à l'investissement privé, doivent être mis en œuvre.

Le CESE préconise que l'évaluation prévue des dispositifs fiscaux et douaniers dérogatoires en vigueur dans les Outre-mer soit effectivement réalisée afin d'anticiper la suite à leur donner notamment pour renforcer l'attractivité des ports ultramarins.

Mieux prendre en compte les risques sanitaires

Les ports importent des fruits et légumes ou plus généralement des végétaux et des produits animaux et sont donc soumis à un contrôle phytosanitaire et/ou vétérinaire qui est fonction des risques y afférant lors de l'entrée sur le territoire national.

Le CESE préconise que soient étudiées et testées des procédures adaptées à des contrôles ponctuels dans les DOM, avec l'expertise du service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire de l'État.

De façon générale, les émanations de gaz toxiques lors de l'ouverture des conteneurs concernent l'ensemble des installations et des personnels et doivent être prises en compte pour améliorer les conditions de travail des personnels et la sécurité des consommateurs. Le CESE préconise également la mise à jour des arrêtés du gouvernement de Polynésie française actant le rôle de la police phytosanitaire pour la manipulation des conteneurs en fumigation⁴⁶.

⁴⁴ Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), Les règlements RTE-T (Orientations [règlement « spécifications du réseau - autoroute de la mer - »] et Mécanisme pour l'interconnexion en Europe [règlement « financier »]), L. 348, 20 décembre 2013.

⁴⁵ Intervention du président de la République au journal télévisé de SPM 1^{ère}, le 23 décembre 2014.

⁴⁶ Il faut noter que la loi du 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer donne des pouvoirs de fouille dans les ports aux agents agréés et assermentés de la Polynésie française, habilités à rechercher et constater les infractions pénales en matière d'alimentation, de santé publique vétérinaire et de protection des végétaux : cette mesure est importante du fait de la situation géographique et sanitaire de la Polynésie française qui reste un territoire vulnérable du fait de son étendue.

Optimiser les outils de gestion de la communication portuaire

L'expression d'un besoin commun des professionnels du transport d'optimiser leurs activités s'est traduite par la mise en place dans la plupart des ports, du *Cargo Community System AP+*⁴⁷, un système centralisé pour le traitement en temps réel des mouvements de marchandises à l'import, à l'export ou en transit sur le territoire. Géré par convention avec les douanes, ce système permet l'échange de données informatisées maritimes, aériennes, portuaires, aéroportuaires et douanières. Ainsi, il facilite le suivi de la marchandise et assure l'optimisation de la gestion des infrastructures portuaires (outillages, terminaux, opérations de chargement et de déchargement, allotissement des marchandises).

Le CESE préconise que les Autorités des ports d'Outre-mer impulsent la mise en place et le fonctionnement optimal de l'outil de communication intitulé *Cargo Community System AP+*. Plus généralement, dans le cadre des *Ports Community System* (PCS), le CESE préconise une approche multisite dans laquelle les Autorités portuaires pourraient, s'agissant des ports européens, initier une démarche d'insertion régionale au travers du *Caribbean Community and Common Market (CARICOM)* dans la Caraïbe et le Plateau des Guyanes, de la Commission de l'océan Indien ou du Forum des îles du Pacifique.

Dynamiser le développement des Outre-mer grâce à leurs ports

Les ports ultramarins doivent dynamiser un développement durable des Outre-mer en jouant pleinement leur rôle de « sas » pour le passage des marchandises à l'import et à l'export mais aussi en soutenant des filières portuaires créatrices d'activité économique, en confortant la concurrence et en luttant contre la vie chère pour le bien-être des populations. Les ports ultramarins peuvent être également un outil au service de la transition écologique et d'une économie plus circulaire.

Actualiser la stratégie portuaire Outre-mer

La stratégie portuaire Outre-mer vise en premier lieu à faire des GPM d'Outre-mer un puissant levier au service de l'économie et de la desserte des territoires, contribuant à la création d'emplois et de valeur. Elle s'applique donc aux quatre grands ports maritimes d'Outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, ainsi qu'au port de Saint-Pierre-et-Miquelon, dernier port d'intérêt national français. Elle ne s'applique en revanche pas aux ports des territoires d'Outre-mer, administrés directement par les collectivités territoriales compétentes.

Le CESE préconise que la stratégie portuaire de l'État en Outre-mer soit actualisée et déclinée suite à la mise en place des projets stratégiques des GPM ultramarins afin de prendre en considération les problématiques sociales et environnementales.

⁴⁷ « Ademar et Protis plus ».

Soutenir les filières portuaires créatrices d'activité économique dans les Outre-mer

Certains territoires ultramarins disposent de véritables atouts pour développer leurs activités de tourisme de croisière, de réparation navale ou de pêche. Deux enjeux peuvent être pointés en ce qui concerne le tourisme de croisière : le développement de la croisière basée et l'amélioration de l'articulation entre le quai de débarquement des croisiéristes et les activités proposées dans la ville.

Le CESE préconise que les filières « tourisme de plaisance et de croisière » mais aussi « réparation navale » soient valorisées Outre-mer, dans un but de création d'emplois et de valeur ajoutée locale. Il préconise qu'en Polynésie française, dans le cadre du Contrat de restructuration des sites de défense (CRSD), les potentialités de développement de la réparation navale soient clarifiées pour plus de visibilité.

Le CESE préconise conformément à la décision récente du gouvernement de la Polynésie française de créer un *hub* de pêche à Faratea tout en s'assurant de la pertinence des objectifs poursuivis. Ce projet devrait créer de très nombreux emplois pour les Polynésiens. Cette décision permet à la France de tenir la place qui doit être la sienne dans une zone géographique où les activités de pêche jouent un rôle économique majeur. Les potentialités des îles Marquises doivent également être valorisées.

La continuité territoriale est un principe de service public qui se donne pour objectif de renforcer la cohésion entre les différents territoires ultramarins et l'hexagone en compensant les handicaps liés à leur éloignement, à leur enclavement, etc. En outre, « *La desserte maritime des Outre-mer est un moyen important pour assurer et renforcer la continuité entre les territoires français. Elle permet non seulement de faire le lien entre l'hexagone et les territoires ultramarins, de relier les territoires archipélagiques entre eux, mais aussi d'assurer une connexion avec les pays voisins*

⁴⁸ ». Au niveau européen, les ports garantissent la continuité territoriale de l'Union en assurant des services de trafic maritime régional et local reliant les régions périphériques et insulaires.

Le CESE préconise de prévoir des dispositifs d'aide au renouvellement des flottes chargées d'assurer la continuité territoriale dans les territoires ultramarins afin notamment de favoriser les navires les moins polluants.

Le développement du cabotage commercial de marchandises fait partie des opportunités de développement inter-îles pour les territoires insulaires, ou fluvio-maritime pour la Guyane. Au niveau insulaire, le développement des productions locales et le resserrement des liens économiques entre les territoires ultramarins français doit faire partie des priorités des décideurs publics au titre de la continuité territoriale et de la solidarité avec les populations enclavées.

Le CESE préconise que les Autorités portuaires portent une attention particulière à l'activité de cabotage commercial de marchandises pour contribuer à sa prospérité et sa pérennité. Il préconise qu'une mission d'étude soit lancée pour analyser sous l'angle technique, socio-économique, environnemental et financier la faisabilité de la

⁴⁸ Sous la présidence de Mme Chantal Berthelot, députée de la Guyane, *Rapport biennal 2013-2014* de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat Outre-mer, chapitre I « La continuité territoriale », p. 88.

mise en place d'un système de connectivité par cabotage du Plateau des Guyane à la Mer des Caraïbes.

La transition énergétique et écologique est une priorité de nos sociétés et des pouvoirs publics pour les prochaines années. Cette transition implique une allocation rationnelle et efficace des ressources, et la résilience face aux aléas climatiques. Le développement des filières d'avenir, et en particulier des Énergies marines renouvelables (EMR), l'économie circulaire, l'écologie industrielle, la moindre dépendance aux ressources rares, l'adaptation des modes de transports et de l'aménagement des territoires sont les leviers des ports pour mettre en œuvre cette transition. Certains territoires ultramarins sont déjà bien avancés dans l'expérimentation des EMR. Pour certaines d'entre elles, cela nécessite des infrastructures dédiées, notamment portuaires. Ces filières seront à terme créatrices de ressources et d'emplois.

Le CESE préconise que les ports ultramarins s'inscrivent dans la réflexion des territoires sur les développements des énergies renouvelables, de l'économie circulaire, et qu'ils participent aux pôles d'innovation qui les concernent.

Permettre l'agrandissement des capacités foncières des ports ultramarins

Disposer de foncier suffisant est important pour permettre aux ports ultramarins d'inscrire leurs projets dans un territoire vaste, en particulier à l'échelle de leur hinterland le plus immédiat, dans un souci de véritable planification territoriale. À cette fin, il faudrait que les GPM ultramarins soient associés à l'élaboration des différents documents de planification des territoires dans lesquels ils s'inscrivent, SCOT, PLU, Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), etc. Il s'agit de pouvoir prendre en compte les infrastructures de transports (routes, voies navigables...) mais aussi les implantations industrielles, de commerces, d'entrepôts et de services, en lien avec l'activité portuaire.

Le CESE préconise que l'État, les ports et les collectivités territoriales concernées s'associent afin de développer une planification en profondeur sur un territoire plus vaste que les limites portuaires à travers tous les dispositifs existants : Schéma de cohérence territoriale, Plans locaux d'urbanisme intercommunal (PLUI) (en tant que personne publique associée) et/ou PIG, Opérations d'intérêt national (OIN)... Cette réflexion pourrait s'inscrire dans le cadre du développement d'une économie circulaire valorisée.

Le CESE préconise que les orientations régionales sur le développement des ports puissent s'imposer, sous certaines conditions, aux schémas de cohérence territoriale. Il préconise aussi d'accorder un droit de préemption foncière à l'autorité portuaire, dès lors que le besoin correspondant figure bien dans le projet stratégique officiellement validé.

Le CESE préconise que les collectivités territoriales ultramarines bénéficiaires de la taxe foncière soutiennent la compétitivité des ports en maintenant le principe de leur exonération afin qu'aucune répartition de l'impôt sur les entreprises occupant le domaine portuaire ne soit appliquée.

Des dispositions particulières à la Guyane figurant dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) (articles L 5141-1 à L 5145-2) prévoient de nombreux cas de cessions gratuites (mise en valeur agricole, collectivités territoriales et établissement public d'aménagement, communautés d'habitants tirant leurs moyens de subsistance de

la forêt, personnes physiques ayant construit leur résidence principale avant 1998...). Mais aucune de ces dispositions particulières ne permettait de cession gratuite à l'établissement public portuaire pour l'aménagement d'équipements collectifs. Un autre dispositif est à la disposition des ports : l'article L. 5151-1 du CGPPP, issu de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, prévoit que « *l'État peut également procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale par application d'une décote lorsque ces terrains sont destinés à l'aménagement d'équipements collectifs. Le montant de la décote est fixé à 100 % de la valeur du terrain.* » Ce texte s'applique dans les départements d'Outre-mer... sauf en Guyane.

Le CESE préconise que la récente modification législative du CGPPP⁴⁹ portant sur les dispositions particulières propres à la Guyane (le 4^e de l'article L. 5142-1 du CGPPP) soit accompagnée de dispositions claires, qui concernent tous les GPM ultramarins, pour faciliter et accélérer les négociations avec France Domaine dans le cadre de la mise à disposition du foncier nécessaire à l'accomplissement de leurs missions de service public portuaire.

Conforter la concurrence

Deux grands armateurs français, CMA CGM et MARFRET, sont des acteurs mondiaux du trafic maritime présents dans les ports ultramarins depuis longtemps qui mettent en œuvre des stratégies différentes, ce qui n'exclut pas des accords. D'autres armateurs desservent également les Outre-mer. Toutefois dans un contexte de mutation importante du secteur maritime, les conditions de la concurrence doivent être examinées avec attention.

Le CESE préconise de renforcer les pratiques de transparence entre les armateurs et d'être vigilant sur les conditions de la concurrence⁵⁰ sur les liaisons maritimes touchant les Outre-mer, notamment lors de partages de capacités sur des navires affrétés par une seule compagnie, essentiellement, la CMA CGM.

Lutter contre la vie chère dans les territoires ultramarins

La loi de 2012 relative à la régulation économique dans les Outre-mer comporte des dispositions sur la lutte contre les ententes et les implantations exclusives. Par ailleurs, l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)⁵¹ mis en place par la loi de 2012 en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis et Futuna a pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution. Cet OPMR est associé à la stratégie des ports et GPM de ces territoires et veille à la cohérence des tarifs proposés. En effet, les textes prévoient une communication annuelle par l'OPMR sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaires.

En 2003 a été publiée une étude, dite étude Copetrans, comparative entre les ports Antillo-Guyanais. La grille d'analyse de 2003 distinguait les coûts relatifs à la manutention,

⁴⁹ Amendement du sénateur Georges Patient introduit dans la loi adoptée le 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer.

⁵⁰ Autorité de la concurrence, Décision n° 13-D-15 du 25 juin 2013 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises.

⁵¹ La loi adoptée le 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer prévoit, parmi les dispositions sur l'économie, de donner une base légale à la création d'un Observatoire des prix, des marges et des revenus à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

à la mise à disposition/relevage, au stationnement, aux redevances marchandises, à la taxe informatique, aux frais de dossier, à la rémunération du transitaire et au coût du fret maritime. Ce fut la dernière étude de ce type. Son actualisation permettrait de présenter l'importance et l'impact des ports ultramarins dans la chaîne commerciale insulaire ainsi que la multiplicité des opérations (ainsi que des opérateurs et des métiers) intervenant dans le processus d'importation (et donc également facteur de coûts). Des tableaux recensant les coûts minima par unité d'importation (taille des conteneurs, *dry* et *reefer*, véhicules) pourraient être comparés aux données publiées en 2003 dans l'étude Copetrans.

Le CESE demande le lancement d'une étude comparative portant sur les coûts pour l'ensemble des ports ultramarins en veillant à la transposabilité de la méthode utilisée. Ces travaux devraient, dans un premier temps, s'appuyer sur la grille d'analyse de l'étude de 2003 pour les ports Antillo-Guyanais, afin d'actualiser les données et d'analyser les évolutions. Les OPMR devraient disposer des moyens matériels et humains suffisants pour atteindre cet objectif ce qui ne semble pas être le cas aujourd'hui.

Le CESE préconise également que ce type d'étude comparative soit clairement inscrit dans la stratégie portuaire des Outre-mer, et que les Conseils de développement des GPM ou les conseils portuaires des autres ports soient clairement associés.

Enfin le CESE préconise que les OPMR partent de la notion de juste prix pour tenter de démontrer en comparatif sur plusieurs années, si réellement le pouvoir d'achat a baissé ou augmenté en valeur absolue et en valeur relative.

Renforcer la coopération régionale des ports ultramarins

Par la force des choses, les Outre-mer sont davantage intégrés avec l'UE qu'avec les pays tiers voisins. Cette situation résulte en partie de la difficulté de concurrencer les producteurs des pays voisins, où les coûts de production sont souvent inférieurs, avec des charges sociales et salariales plus basses, mais aussi des normes de production ne répondant généralement pas aux standards européens⁵². Les ports ultramarins doivent devenir un outil privilégié de la coopération régionale des Outre-mer.

Conforter l'action du Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAg)⁵³ et créer des instances équivalentes pour les ports ultramarins de l'Océan indien et du Pacifique

Le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane est un outil institutionnel de la politique portuaire nationale. Il doit adopter un document de coordination⁵⁴ qui porte sur la coordination des grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des grands ports maritimes de la Guadeloupe,

⁵² Solbes Mira Pedro, *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier.

⁵³ Décret n° 2014-383 du 28 mars 2014 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil de coordination interportuaire institué entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique : il comprend des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des représentants de l'État, des représentants des ports concernés et des personnalités qualifiées.

⁵⁴ Mentionné à l'article L. 5713-1-2 du Code des transports.

de la Guyane et de la Martinique ; les orientations stratégiques communes de ces ports ; la politique de promotion commune de ces ports et les missions et les moyens qui font éventuellement l'objet d'une mutualisation entre ces ports.

Le CESE préconise que le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane soit réellement un outil d'arbitrage et pas simplement un lieu de compromis, et qu'il s'attelle à des sujets répondant aux objectifs économiques et d'emploi de la réforme de 2012, afin d'apporter de la lisibilité et de la force à l'élaboration d'une politique interrégionale portuaire, avec une véritable planification d'actions.

Parmi les personnalités qualifiées siégeant au sein de ce Conseil, figure un représentant du corps diplomatique, en charge de la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane, nommé par le ministre des Affaires étrangères. Il faut y voir la volonté de l'État d'approfondir les perspectives de développement des ports ultramarins entre eux et avec les pays d'immédiat voisinage dans leurs zones d'influence respectives dans une logique économique sociale et environnementale. Toutefois le texte du décret relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil est plus réducteur, ne faisant état que d'une coopération entre les trois ports de Guyane, Guadeloupe et Martinique, alors que le transport maritime est un moyen pour assurer une continuité avec les pays et territoires voisins, approfondir l'intégration régionale des Outre-mer et multiplier les opportunités d'importation et d'exportation locales pour les acteurs économiques. Par ailleurs, on peut regretter que le décret ne prévoit pas d'associer les autres territoires français de l'Atlantique aux travaux du Conseil : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon, alors qu'ils sont concernés au premier chef par ces questions maritimes et portuaires.

Le CESE demande à l'État d'associer les autorités portuaires de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon aux travaux du Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane, même s'ils n'ont pas le statut de GPM. Il préconise également que le Conseil de coordination interportuaire renforce la visibilité de ces ports au niveau international.

Pour aller plus loin, on peut noter que, selon la loi, il ne peut exister de conseil interportuaire dans l'Océan Indien car Port-Réunion y est le seul GPM.

Le CESE préconise la création d'une structure *sui generis* qui permettrait aux Autorités portuaires de La Réunion et de Mayotte de se rencontrer pour acter des positions communes sur des sujets portuaires d'importance.

Enfin pour le Pacifique le CESE préconise aux gouvernements locaux de Wallis et Futuna, de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française de créer leur propre Conseil de coordination interportuaire autonome et commun compte tenu des enjeux maritimes cruciaux dans cette région du monde en plein développement.

Mettre en réseau des ports ultramarins par bassin

L'insertion de la France ultramarine dans son espace régional doit inciter les ports de chaque zone à tisser des liens avec les pays voisins. Ces échanges sous-régionaux sont encore timides.

Le CESE préconise que les ports ultramarins amplifient leur participation active aux réseaux d'échanges portuaires de leur bassin respectif (Observatoire des villes et ports de l'océan Indien, Conseil de coopération économique du Pacifique, Caribbean Shipping Association, Port Management Association of the Caribbean, etc.) afin de renforcer leur intégration maritime dans leur zone d'influence.

Conclusion

L'intérêt de la puissance publique pour les questions portuaires ultramarines doit être réaffirmé car la progression de ces ports et leur prospérité sont indispensables à la consolidation et à la diversification des économies locales. Cinq piliers stratégiques doivent donc nourrir les ambitions de l'État et des territoires ultramarins en matière portuaire :

- améliorer la compétitivité des places portuaires et fluidifier le passage des marchandises et des passagers ;
- maintenir des dessertes satisfaisantes des Outre-mer dans un contexte d'évolution radicale des schémas maritimes par un positionnement adapté de leurs ports ;
- adapter les ports aux mutations du transport maritime en développant les infrastructures et les services portuaires, en limitant les impacts environnementaux et en favorisant l'approche écosystémique et intégrée des espaces marins et littoraux concernés ;
- intégrer les ports dans leur environnement régional par un soutien au développement économique et maritime des Outre-mer ;
- promouvoir un dialogue social efficient et renforcer la gouvernance pour une meilleure synergie entre les différents acteurs.

Dans un contexte maritime mondial en pleine évolution, ces cinq piliers stratégiques doivent permettre de relever les défis auxquels nos ports d'Outre-mer - poumons économiques et points uniques d'approvisionnement des populations locales - sont confrontés.

Ces cinq piliers stratégiques doivent aussi contribuer à ce que notre pays, le seul au monde riverain de trois océans, traduise enfin cette réalité physique en facteur de croissance économique durable et d'influence géopolitique. La politique portuaire ultramarine est un atout incontournable de la politique maritime de la France et de l'Europe.

Déclaration des groupes

Agriculture

Le groupe de l'agriculture a tout particulièrement apprécié l'angle choisi pour traiter le sujet et qui a déterminé l'ensemble des développements. La France doit avoir une ambition portuaire pour ne pas être tributaire d'autres pays. Le Brésil, par exemple, sait investir dans des installations *offshore* et a également développé des coopérations avec Cuba pour accueillir les porte-containers nouvelle génération à grand tirant d'eau.

L'avis insiste sur ces « leviers de croissance » que sont les ports ultramarins pour les territoires d'outre-mer. Dans le secteur agricole, la réussite du commerce de nos productions – la banane par exemple – passe en partie par la bonne organisation des établissements portuaires. Les quantités exportées en direction de la France et de l'Europe sont particulièrement importantes. Plus l'on renforcera l'efficacité, la productivité et la fiabilité des ports et plus l'on renforcera la dynamique économique des territoires. Les mesures relatives aux traitements sanitaires des conteneurs chargés de fruits et légumes notamment, vont également dans ce sens. La pertinence des contrôles des containers est un élément de la fiabilité de nos installations.

Toutes les mesures qui permettront de moderniser les installations, de rationaliser la gouvernance ou encore de renforcer la compétence des personnels iront dans le bon sens ; le groupe de l'agriculture approuve les propositions présentées dans le texte à ce sujet.

Il est toutefois un point qui a appelé notre vigilance : l'agrandissement des capacités foncières des ports. La gestion du foncier est particulièrement délicate en outre-mer, cette ressource y est rare et précieuse. Il est fondamental que son partage soit conçu avec l'ensemble des acteurs.

Le groupe a également été sensible aux développements consacrés à la coopération interrégionale. Nous croyons qu'une dynamique commune régionale, notamment en termes de trafic, peut être déterminante pour l'économie locale et plus particulièrement, pour les secteurs de production agricole. Nous soutenons donc les propositions relatives au renforcement de la coopération interrégionale.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

CFDT

L'avis concentre ses préconisations sur l'évolution des installations et services portuaires ultramarins. Cela constitue indiscutablement une condition primordiale pour des économies aussi dépendantes que le sont nécessairement ces espaces maritimes. Cette évolution, pour les organisations syndicales locales, est aussi sociale car elle comprend la question des salariés en termes de gestion des compétences et qualifications, de mixité et d'égalité, ainsi que de la poursuite des négociations en cours sur les statuts.

L'avis a bien pris en compte les effets environnementaux que génère un port sur les océans et les littoraux. Cependant, dans cette perspective de développement plus soutenable, l'avenir devrait orienter les flux vers une meilleure intégration régionale dans leur bassin océanique ; or, l'avis reste trop autocentré sur les flux commerciaux actuels

sans évoquer d'autres pistes comme l'économie circulaire, les énergies renouvelables et les synergies internes aux différents bassins océaniques.

En outre, focalisé sur les échanges de matières premières et de biens, l'avis ne rend pas compte de la difficulté de concilier les activités portuaires de marchandises avec celles de la pêche et du tourisme pourtant essentielles sur ces îles. Les aménagements portuaires pour ces activités ne sont pas traités, sauf en Polynésie française.

L'étude préalable à cet avis fournissait déjà des éléments utiles pour améliorer l'articulation entre les compétences nationales en matière portuaire et les plans de développement locaux. Par sa qualité documentaire, elle pouvait offrir l'occasion d'établir dans l'avis des liens entre le Conseil économique, social et environnemental national avec les Conseils économiques et sociaux régionaux ultramarins. Ensemble, et avec les autres régions ultra-périphériques d'Europe, les Ceser seraient mieux habilités à mesurer avec les autorités locales la déclinaison spécifique de ces évolutions en particulier des schémas d'aménagement locaux et de ceux des ports. Les préconisations de cet avis ignorent cette dimension et entrent dans le détail du management des ports aux spécificités diverses qui relèvent plutôt d'étude de micro-économie locale.

Malgré un titre qui visait à faire de ces territoires un enjeu européen voire planétaire « au carrefour des échanges mondiaux », l'avis a manqué de réalisme car ce commerce, principalement de conteneurs, vise à approvisionner en produits finis et n'entre pas dans la chaîne mondiale de sous-traitance qui constitue une grande part des échanges internationaux aujourd'hui. L'élargissement du canal de Panama en 2016 devrait modifier la hiérarchie des ports dans les Caraïbes mais on ne voit pas se dessiner les conséquences pour les Antilles ni pour les liaisons océan Atlantique et océan Pacifique avec l'Europe.

La CFDT s'est abstenue.

CFE-CGC

Le contexte croissant de mondialisation a induit d'importants bouleversements dans le secteur des transports maritimes. La mer, selon toute vraisemblance, est la clef du futur planétaire. Grâce aux territoires d'Outre-mer, la France est aujourd'hui le deuxième espace maritime mondial. Ses ports ultramarins possèdent des atouts dont le présent projet d'avis appelle à valoriser, notamment dans des environnements régionaux en profonde mutation.

Malgré un retard de compétitivité en termes de coûts, les ports ultramarins sont dynamiques. D'un point de vue stratégique, les quatre grands ports cherchent en premier lieu à satisfaire la demande locale dans de bonnes conditions. Mais leur rôle sous-régional peut s'accroître grâce à de bonnes infrastructures et à la qualité des services offerts. Le placement sur le marché du transbordement ne doit effectivement plus constituer un objectif secondaire. En effet, dans l'océan Indien et dans la Caraïbe par exemple, les grands ports de transbordement ont atteint ces dernières années leurs limites en termes de capacités d'accueil. La congestion de ces ports pourrait donc profiter aux ports ultramarins.

Insérés dans des zones émergentes, les territoires ultramarins constituent en effet un atout stratégique pour la France et, au-delà, l'Union européenne comme l'indique à juste titre le rapporteur. Il faut cependant, pour mesurer ce potentiel français, s'extraire d'une vision parfois réductrice de territoires en retard ou en crise. Car, c'est de nos territoires ultramarins que la France tire une place enviable dans le concert des nations.

Territoires oubliés, la classe politique française semble pourtant incapable d'apporter une réponse à un chômage endémique, à l'inégalité des prix avec la métropole, à l'enclavement spatial et économique dont souffrent ces espaces désormais décris maladroitement comme ultrapériphériques.

Pourtant, pour la CFE-CGC, ce ne sont pas des régions ultrapériphériques ou périphériques, ce sont des territoires français, peuplés de citoyens français, qui composent le territoire et la communauté nationale mais aussi européenne. Un avenir existe dans l'Outre-mer, il requiert d'être vigilant sur le péril que peut représenter, pour nos territoires ultramarins, l'intégration forcée au marché ultralibéral européen voire atlantique au regard des futurs accords TAFTA, pour le cas malheureux où l'Europe les signerait. Les accords APE et la libéralisation des marchés agricoles pressurisent déjà terriblement les filières locales d'exportation telles que la banane ou le sucre.

Aussi, il nous apparaît que le projet d'avis aurait gagné en qualité à analyser le développement portuaire de ces îles à l'aune de ces engagements internationaux pris par l'Union européenne, mais également à l'aune du chemin que devrait engager l'Outre-mer vers l'autosuffisance alimentaire ou énergétique. Pour que les politiques menées par la France en ce qui concerne notamment les ports ultramarins se révèlent pertinentes, il convient d'insister sur le développement de statistiques appropriés que l'INSEE doit réaliser.

Pour la CFE-CGC, la France doit investir et se réinvestir dans ses territoires qui nous apportent toutes nos richesses marines, sous-marines et minières. L'enjeu territorial est donc majeur, mais l'enjeu économique, scientifique, alimentaire, énergétique et surtout humain plus grand encore.

La CFE CGC a voté l'avis.

CGT

Pour les territoires ultramarins, les ports sont des lieux d'activités et d'emplois essentiels, des infrastructures qui permettent l'approvisionnement des populations, compte tenu de la dépendance persistante vis-à-vis de l'hexagone et du rôle d'outil de développement du territoire posé avec acuité par la réalité des petites économies insulaires. Au moment où de nouvelles routes maritimes s'ouvrent et où la mise en service de très grands porte-conteneurs conduisent à une organisation des liaisons maritimes, qui risque de pénaliser les populations et les activités de certains territoires français. Les propositions présentées revêtent donc une grande importance.

La CGT partage les propositions visant à anticiper les mutations du trafic maritime mondial, développer la coopération régionale, mieux prendre en compte les risques sanitaires, optimiser les outils de gestion portuaire, soutenir les filières de réparation navale, de tourisme de plaisance et de croisière.

L'adaptation à l'Outre-mer de la réforme portuaire de 2008 donne une place accrue aux collectivités locales dans la gouvernance et permet aux ports ultramarins de conserver l'exploitation des outillages. Mais cela ne doit pas occulter la responsabilité de l'État. Responsabilité dans le financement des grands projets d'infrastructures, dans le respect des engagements européens et internationaux comme la convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets. Responsabilité dans les conditions de vie et d'activité sur les sites portuaires, dans l'aménagement du territoire en combattant

les ententes sur les prix et les rentes de situation. Responsabilité dans la surveillance des ZEE souvent victimes de pêche illégale.

Pour toutes ces raisons, nous demandons à ce que les organisations syndicales de salariés soient effectivement associées aux décisions stratégiques.

Concernant plus particulièrement les conditions de travail et d'emploi sur les sites portuaires, la CGT demande que pour les Outre-mer comme en métropole, toute évolution du statut des personnels et de la convention collective fasse l'objet de négociations avec les représentants des salariés. Ce qui pose la question de l'effectivité des moyens accordés aux salariés pour mener cette concertation.

La CGT souhaiterait tout particulièrement attirer l'attention de notre assemblée et du gouvernement sur la situation de la manutention, au port de Longoni à Mayotte. 196 salariés de la SMART, entreprise de manutention demandent au délégataire de service public, gestionnaire du port, la société MCG, le maintien de leur activité de manutention et le respect des accords collectifs. Cette demande légitime se heurte au refus de la société MCG qui souhaite devenir l'opérateur de référence sur le port en imposant aux salariés ses conditions.

Ce conflit atteste des évolutions nécessaires et ce, de façon urgente.

Au-delà donc des propositions de l'avis, les problèmes sociaux et environnementaux soulevés montrent que les activités d'intérêt général exercées directement par la puissance publique ou déléguées doivent l'être sous réserve d'un cahier des charges précis et d'un contrôle public et social.

Compte tenu des réserves et incertitudes sur les questions sociales et du contexte conflictuel à Mayotte, la CGT s'est abstenue.

CGT-FO

La question des ports ultramarins est essentielle pour les territoires concernés notamment sur un plan économique car ils sont le point d'entrée privilégié avec la métropole et l'ensemble de leurs partenaires commerciaux. Comme l'indique l'avis, de cette réalité découle des enjeux sociaux et environnementaux ainsi que sur le plan de la compétitivité en raison des coûts énergétiques que ces échanges portuaires génèrent. De manière générale, le groupe CGT-FO partage les diagnostics posés par le rapport.

Force ouvrière partage pleinement la nécessité de renforcer les contrôles sanitaires au niveau des ports ultramarins. Or, en l'état les moyens publics affectés à ces missions sont soit trop faibles, soit inexistant. FO a déjà défendu l'importance d'une évaluation des moyens et effectifs publics à mettre en place sur la prévention et le contrôle sanitaire portuaire.

Le transport maritime étant un moyen afin d'assurer une continuité avec les pays et territoires voisins, d'approfondir l'intégration régionale des Outre-mer et de multiplier les opportunités d'importation et d'exportation locales pour les acteurs économiques, FO soutient la préconisation demandant la mise en place d'un outil institutionnel de la politique portuaire nationale à même d'assurer la coordination des grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des ports maritimes.

Le groupe FO partage également la nécessité d'aller vers une traduction concrète d'une économie circulaire locale à l'échelle insulaire ou du port qui permettrait des économies en matière de rejet de déchets mais aussi sur un plan financier. De ce point de

vue, le gouvernement cherchant actuellement des cas concrets d'expérimentations pour l'application du concept d'économie circulaire, des ports ultramarins pourraient être le lieu idoine pour ceux-ci. Cela aurait également pour avantage d'amplifier la régulation dans un domaine portuaire et maritime, qui en manque cruellement comme le souligne à juste titre l'avis.

Toutefois, il regrette que le rapport ait omis d'aborder certaines dimensions prépondérantes sur un plan social : le rôle des représentants du personnel dans les ports ultramarins est sous-estimé, ces derniers veillant notamment à la formation et à la promotion des personnels notamment dans le cadre de nouveaux métiers. De même, ils constituent des interlocuteurs indispensables en termes de négociation, que ce soit au sujet de la prise en compte des particularités locales dans la mesure de la pénibilité ou sur le statut des dockers dans les DOM.

De même, pour FO, la Fédération internationale des ouvriers du transport devrait être citée compte tenu du rôle majeur que cette Fédération syndicale internationale joue sur les sujets des pavillons et ports de complaisance.

Enfin, au niveau biodiversité marine, selon FO, l'avis aurait pu indiquer que la dissolution de l'Agence des aires marines protégées dans l'Agence française pour la biodiversité pourrait pénaliser la mise en œuvre de la Directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM).

Malgré ces quelques réserves, le groupe FO tient à saluer le travail du rapporteur et a voté l'avis.

Coopération

Au cours de cette mandature, le CESE a souligné plusieurs fois l'importance des enjeux maritimes pour notre pays. L'avis s'inscrit dans cette continuité. La France a de nombreux atouts concernant le transport maritime, dont sa présence dans les quatre grands océans grâce à ses territoires ultramarins. La Réunion constitue ainsi le 4^e port de conteneurs français, derrière Le Havre, Marseille et Dunkerque.

La mondialisation s'est traduite par une explosion du commerce maritime lié notamment au développement des conteneurs et un basculement du transport maritime vers l'Asie. Ces évolutions sont source d'opportunités pour les ports ultramarins mais portent également des menaces, car la concentration des acteurs et la massification des flux pourraient fragiliser la desserte directe de ces territoires. Par exemple, l'amélioration de capacité de passage du canal de Panama peut modifier de manière importante le trafic des conteneurs dans les Caraïbes. Il s'agit donc de préparer nos trois ports ultramarins directement concernés, pour capter une partie de ce nouveau trafic.

Le groupe de la coopération soutient les préconisations de l'avis qui vise à une organisation portuaire ultramarine plus efficace, structurée et compétitive au service de la population et du développement durable des territoires.

Nous partageons pleinement la volonté de dynamiser le développement des outre-mer grâce à leurs ports et nous souhaitons l'illustrer aujourd'hui à travers l'exemple de la filière bananes dans les Antilles françaises : la coopération agricole y joue un rôle structurant grâce à l'Union des groupements de producteurs de banane de Guadeloupe et de Martinique (UGPBAN). Avec 260 000 tonnes par an exportées vers l'Union européenne pour une valeur

de 150 millions d'euros, la banane est le premier produit exporté des Antilles françaises. C'est également le premier employeur privé des deux îles, soit en Martinique, 1 actif sur 20.

Chaque semaine, un bateau rempli de bananes part vers l'Europe – 250 conteneurs, soit 5 000 tonnes de fruits ou 27 millions de bananes. Ce flux a contribué à la mise en place d'une ligne de fret Antilles-métropole spécialement dédiée. Pour convoyer cette production qui représente en moyenne 75 % des échanges entre les Antilles et la métropole, un partenariat avec le transporteur maritime CMA CGM a été mis en place. Cet axe d'échanges commerciaux fonctionne dans les deux sens : une fois déchargé, le bateau repart vers les Antilles avec, à son bord, des produits et denrées indispensables à la vie sur place et ne pouvant être produits localement.

Cet exemple illustre combien les ports constituent le poumon économique de nos territoires ultramarins. Une telle réussite est conditionnée par des enjeux de compétitivité, avec la nécessité de fluidifier, de fiabiliser les passages de marchandises et d'optimiser les coûts. Cela passe par un dialogue social et une gouvernance efficace. De plus, il est indispensable d'améliorer la complémentarité des infrastructures portuaires françaises dans les Antilles et d'intégrer les ports dans leur environnement local et régional.

L'avis s'inscrit dans cette démarche. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Si la question de l'attrait des grands ports français est importante en métropole, elle est bien souvent vitale dans les territoires ultramarins et plus particulièrement pour les insulaires. Pour les Outre-mer très dépendantes du transport maritime, les grands ports de commerce, bien au-delà de leur fonction d'approvisionnement, sont des éléments essentiels de compétitivité des territoires et de création de valeur ajoutée.

Or, le commerce maritime mute avec l'utilisation de porte-containers de plus en plus volumineux et des dessertes qui évoluent avec comme conséquence majeure, un recours à des *hubs* maritimes, désormais incontournables. Malgré les atouts indéniables de la France - une façade maritime importante et des armateurs de tout premier ordre -, les territoires ultramarins et leurs structures d'accueil, y compris dans les ports secondaires, doivent évoluer afin de conserver leur attractivité et de continuer à irriguer l'économie intérieure. À défaut, le risque de perdre des escales, de renchérir les importations et à terme, de pénaliser l'économie de ces territoires, devient plus que probable.

Tout ceci est parfaitement mis en exergue par le rapporteur. Le groupe des entreprises soutient d'ailleurs l'ensemble des préconisations destinées à adapter les ports ultramarins aux nouvelles contraintes d'accueil, tout en étant attentif aux impacts environnementaux des projets. Le développement de la connaissance de l'écosystème et de la biodiversité, ainsi qu'un renforcement de l'expertise en la matière, sont nécessaires à la réalisation harmonieuse de grands projets.

Une meilleure gouvernance des grands ports maritimes est également attendue pour aller vers une plus grande lisibilité des rôles de chacun et favoriser l'implication des territoires et des décideurs économiques dans l'évolution de ces structures.

Enfin, pour le groupe des entreprises, les grands ports ultramarins doivent être vus comme une des composantes du territoire et non de manière indépendante. Cela passera

par une véritable stratégie portuaire Outre-mer. D'ailleurs, au-delà des préoccupations individuelles de chacun des territoires ultramarins, il s'agit là d'une opportunité de coopérations régionales fortes.

Tous ces éléments ressortent bien du texte qui nous est proposé aujourd'hui et malgré la disparité entre les ports, nous retrouvons ici des préconisations qui peuvent s'appliquer à la majorité des cas.

Le groupe des Entreprises a voté favorablement cet avis.

Environnement et nature

En guise de préambule, le groupe environnement et nature aimerait revenir sur le travail au sein de la délégation Outre-mer pendant cette mandature. La plupart des études ont été transformées en avis, cela pose bien sûr des questions de fond, mais également de méthode.

L'objectif d'une étude et d'un avis n'est pas le même, cela suppose une réécriture réelle du projet d'avis, et du rapport associé, pas uniquement un redécoupage du premier travail. Et donc du temps.

Mais ce n'est pas le sujet du jour. Le travail sur les ports ultramarins est complexe et passionnant à la fois, avec des enjeux importants et spécifiques pour chaque territoire.

Le lien des communautés des îles avec le monde extérieur grâce à la mer - hormis pour la Guyane - est essentiel. Les ports ultramarins sont donc bien au centre de la vie de ces territoires, et jouent un rôle majeur dans l'économie locale.

Pour autant la globalisation des échanges mondiaux et l'augmentation de la taille des navires menacent ce relatif équilibre, si les infrastructures portuaires ne suivent pas. Ainsi, le fait de rétrograder la position d'un port entraîne automatiquement l'augmentation des coûts de manutentions, donc de la marchandise, ce qui a un impact direct sur la cherté de la vie.

Pour répondre à cet enjeu, une seule réponse a été donnée, augmenter à tous prix la taille des infrastructures portuaires : agrandissement des chenaux d'accès, des quais et des capacités foncières, nouveaux instruments de manutention. Nous aurions pu explorer d'autres voies.

Beaucoup de préconisations sont pertinentes et de bon sens, notamment celles relatives au plan stratégique, elles recueillent le soutien du groupe environnement et nature.

En revanche, le groupe regrette le peu de cas qui a été fait de la dimension environnementale dans la version initiale de l'étude, puis du projet d'avis. Surtout quand on mesure la nature des impacts qui sont en jeu dans le développement des ports. Bien sûr il a été possible d'amender largement le texte mais le résultat n'est à la hauteur de ce que les organisations du groupe portent sur le terrain. Le développement durable n'est pas une juxtaposition de contraintes et d'enjeux, c'est avant tout une vision pour faire cohabiter le plus harmonieusement possible la nature et l'homme, sans dégâts irréversibles pour la biodiversité et les écosystèmes, qui compromettraient la viabilité de notre société.

Le groupe environnement et nature remercie le rapporteur pour sa patience et son écoute, mais, pour les raisons évoquées, il s'est abstenu.

Outre-mer

L'avis formule des préconisations fortes qui visent à rendre plus efficaces, plus structurées et plus compétitives les organisations portuaires ultramarines en tenant compte à la fois des dimensions économique, sociale et environnementale.

Leur adaptation aux mutations du transport maritime mondial et la concurrence féroce des ports étrangers doivent inciter les territoires ultramarins à mettre en place de véritables relais de croissance pour notre pays.

C'est ce vers quoi tendent les nombreuses recommandations qu'il contient. L'avis souligne également la nécessité d'améliorer la gouvernance des ports et de moderniser les installations existantes afin de favoriser l'essor de certaines filières créatrices d'emplois.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Mais à l'heure où le CESE aborde la dernière ligne droite de ses travaux, le groupe rappelle sa satisfaction d'avoir vu la création, au cours de cette mandature, d'une délégation à l'Outre-mer. Le groupe, à l'origine de cette création, rappelle qu'en cette circonstance, il a pu bénéficier du soutien sans faille du président de l'Institution ainsi que celui de l'ensemble des groupes. Qu'ils en soient remerciés. C'est avec une certaine fierté également qu'il a constaté, à sa suite, la création d'une structure identique au Sénat puis à l'Assemblée nationale. Le groupe tient à souligner l'importance du travail réalisé au cours de ces cinq dernières années pour mettre en lumière les réalités ultramarines et les enjeux de développement de l'ensemble des Outre-mer.

La délégation est parvenue à obtenir que nombre de ces études puissent être transformées en rapports et avis et bénéficier ainsi d'une résonnance plus accentuée.

L'ensemble des délégations du CESE, désormais reconnues comme formations de travail à part entière, a pu bénéficier de cette dynamique impulsée par les membres de la délégation à l'Outre-mer que le groupe félicite à nouveau pour le travail accompli en faveur des Outre-mer.

Il exprime le souhait que la délégation à l'Outre-mer soit reconduite, et même confortée, lors de la prochaine mandature, puis définitivement pérennisée au cours des suivantes.

UNAF et Mutualité

En examinant l'avis sur les ports ultramarins, il est mis une nouvelle fois les projecteurs sur une réalité peu mise en valeur : la France avec ses outre-mer constitue la deuxième puissance maritime après les États-Unis. Ce point est important à souligner car il y a clairement une stratégie à mettre œuvre pour que les ports ultramarins puissent jouer pleinement leur rôle dans les échanges en Europe et dans le monde.

Comme le soulignaient, à juste titre, les rapports parlementaires lors de la loi de 2012 portant réforme des ports d'Outre-mer relevant de l'État : « *Dans les départements d'Outre-mer, le port constitue bien plus qu'une infrastructure de transport ou qu'une voie d'approvisionnement. Il s'agit d'un véritable « poumon économique », d'un lieu vital pour le fonctionnement de leur économie.* »

L'avis s'en fait l'écho sans toutefois négliger le nécessaire équilibre à trouver entre l'économique, le social et l'environnemental. À ce titre les groupes de l'UNAF et de la Mutualité soutiennent les préconisations, qui respectivement souhaitent la valorisation de

la place de l'humain mais aussi l'amélioration de la connaissance environnementale par un effort d'inventaire et de recherche concernant la biodiversité et les services rendus par les écosystèmes marins et terrestres.

Également dans la dimension sociale, l'avis pointe utilement la nécessité de prendre en compte les risques sanitaires. Nous soutenons les préconisations, qui visent à tester des procédures de contrôle phytosanitaire adaptées dans les DOM sans négliger les conditions de travail des personnels et la sécurité des consommateurs.

Sur la gouvernance et l'instance spécifique du Conseil de développement, la problématique du niveau des prix et des conditions de leur formation est particulièrement sensible dans les Outre-mer. La problématique de la « vie chère » constitue en effet une préoccupation majeure de nos compatriotes ultramarins : elle a été au cœur de graves crises sociales. Cette question est intimement liée à l'organisation portuaire, en raison même de l'importance des ports dans l'économie de ces territoires. C'est d'ailleurs pourquoi un représentant des consommateurs a été prévu dans le Conseil de développement. Il est donc nécessaire et indispensable qu'il puisse jouer son rôle d'instance de concertation et non d'être réduite à une simple chambre d'enregistrement.

Les groupes de l'UNAF et de la Mutualité ont voté l'avis.

UNSA

L'UNSA a pris connaissance avec intérêt tant du rapport que de l'avis élaborés par la délégation à l'Outre-mer du CESE. Ces documents concernant les ports ultramarins viennent s'ajouter à de nombreux autres qui donnent un éclairage sur la situation de ces territoires tout en faisant des préconisations que notre groupe a souvent soutenues. En ce sens le sujet qui nous est soumis aujourd'hui porte en lui de nombreux aspects ayant trait à leur vie économique, sociale et environnementale actuelle avec une ouverture sur les potentialités offertes en matière de leur développement futur au regard de l'évolution des transports maritimes et des échanges mondiaux.

Cependant, l'UNSA regrette que s'agissant des ports ultramarins et compte tenu de leur situation dans leur zone géographique respective, aucune mention ne soit faite sur la part prise par la marine française. En effet cette dernière a des bâtiments dans nombre de ces ports avec une influence certes géostratégique mais également participant à la sécurisation des échanges et des zones de pêche française et européenne trop souvent pillées !

Ce point, par ailleurs participe à la notion de croissance bleue et peut offrir, si les politiques européennes prenaient en considération le fait que ces territoires ne sont pas au plus près du continent européen. Tout ceci implique des stratégies portuaires à développer comme l'indique fort justement le rapport concernant la zone pacifique.

L'UNSA aurait souhaité que la proposition concernant la valeur ajoutée portuaire se retrouve dans l'avis. De même, elle aurait souhaité que les documents stratégiques des ports, pour les RUP, soient en accord avec les documents liés à l'internationalisation des entreprises ultramarines adoptés tant par les régions que par l'État.

De même, elle pense qu'un important travail doit se faire rapidement dans chacun des territoires afin de construire un référentiel de normes environnementales différent de celui existant dans l'hexagone, comme cela a été accompli en ce qui concerne le BTP. Ce dernier, innovant, trouvant preneurs dans d'autres pays et îles.

Au-delà de ces remarques, l'UNSA reconnaît également toute la difficulté qu'il y a de travailler sur des thématiques concernant ces territoires du fait de l'absence d'indicateurs fiables. Le CESE et sa délégation à l'Outre-mer y ont souvent fait référence dans leurs rapports et avis.

Si elle rejoint nombre de propositions faites dans le projet d'avis et le rapport, elle aurait souhaité un ton plus incisif pour ce qui est du dialogue social trop souvent mis à mal et source de conflits dans ces collectivités.

Elle souhaite que sur le devenir des ports ultramarins, il y ait une véritable mise en place d'une politique cohérente et concertée entre l'État et les acteurs des territoires. Cette dernière devant faire l'objet d'une véritable évaluation régulière au sens de ce qu'a souhaité notre Conseil.

L'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis présenté
par Rémy-Louis Budoc, rapporteur

Nombre de votants	159
Ont voté pour	122
Se sont abstenus	37

Ont voté pour : 122

Agriculture	M. Bastian, Mme Beliard, MM. Cochonneau, Ferey, Giroud, Mme Henry, MM. Lefebvre, Pelhate, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
Artisanat	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann.
Associations	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, M. Charhon, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado, M. Roirant.
CFE-CGC	MM. Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
CFTC	M. Coquillion, Mmes Courtoux, Parle.
CGT-FO	M. Bellanca, Mmes Boutaric, Millan, MM. Nedzynski, Peres, Mme Perrot, MM. Pihet, Porte, Veyrier.
Coopération	M. Argueyrolles, Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mme Roudil, M. Verdier.
Entreprises	Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Duprez, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Mongereau, Placet, Mme Prévet-Madère, M. Ridoret, Mmes Roy, Tissot-Colle, Vilain.
Mutualité	MM. Andreck, Beaudet, Davant, Mme Vion.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Djebara, Mme Trellu-Kane.
Outre-mer	MM. Arnell, Budoc, Galenon, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee, Osénat, Paul, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou.
Personnalités qualifiées	M. Bailly, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, MM. Corne, Delevoye, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Flessel-Colovic, MM. Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Graz, M. Guirkinger, Mmes Hazard, de Kerviler, MM. Kirsch, Le Bris, Lucas, Martin, Mme de Menthon, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Soubie, Terzian, Urieta.
Professions libérales	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
UNAF	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, M. de Viguerie.
UNSA	M. Bérille, Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

Se sont abstenus : 37

<i>CFDT</i>	MM. Blanc, Duchemin, Gillier, Mmes Hervé, Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Mmes Nathan, Pajères y Sanchez, Pichenot, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, Farache, Hacquemand, MM. Marie, Michel.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Guérin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Hochart, Mme Meyer, M. Obadia.

Rapport



Les ports ultramarins
au carrefour des
échanges mondiaux

présenté au nom de la délégation à l'Outre-mer

par M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur

Rapport

Introduction

Le commerce maritime assure près de 90 % des échanges mondiaux. Certes, la mondialisation des échanges passe par l'avion pour les voyageurs et les marchandises à haute valeur ajoutée, mais elle donne en revanche la prépondérance aux navires pour le transport de marchandises classiques, pondéreuses ou manufacturées. De 1950 à nos jours, le tonnage mondial a été multiplié par cinq, la productivité multipliée par dix et le coût facturé du transport multiplié par trois ou quatre⁵⁵. La flotte mondiale comptait début 2011 pratiquement 48 000 navires, dont 80 % des capacités de transport sont accaparées par des tankers et des vraquiers. Il existerait près de 6 000 porte-conteneurs⁵⁶ dans le monde, et plus de 17 000 cargos. Dans ce contexte, la France dispose d'atouts maritimes indiscutables : jouissant de la deuxième zone économique exclusive, derrière les États-Unis, grâce principalement à ses territoires ultramarins, elle se situe au centre des échanges en Europe.

Du fait de leurs caractéristiques géographiques, les Outre-mer sont très dépendants du transport maritime, le transport aérien ne pouvant rivaliser ni en termes de coûts ni en termes de capacité de transport⁵⁷. De plus dans un contexte de changements climatiques et malgré les problèmes sanitaires liés aux carburants des navires, le transport maritime est considéré comme le plus « écologique » car le moins émetteur en Gaz à effet de serre (GES). Néanmoins, les décideurs ne songent pas instantanément aux ports et à la mer en général comme leviers de développement. Pourtant, ces grandes infrastructures de développement local doivent assumer efficacement une double fonction : logistique pour contribuer à la prospérité de l'économie et stratégique pour faire des territoires ultramarins, des zones de croissance. Ces missions revêtent une importance toute particulière pour des ports où transitent environ 95 % des échanges de marchandises destinées à la consommation intérieure ainsi que l'essentiel des exportations et qui devront se positionner au carrefour de ces échanges mondiaux dans les océans Atlantique, Pacifique et Indien, pour continuer à jouer un rôle majeur dans les économies locales. Ces ports représentent un intérêt multiple pour l'Outre-mer et pour la France, qui n'oublient pas que la maîtrise et la gouvernance des mers et des eaux intérieures est également un sujet très politique. Relevant de l'État côtier, des gouvernements locaux ou des collectivités locales, leur importance stratégique locale, nationale et internationale, notamment européenne est à souligner, à l'interface entre les grands océans. Cette position est souvent davantage tributaire d'aspects géopolitiques que de leur capacité intrinsèque, puisque par définition dans chaque île et territoire, il faut un port polyfonctionnel capable de s'imposer et faire face aux défis maritimes mondiaux. Les considérations économiques dominent donc, puisqu'ils sont en général le seul lieu

⁵⁵ Méridianes-Géo (site Internet), « Les ports français face à la mondialisation », article du 16 décembre 2013, <http://meridianes.org/2013/12/16/les-ports-francais-face-a-la-mondialisation/>.

⁵⁶ Les conteneurs sont de plusieurs types. Au plan des dimensions, la majorité d'entre eux mesurent 20 ou 40 pieds de longueur respectivement de 6 et 12 mètres de long, de 2,438 mètres de large et d'une capacité de 21,5 tonnes pour les 20 pieds et de 32,5 tonnes pour les 40 pieds. Au plan de leurs caractéristiques techniques, beaucoup sont de simples boîtes (ou conteneurs dits dry c'est à dire secs), mais il en existe de nombreux autres types, des conteneurs ventilés, des conteneurs réfrigérés, des conteneurs citernes, des conteneurs dits flats c'est à dire des plateaux qui permettent de charger des colis lourds ou volumineux etc.

⁵⁷ Par exemple, un Boeing 747 cargo peut transporter 110 tonnes de fret, soit l'équivalent d'un conteneur de 8 Équivalent vingt pieds (EVP).

de passage légal des personnes et des marchandises en provenance ou à destination d'autres continents ou des terres et îles enclavées, y compris aux « risques et périls » des armateurs. Loin d'être comme les grandes plateformes portuaires mondiales, dominées par des considérations froidement rationnelles et des logiques de cartes, les ports ultramarins s'inscrivent dans une logique territoriale tout en restant positionnés comme une composante des relations internationales, des instruments de la mondialisation.

À ce jour, l'identité maritime de ces ports reste fortement marquée par l'économie de comptoir : ils sont malgré eux, le reflet même du modèle économique ultramarin de croissance sans compétitivité dans lequel ils bénéficient d'une rente de situation du fait notamment de leur position dans un espace plutôt privilégié. Mais ces rentes de situation sont fragiles, précaires et révocables, notamment en fonction de la mondialisation qui redistribue les cartes, les routes des échanges et les chemins de la prospérité. À titre d'exemple, l'augmentation du gabarit du canal de Panama impliquera la création, autour de quelques réseaux en étoile ou *hubs* à l'instar des *hubs* du secteur aérien, d'un réseau de *feeding* important couvrant l'ensemble de l'espace régional. Il n'y a pas de réels exemples en Europe de phénomènes équivalents. Le développement d'un tel réseau doit permettre de faciliter la croissance des relations économiques avec les territoires voisins en facilitant les échanges de proximité mais il peut être porteur de risques pour le maintien de liaisons maritimes directes entre les territoires ultramarins et l'Europe par exemple.

La tendance à la globalisation du trafic maritime doit laisser aux ports ultramarins l'opportunité de rester des acteurs du bien-être des populations locales capables d'organiser les rendez-vous des navires et des marchandises ou des passagers sur leurs quais et de générer de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, ils doivent montrer leur capacité à innover à distance, à densifier les activités qu'ils génèrent et les étendre. Grâce à une gouvernance de qualité, ils doivent ainsi démontrer leur attractivité pour ne pas devenir des ports secondaires (notamment sans desserte directe), ce qui dépend d'indicateurs multiples comme le haut niveau de qualité/coût/délai/service rendu.

L'intérêt de la puissance publique pour les questions portuaires ultramarines doit être réaffirmé car la progression de ces ports et leur prospérité sont indispensables à la consolidation et à la diversification des économies locales. Cinq piliers stratégiques doivent donc nourrir les ambitions de l'État et des territoires ultramarins en matière portuaire :

- améliorer la compétitivité des places portuaires et fluidifier le passage des marchandises et des passagers ;
- maintenir des dessertes satisfaisantes des Outre-mer dans un contexte d'évolution radicale des schémas maritimes par un positionnement adapté de leurs ports ;
- adapter les ports aux mutations du transport maritime en développant les infrastructures et les services portuaires, en limitant les impacts environnementaux et en favorisant l'approche écosystémique et intégrée des espaces marins et littoraux concernés ;
- intégrer les ports dans leur environnement régional par un soutien au développement économique et maritime des Outre-mer ;
- promouvoir un dialogue social efficient et renforcer la gouvernance pour une meilleure synergie entre les différents acteurs.

Ces cinq piliers stratégiques doivent, dans un contexte maritime en pleine évolution, permettre de relever des défis comme la difficulté à disposer de foncier, la lourdeur des investissements à mettre en œuvre, les coûts de passage, la concurrence des pays et territoires

voisins... Ils doivent aussi permettre la bonne intégration des infrastructures portuaires ultramarines dans un environnement d'une richesse et d'une biodiversité exceptionnelles.

Le contexte local et mondial d'évolution des ports ultramarins

Compte tenu de la situation insulaire de tous les territoires ultramarins - ou « quasi insulaire » pour la Guyane - les ports ultramarins bénéficient d'un positionnement géostratégique au plus près des grandes routes de transport maritime mondial, mais ils évoluent dans un environnement qui n'est pas épargné par la crise.

Les ports ultramarins, moteurs de développement dans des territoires globalement en retard et en crise

Des territoires ultramarins globalement en retard et en crise

Des indicateurs de développement a priori favorables dans leur environnement régional

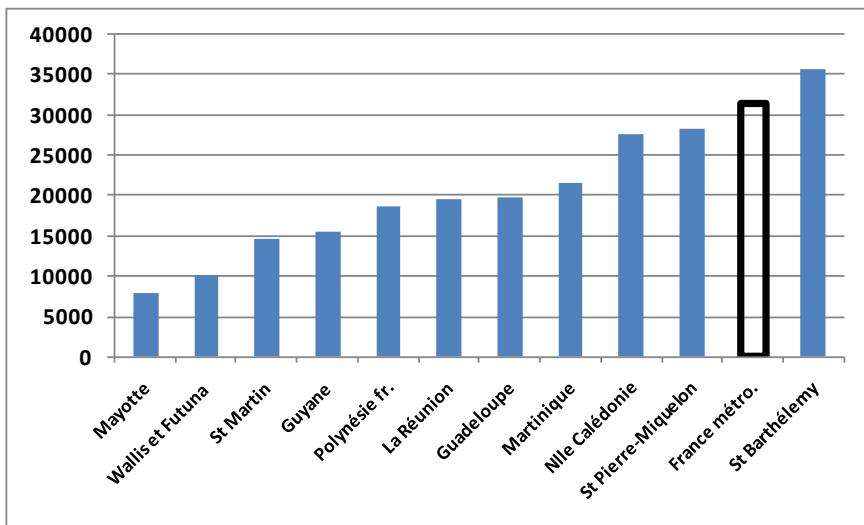
La très grande diversité géographique, humaine et sociale des Outre-mer a pour conséquence que le mouvement global de rattrapage par rapport à la métropole, aussi bien en termes de Produit intérieur brut (PIB) qu'en Indice de développement humain (IDH), apparaît différencié d'un territoire à l'autre, même si la situation de chacun est favorable par rapport aux pays avoisinants.

Un PIB par habitant inférieur à celui de l'hexagone

Les économies des territoires ultramarins se caractérisent par un PIB par habitant (PIB/hab.)⁵⁸ inférieur à celui de la France métropolitaine. Même si sur longue période un important rattrapage a été observé, des écarts importants persistent selon les territoires. Parmi les Outre-mer, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie ont les PIB/hab. les plus élevés tandis que Wallis-et-Futuna et Mayotte ont les plus faibles.

⁵⁸ Le Produit intérieur brut est un indicateur économique qui permet de mesurer la richesse produite sur un territoire, sur une période donnée. La production de données macroéconomiques est une obligation européenne régie par le règlement 549/2013 qui s'impose aux régions ultrapériphériques. Le PIB/hab. est en effet le critère principal d'éligibilité au fonds de convergence pour le rattrapage des régions en retard de développement.

Graphique 1 : PIB/hab. des territoires ultramarins et de la métropole (en euros courants)



Sources : INSEE, comptes économiques nationaux et régionaux, Cerom (années 2005 pour Wallis et Futuna, 2008 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, 2010 pour Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Polynésie française, 2011 pour Mayotte et la Nouvelle-Calédonie et 2012 pour les autres territoires). Graphique de la délégation à l'Outre-mer du CESE.

□ Un indice de développement humain des Outre-mer inférieur à celui de l'hexagone

Le concept de développement, et par conséquent l'évaluation d'un niveau de développement ou d'un retard en la matière, sont complexes. Pour effectuer cette évaluation, l'Indice de développement humain (IDH) du Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) reste l'indicateur le plus communément utilisé. En effet, il permet de dépasser la seule mesure du PIB/hab. en agrégeant des dimensions ayant trait à la richesse monétaire, à la santé et à l'éducation⁵⁹. De plus il autorise des comparaisons internationales et temporelles. Le PNUD ne calculant pas d'IDH pour les régions ou les territoires non indépendants, les estimations d'IDH pour les territoires ultramarins résultent de travaux menés par d'autres organismes⁶⁰.

En 2010, l'IDH des Outre-mer est inférieur à celui de la France hexagonale. Toutefois, le niveau de développement humain atteint par les territoires ultramarins les placent dans la catégorie des pays à développement humain très élevé (Guadeloupe, Martinique et Nouvelle-Calédonie) ou élevé (la Polynésie française, Guyane, Mayotte⁶¹, Saint-Pierre-et-

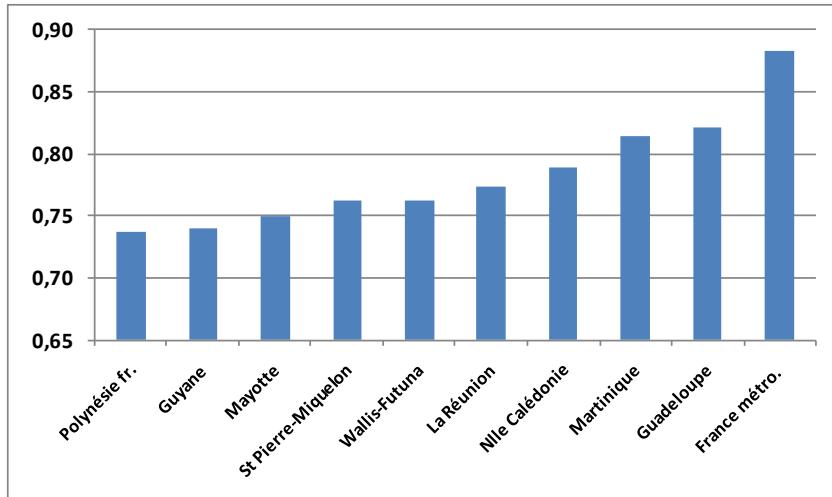
59 En 2010, le PNUD a mis en œuvre un changement de méthodologie dans le calcul de l'IDH. Sa composante économique correspond au revenu national brut par habitant exprimé à parité de pouvoir d'achat tandis que sa dimension sociale est appréhendée à partir de deux indices : le premier concerne la santé (espérance de vie à la naissance) et le second, l'éducation (années de scolarisation attendues pour les enfants d'âge scolaire ainsi que le nombre moyen d'années de scolarisation des adultes âgés de vingt-cinq ans).

60 Il n'existe pas d'estimation récente de l'IDH de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Les dernières estimations datent de 1999 avec 0,688 pour Saint-Barthélemy et 0,702 pour Saint-Martin.

61 L'IDH de Mayotte s'établirait à 0,75 pour les années 2005-2007. Goujon Michaël et Hermet François, « L'indice de développement humain : une évaluation pour Mayotte », Note et document, L'Harmattan, Région et développement, n° 36, 2012, p. 240.

Miquelon, Wallis et Futuna, La Réunion)⁶². Ces données ne sont pas disponibles pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Graphique 2 : Indice de développement humain des territoires ultramarins et de la France métropolitaine



Source : Cabinet DME - CERDI, CNRS, CEMOI (années 2010 sauf pour Mayotte [2005-2007], Saint-Pierre et Miquelon [2008] et Wallis et Futuna [2005]). Graphique de la délégation l'Outre-mer du CESE.

Avec leurs IDH élevés, les territoires ultramarins apparaissent comme des îlots de développement dans leur environnement régional respectif. À ce titre, la présence d'infrastructures modernes de santé dans ces territoires est un facteur favorable à la croissance du tourisme et en particulier de l'activité de croisière car les croisiéristes notamment américains sont vigilants sur la proximité d'équipements sanitaires susceptibles de les prendre en charge. Enfin, le niveau de l'IDH des Outre-mer est plutôt tiré à la hausse par sa dimension sociale et à la baisse par sa dimension économique. Ce déséquilibre souligne la nécessité de favoriser le développement économique des Outre-mer et d'analyser comment les activités portuaires pourraient y contribuer.

Des taux de chômage structurellement élevés

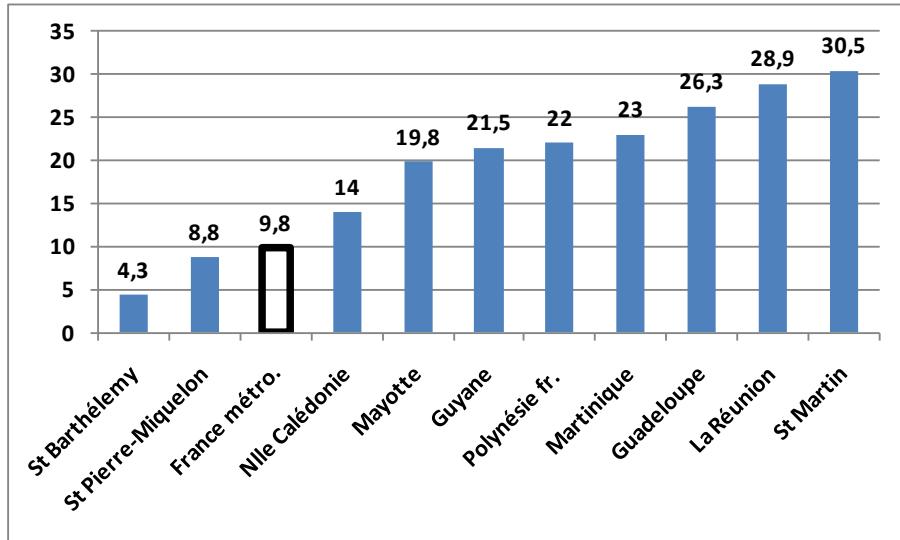
Les économies des territoires ultramarins sont marquées par des taux de chômage structurellement élevés car supérieurs à la moyenne métropolitaine depuis plus d'une décennie et le demeurent quel que soit le taux de croissance de ces économies - à l'exception de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre et Miquelon -.

En 2013, en France métropolitaine, le taux de chômage des personnes âgées de 15 à 64 ans est égal à 9,8 %. Les territoires ultramarins présentent une situation plus contrastée en particulier à Mayotte, en Guyane, en Polynésie française et en Martinique où il est au moins deux fois plus élevé. En Guadeloupe (26,3 %), à La Réunion (28,9 %) et à Saint-Martin (30,5 %), la situation est encore plus préoccupante. Pour certains territoires comme Mayotte,

⁶² Sudrie Olivier, cabinet DME, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'Outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », Document de travail n° 129 de l'Agence française de développement, mis à jour en février 2013.

Saint-Martin et la Guyane, ces taux de chômage déjà élevés seraient sous-estimés. Enfin, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Martinique, le taux de chômage des femmes est nettement supérieur à celui des hommes dans les Outre-mer.

Graphique 3 : Taux de chômage des personnes âgées de 15 à 64 ans (en %)



Source : INSEE, ISEE, ISPF (enquêtes emploi 2013 pour la France métropolitaine, la Réunion, Martinique, Guyane et la Guadeloupe ; enquête emploi 2014 pour Mayotte ; Recensement de 2011 pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Recensement de 2009 pour la Nouvelle-Calédonie et recensement de 2012 pour la Polynésie française). Traitements statistiques et graphique de la délégation à l'Outre-mer du CESE.

Des enjeux considérables en matière d'emplois maritimes

La croissance des ports pourrait créer de nombreux emplois directs et indirects. Les emplois portuaires directs comprennent les personnels des services de l'État (pour moitié des services douaniers⁶³), les personnels des établissements portuaires et les personnels liés aux professions portuaires (armements, agences maritimes, transitaires, manutention, pilotage, remorquage, lamanage notamment). Les emplois indirects englobent les emplois directs industriels et ceux liés à l'acheminement et les emplois induits liés à l'utilisation des revenus des salariés des activités directes et indirectes. Bien que difficile à déterminer avec précision, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) estime, selon ses critères habituels, que les Grands ports maritimes métropolitains représentaient environ 225 000 emplois en 2009, dont 150 000 emplois directs et indirects, et 75 000 emplois induits. Il convient de souligner que l'économie portuaire est très diversifiée tant dans la nature des entreprises que dans les qualifications requises pour les salariés. Les acteurs économiques ont coutume de dire qu'ils recrutent des salariés de « Bac -5 » jusqu'à « Bac +5 ». En définitive, le développement d'un port est un élément essentiel pour les territoires. La Banque mondiale estime qu'un million de conteneurs génère mille emplois. Selon d'autres informations, un million de conteneurs entraînent entre quatre et six mille emplois directs, indirects et induits. C'est pourquoi le gouvernement avait

⁶³ Méridianes-Géo (site Internet), « Les ports français face à la mondialisation », article du 16 décembre 2013, <http://meridianes.org/2013/12/16/les-ports-francais-face-a-la-mondialisation/>.

estimé que la réforme portuaire de 2008 entraînerait la création de 30 000 emplois à terme en France, en tablant sur un doublement du trafic de conteneurs de 5 millions à 10 millions.

En l'absence de données globales sur les emplois portuaires Outre-mer, la délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action qu'une étude d'impact soit réalisée en partenariat entre l'INSEE, les organismes statistiques des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), et les ports ultramarins afin d'avoir une connaissance précise de l'ampleur des bassins d'emplois portuaires locaux.

L'évolution des textes en matière de formation maritime

Aujourd'hui, les textes relatifs à la formation maritime évoluent fortement, tant pour le transport que pour la pêche. Les amendements à la convention internationale *Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (STCW) (amendements de Manille) sont actuellement en cours de ratification⁶⁴. Des modifications sont notamment envisagées pour réduire le risque lié au facteur humain. Dorénavant, les certificats liés à la sécurité comme le Certificat de formation de base à la sécurité (CFBS), le certificat de qualification avancée à la lutte contre l'incendie, devraient être revalidés tous les cinq ans. De plus, tous les marins devront avoir une formation à la sûreté. Des formations autour de la communication à la passerelle et à la machine seront obligatoires.

Le texte relatif à la formation intégrera aussi le lien avec l'obligation de repos pour le travail en mer. Des contraintes plus sévères en matière d'alcoolémie sont prévues ainsi que la prise en compte des nouvelles technologies, avec une formation *Electronic Chart Display and Information on System* (ECDIS). Les partenaires sociaux et les professionnels de la formation souhaitent aboutir début 2017. En parallèle, la pêche dispose de sa convention internationale STCW Fish en cours de ratification : un cadre de mise en œuvre a été préparé. Les modifications essentielles concernent les brevets d'officiers à revalider aussi tous les 5 ans et la formation de base à la sécurité pour tous les marins. Il existera très peu de dérogations avec SCTW Fish. Tant pour le commerce que pour la pêche, le travail à accomplir est immense pour intégrer ces obligations.

L'égalité professionnelle homme-femme dans le maritime

L'Observatoire de l'égalité professionnelle⁶⁵ a tiré⁶⁶ plusieurs constats : d'abord, historiquement, c'est un monde d'hommes. Il y a seulement 21 % de femmes dans l'économie maritime contre 49 % dans la moyenne des activités, contrairement à d'autres pays comme les États-Unis, les pays asiatiques ou des pays d'Europe, notamment pour des postes de direction. L'objectif étant de promouvoir la mixité et l'égalité dans les entreprises, des outils pour mesurer l'évolution de la place des femmes vont être mis en place : c'est l'Observatoire Cap sur l'égalité professionnelle. Durant 3 ans et pour une trentaine d'entreprises représentatives du monde maritime, un questionnaire annuel sera envoyé et une journée de rencontre sera organisée pour permettre d'échanger sur les bonnes pratiques⁶⁷.

⁶⁴ Becouarn Yann, Sous-directeur, Sous-direction des gens de mer et de l'enseignement maritime, 10^e Assises de l'économie maritime, Nantes/Saint-Nazaire, 2-3 décembre 2014.

⁶⁵ Créé en 2013 par l'un des groupes synergie du cluster maritime, « égalité professionnelle femme-homme » à l'initiative de Wista (réseau des femmes professionnelles à poste à responsabilité du maritime), des armateurs de France, d'Agefos-PME, de l'OPCA Transports et d'autres entreprises membres du cluster.

⁶⁶ Marie-Noëlle Tiné, chargée des relations extérieures au cluster maritime français, conseillère du commerce extérieur de la France et secrétaire générale de Wista France.

⁶⁷ Les résultats de cette étude seront rapidement disponibles sur le site Internet de l'OPCA Transports et d'autres entreprises.

Il s'agit d'essayer de recenser toutes les initiatives à tous les niveaux, régional, national et international. Les premiers résultats sont attendus courant 2015. Concernant la féminisation dans le transport en général, le problème est encore plus profond : pour le routier particulièrement, la féminisation est très faible, 3 % de femmes. Alors que dans le transport maritime marchand, elles représentent 9 %. Les taux de progression existent pour le public féminin, les personnels d'exécution à 58 % et les officiers à 42 %.

Les pavillons de complaisance et la main d'œuvre des navires

La liberté du pavillon est en théorie partiellement encadrée par le droit international. La Convention sur la haute mer des Nations unies, dite Convention de Genève, adoptée en 1958 insiste sur la nécessité d'un lien substantiel entre le navire et l'État du pavillon. Ce principe a d'ailleurs été repris au sein de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, dite Convention de Montego Bay, signée en 1982.

Le pavillon est la nationalité du navire. Il détermine la loi applicable en haute mer et permet de bénéficier de la protection réservée aux nationaux. Ainsi les navires immatriculés en France doivent respecter la réglementation française relative à la sécurité, la sûreté, au social, à l'environnement. Cette réglementation française découle des conventions internationales notamment de l'Organisation maritime internationale (OMI), de l'Organisation internationale du travail (OIT) et des textes européens. Pour battre le pavillon français, le navire doit respecter un certain nombre de conditions.

Un même pavillon peut comporter plusieurs registres. La France compte ainsi six registres d'immatriculation : le registre applicable en métropole et dans les départements d'Outre-mer, dit 1^{er} registre ; le Registre international français (RIF) créé par la loi du 3 mai 2005 ; le registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ; le registre de Nouvelle-Calédonie ; le registre de Wallis-et-Futuna ; le registre de Polynésie française.

Le secteur du transport maritime est sans doute le plus libéralisé au monde⁶⁸. La concurrence entre les États pour maintenir la compétitivité de leurs flottes, induite en partie par la multiplication des pavillons de complaisance⁶⁹ et par le recours aux sociétés de main d'œuvre, a longtemps primé sur les conditions de travail à bord. Cette évolution s'est traduite notamment au sein de l'Union européenne par une multiplicité de statuts pour les gens de mer et de nombreuses dérogations aux droits reconnus à l'ensemble des travailleurs. L'adoption de la Convention du travail maritime en 2006, entrée en vigueur le 20 août 2013, pourrait enclencher un mouvement positif au niveau des pays en voie de développement (PED) dans le domaine social même si elle se borne à mettre en place des minima salariaux qui restent en deçà des standards de nombreux pays européens.

⁶⁸ Bocquet Éric, sénateur du Nord, *Le droit en soute : le dumping social dans les transports européens*, rapport d'information n° 450 fait au nom de la commission des affaires européennes, 10 avril 2014.

⁶⁹ Un pavillon de complaisance est selon la définition en vigueur depuis 1974 à la Fédération internationale des ouvriers du transport : « *le pavillon d'un navire pour lequel la propriété réelle et le contrôle se situent dans un pays autre que celui du pavillon sous lequel il est immatriculé* ». Les armateurs choisissent ce pavillon pour son caractère peu contraignant, en matière de fiscalité, de sécurité du navire ou de droit du travail auquel est soumis l'équipage par exemple. Le Registre international français est considéré comme un pavillon de complaisance.

Une production locale et des taux de couverture⁷⁰ faibles

À l'instar de la majorité des économies insulaires, les économies des Outre-mer ont massivement recours à l'importation pour leurs approvisionnements en biens et en matières premières. En raison de l'étroitesse de leur territoire et de la taille réduite de leur marché, ils peinent à développer une production locale en substitution aux importations et des exportations compétitives. Leur balance commerciale est par conséquent structurellement déficitaire et leurs taux de couverture sont faibles. Selon Martins et Winters⁷¹ les Outre-mer seraient des micro-économies - Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis et Futuna, Terres australes et antarctiques françaises, avec moins de 200 000 habitants, - ou des petites économies - les autres territoires ultramarins ayant entre 200 000 et 1,6 millions d'hab. -, dont la taille des marchés a un impact évident sur les coûts de production.

Tableau 2 : Les départements et collectivités d'Outre-mer (DCOM) :
petites et micro économies

2014	Milliers d'habitants
Petites économies	
Guadeloupe	404
Guyane	250
Martinique	381
Mayotte	213
La Réunion	845
Nouvelle-Calédonie	269
Polynésie française	270
Micro économies	
Saint-Barthélemy	9
Saint-Martin	37
Saint-Pierre-et-Miquelon	6
Wallis et Futuna	12

Source : INSEE, ISEE et ISPF.

Pour Wallis et Futuna, le surcoût serait de 36 % pour la fabrication de vêtements et de 57,5 % pour l'hôtellerie. Pour la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, les écarts seraient de 14 % et 28,5 %. Au-delà, ils estiment le différentiel lié au coût du travail à près de 60 %, dont la réduction est inenvisageable dans le système français.

⁷⁰ Le taux de couverture du commerce extérieur est le rapport entre la valeur des exportations et celle des importations entre deux pays ou deux zones. Il peut être relatif à un produit ou à l'ensemble des échanges de produits (biens et services). La différence entre ces deux valeurs est appelée solde du commerce extérieur. Le taux de couverture permet de mesurer l'indépendance économique du territoire.

⁷¹ Winters L. Alan, Martins, Pedro M. G. « When competitive advantage is not enough. Business costs in small economies », World Trade Review, volume 3, novembre 2004.

Un coût de la vie élevé

Les départements d'Outre-mer connaissent depuis plusieurs années, et notamment depuis l'hiver 2008-2009, des crises sociales déclenchées par des protestations contre la « vie chère ». La « cherté » de la vie caractérise également les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. En effet, les niveaux des prix dans les Outre-mer restent globalement supérieurs à ceux de l'hexagone⁷².

En réponse à ces difficultés, l'État a institué des mesures visant à corriger les imperfections de la concurrence et à contribuer à la régulation des prix. Ainsi à la suite de la loi pour le développement des Outre-mer (LODEOM) de 2009, l'État s'est doté d'instruments lui permettant de réglementer les prix et d'exiger l'amélioration de leur transparence par une publication régulière de la situation des prix. Il a alors confié cette publication aux Observatoires des prix et des revenus (OPR), créés en 2007. En 2012, la loi relative à la régulation économique Outre-mer est venue renforcer le pouvoir d'intervention de l'État et de l'Autorité de la concurrence en matière de régulation des prix et de concentration, encadrer certains prix (télécommunications, tarifs bancaires), mais également promouvoir des accords de modération des prix (bouclier qualité-prix - BQP) et renforcer la connaissance de la formation des prix en transformant les observatoires des prix et des revenus en Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR)⁷³.

En raison de l'éloignement géographique, le coût du fret maritime représente potentiellement une source de majoration des prix ultramarins. « *Ce coût du fret maritime dépend des éléments de coûts commerciaux liés au transport maritime de marchandises et de l'état du marché de transport selon les destinations Outre-mer* »⁷⁴. Les principales composantes du fret maritime se répartiraient de la manière suivante : les modalités de transport (vrac et marchandises conditionnées ou conteneur), valeur de la marchandise, nature du transport, rabais et ristournes, frais de manutention, supplément de fret, etc. Le poids du fret représenterait, le plus souvent, de 5 à 10 % du prix de vente au consommateur des produits, auxquels s'ajouteraient ensuite les frais divers liés à la manutention.

Une croissance ultramarine sans compétitivité

Selon une étude du Centre d'analyse stratégique⁷⁵, le modèle de développement des Outre-mer serait caractérisé par une croissance sans compétitivité. La compétitivité de ces territoires serait notamment altérée par l'effet conjugué de l'éloignement de la métropole et de l'étroitesse du marché intérieur. L'éloignement entraînerait des difficultés d'approvisionnements et des surcoûts en termes de transports de marchandises tandis que l'étroitesse du marché intérieur n'autoriserait pas d'économies d'échelle et restreindrait les possibilités de diversifications des économies ultramarines.

⁷² Berthier Jean-Pierre, Lhéritier Jean-Louis et Petit Gérald, « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 », Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, INSEE, n° 1304, juillet 2010. La mise à jour de cette analyse est prévue au dernier trimestre 2015 selon le Conseil national de l'information statistique.

⁷³ La loi adoptée le 17 juillet 2015 relative à l'actualisation du droit des Outre-mer prévoit, parmi les dispositions sur l'économie, de donner une base légale à la création d'un observatoire des marges, des prix et des revenus à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

⁷⁴ Berthelot Chantal, députée de Guyane, (sous la direction de), *Rapport biennal 2013-2014 de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer*, p. 122.

⁷⁵ Bassaler Nathalie, Chef du Service de veille, prospective, international du Centre d'analyse stratégique, *Outre-mer 2025*.

Les ports et la croissance économique insulaire

Dans ce contexte économique et social difficile, les ports au travers des flux commerciaux qu'ils génèrent - en moyenne plus de 90 % des échanges import-export -, jouent un rôle dans la croissance économique des territoires ultramarins : l'évolution du trafic portuaire étant un indicateur de l'évolution des recettes fiscales, du commerce, des transports, des autres services et donc de la création de richesses en général⁷⁶ tant au plan quantitatif - avec un accent sur l'emploi et qualitatif. Le fonctionnement de ces grandes infrastructures est assuré par une diversité d'acteurs qui, chacun à son niveau, joue un rôle essentiel.

La diversité des acteurs dans les ports

Les acteurs institutionnels

Outre l'Europe dont le rôle sera décliné tout au long de ce rapport, les acteurs institutionnels sont divers en fonction non seulement du statut du territoire mais également du statut du port lui-même, qui en définira le mode de gestion et d'administration.

Tableau 3 : Répartition des rôles entre l'État et les territoires

Territoire	Souveraineté portuaire	Statut du port
Océan Pacifique	Gouvernement local	Port autonome
	Gouvernement local	Port autonome
	État	
Océan Indien	État	Grand port maritime
	Collectivité départementale	Concession portuaire
Océan Atlantique	État	Grand port maritime
	État	Grand port maritime
	État	Grand port maritime
	Collectivité territoriale	
	Collectivité territoriale	
	État	Port d'intérêt national

Source : délégation à l'Outre-mer du CESE.

Ce tableau montre la répartition des rôles entre l'État et les territoires. Il guidera les débats que nous engagerons tout au long de ce travail, tant sur le plan de la gouvernance, que du point de vue des stratégies portuaires à mener afin que les Outre-mer soient positionnés au carrefour des échanges mondiaux.

Les acteurs institutionnels dont disposent les ports ultramarins au niveau national sont des organismes fédérateurs de leurs intérêts communs dont la principale, **l'Union des ports de France (UPF)**, au champ d'intervention très large ainsi que la **Direction générale**

⁷⁶ Hounsinou Carlos et Roukayath Amoussa, *Étude de la participation du port de Cotonou à l'essor économique du Benin*, École nationale d'économie appliquée et de management (ENEAM), 2009.

des infrastructures des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'Énergie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Toutefois, comme l'a rappelé M. Bourven lors de son audition, le ministère n'a aucune compétence en ce qui concerne les ports des territoires régis par les articles 74 et 77 de la Constitution française.

- Au sein du ministère, la **DGITM** a en charge l'ensemble des sujets relatifs aux transports terrestres et maritimes et à la planification des aéroports, à l'exception de la sécurité routière traitée par la délégation à la sécurité et à la circulation routière. Elle est composée de trois directions et un service : la direction des infrastructures de transport, la direction des services de transport, la direction des affaires maritimes, le service des affaires générales et de la stratégie. Pour autant, au niveau des ports ultramarins, cette importante direction ministérielle n'a compétence que pour les questions qui concernent les grands ports maritimes et fluviaux relevant de l'État. Les directeurs généraux des Grands ports maritimes (GPM) de métropole et d'Outre-mer s'y réunissent régulièrement.
- **L'Union des Ports de France (UPF)** est la fédération professionnelle des ports de France. Elle regroupe une cinquantaine d'établissements publics ou sociétés gestionnaires de ports et représente ainsi la totalité des ports de commerce et la grande majorité des ports de pêche français tant en métropole qu'en Outre-mer. Ces membres sont : les Grands ports maritimes, les Ports autonomes maritimes et fluviaux, les chambres de commerce et d'industrie concessionnaires de ports maritimes, des sociétés d'économie mixte (SEM) ou sociétés anonymes d'économie mixte locales (SAEML) concessionnaires de ports de pêche ou gestionnaires de criées. Bien qu'étant essentiellement représentative des ports maritimes, elle a parmi ses membres les ports autonomes fluviaux de Paris et Strasbourg.

L'objectif de l'**UPF** est d'étudier toutes les questions relatives aux ports, au transport maritime, à la pêche maritime et, plus généralement, aux responsabilités qu'assument ses membres dans l'économie locale, régionale, nationale et européenne. L'UPF est un interlocuteur reconnu par l'État pour les questions ou les décisions qui touchent à l'administration et à l'exploitation des ports maritimes de commerce et de pêche et notamment l'évolution du cadre législatif et réglementaire qui les régit. Membre de l'Association pour le développement des ports français (ADPF), l'UPF est soucieuse de coordonner son action avec celle des autres familles professionnelles qui participent à l'offre de services portuaires et qui sont représentées comme elle dans cette association. L'UPF est également chargée d'organiser pour ses membres l'exercice collectif de leurs responsabilités d'employeurs de personnel portuaire. Elle est l'interlocutrice des partenaires sociaux pour la gestion de la convention collective et la négociation des accords de branche : salaires, prévoyance, retraites...

L'UPF est un membre fondateur et actif de l'*European Sea Ports Organisation (ESPO)*, basée à Bruxelles, qui fédère l'ensemble des ports maritimes européens. L'ESPO est un interlocuteur essentiel des institutions de l'Union européenne en matière portuaire. Le délégué général de l'UPF est membre du Comité exécutif de l'ESPO qui comprend un représentant par État-membre. Les thèmes qui y sont actuellement traités : l'évolution du Règlement portuaire européen, la révision à mi-parcours du Livre Blanc des transports, la révision à mi-parcours de la Stratégie maritime.

L'UPF a mis en place 3 Carrefours :

- le carrefour des professionnels portuaires regroupant les professionnels concernés par le développement de l'activité portuaire ;
- le carrefour des autorités portuaires décentralisées ;
- le carrefour des présidents et vice-présidents de Conseils de surveillance des Grands ports maritimes.

Le travail de ces instances est préparé au sein de groupes de travail et de commissions, notamment celle dédiée à l'Outre-mer.

La **Commission des ports d'Outre-mer (CPOM)** traite de la politique de l'État Outre-mer et de la politique européenne vis-à-vis des zones ultramarines. La Charte de fonctionnement de la Commission a été approuvée par le Conseil d'administration de l'UPF du 5 novembre 2013 pour lui permettre d'examiner les questions spécifiques à ces établissements et, le cas échéant, inviter en tant que de besoin, les personnes compétentes. La Commission est composée des représentants des établissements gestionnaires d'équipements dans les ports d'Outre-mer :

- pour les Grands ports maritimes d'Outre-mer : le président du Directoire, le président du Conseil de surveillance, le président du Conseil de développement ou leurs représentants ;
- pour les Ports autonomes d'Outre-mer (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) : le président du Conseil d'administration et le directeur général ou leurs représentants ;
- pour les ports sous la tutelle des collectivités territoriales dont la gestion et l'exploitation est concédée ou déléguée : le président et le directeur de l'établissement concessionnaire ou leurs représentants.

Conformément au règlement intérieur de l'UPF, le président de la commission est proposé par la commission des ports d'Outre-mer parmi les présidents de conseil de surveillance des grands ports maritimes ou parmi les présidents des autres ports d'Outre-mer, puis désigné par le président de l'UPF, après avis du Conseil d'administration.

La Commission des ports d'Outre-mer propose au Conseil d'administration de l'UPF le représentant des ports d'Outre-mer au Conseil supérieur de la marine marchande (CSMM) : son mandat n'est pas renouvelable.

La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action que les ports non membres comme Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna soient d'une manière ou d'une autre associés aux travaux de la Commission des ports d'Outre-mer de l'UPF.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère que la proposition de loi en cours sur la croissance bleue⁷⁷ (art. 18), qui prévoit la création d'une agence dénommée « Ports de France » chargée de la défense des intérêts des ports français, ne remette pas en cause les outils de dialogue et de concertation aujourd'hui favorables à l'Outre-mer au sein de l'UPF.

- Sur le terrain, au niveau de chaque plateforme portuaire, on trouve une **Union maritime et portuaire (UMEP)** organisée selon les statuts d'une association loi 1901

⁷⁷ Il s'agit d'une proposition de loi à l'initiative du député Arnaud Leroy, très tournée vers le maritime non encore déposée à l'Assemblée nationale (120 articles dont 6 portuaires). Cette proposition de loi, annoncée le 14 janvier 2015 lors du débat de politique maritime tenu à l'Assemblée nationale, est issue du rapport « Osons la mer », relatif à la compétitivité de la flotte de commerce française, remis en octobre 2013 au ministre. Les articles sur la gouvernance des ports semblent faire, au moins pour partie, doublon avec la loi NOTRe.

qui est une fédération des groupements et organisations d'entreprises rassemblant les intérêts en amont et en aval de son port d'implantation avec pour vocation première la défense des intérêts communs des clients, usagers ou entrepreneurs qui contribuent au développement du port. Elle est une force de propositions pour assurer la promotion de la place portuaire dans la région, en France et sur le plan international.

Une UMEP rassemble l'ensemble des compétences maritimes et portuaires qui font vivre le port : des industriels, des chargeurs-réceptionnaires, des négociants, des entreprises de services portuaires à la marchandise (manutentionnaires, transitaire) ou aux navires (consignataires), les entreprises d'accueil des navires aux ports (pilotage, remorquage, lamanage), des prestataires de services maritimes (assurance, avocat, société de classification et certification, etc.). Elle représente donc de larges compétences utiles au dynamisme d'une place portuaire. Dans certains territoires, l'UMEP est régulièrement consultée sur les décisions nécessitant une adhésion de la place portuaire. Elle accompagne le port dans de nombreuses actions.

- **Les clusters maritimes** territoriaux⁷⁸ peuvent être définis comme un réseau d'entreprises, d'organismes, de personnes physiques et d'institutions réunies autour d'une thématique : la mer. Il s'agit de trouver les synergies et de créer de la valeur ajoutée⁷⁹. Sont concernées toutes les entreprises, associationsn initiatives et projets qui travaillent avec la mer, pour la mer, dans la mer et sur la mer. Les autorités portuaires gagneraient à favoriser le développement de telles structures et non à s'en méfier comme cela a pu être constaté dans certains territoires. Globalement les clusters ultramarins se cherchent un espace au sein de la communauté portuaire et sont le plus souvent en cours de constitution ou d'organisation.
- Leur pendant au niveau national, le **Cluster maritime français (CMF)** a été créé en 2005 à l'initiative de l'Institut Français de la mer. La finalité du CMF est de promouvoir la «*place maritime Française*» à travers ses professionnels et ses activités économiques selon les axes d'actions suivants : communication, lobbying, recherche permanente des synergies concrètes entre métiers différents.

Le CMF a pour objet la promotion et la défense des activités maritimes et marines et d'activités connexes, l'étude de leurs possibilités de développement, la conduite de toutes actions dans les champs d'intervention de ces activités et notamment le transport de marchandises et de passagers, le nautisme, la pêche, la recherche et la protection marine, le port et les services portuaires, la formation et l'emploi maritime, le financement maritime, la construction et la réparation navales et les énergies renouvelables.

La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action que les Autorités portuaires ultramarines mettent en place et organisent, en dialogue avec les parties prenantes, des Unions maritimes et portuaires et des clusters maritimes qui peuvent être des relais et partenaires puissants dans le cadre de la promotion de leurs projets innovants nécessitant l'adhésion des socioprofessionnels de la place portuaire.

⁷⁸ Six clusters maritimes ont été créés à ce jour en Outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française.

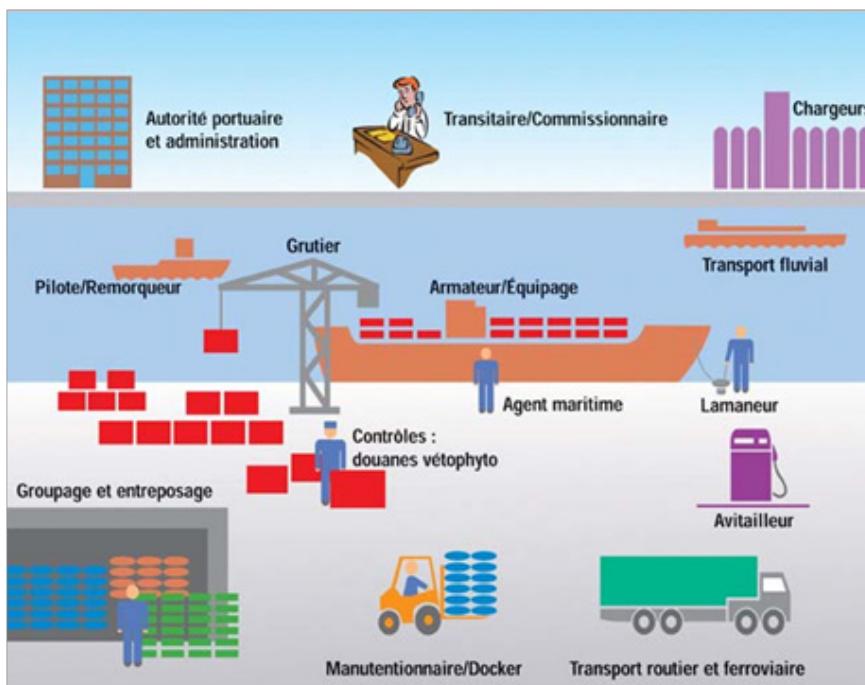
⁷⁹ Entretien du rapporteur avec Frédéric Moncany de Saint-Aignan, président du Cluster maritime français et Alexandre Łucziewicz, chargé de communication et des Outre-mer, le 9 juin 2015.

□ Les acteurs socio-économiques

Espace de transit et lieu de rendez-vous des navires, des marchandises et des passagers, le port est une zone géographique, un espace naturel, une communauté de professionnels, une zone industrielle et logistique, ainsi qu'un lieu d'échanges et d'informations.

La communauté portuaire est composée d'une multiplicité d'acteurs⁸⁰ qui donne vie à l'espace portuaire : les clients du port - armateurs et chargeurs -, les services aux navires - opérations d'accostage et de sécurité, interventions à terre -, les services à la marchandise - intermédiaires, manutention, services divers -, des acteurs publics - gestionnaires de port, services administratifs et de contrôle. L'implication de la communauté portuaire est essentielle pour mettre en œuvre une démarche de performance globale économique, sociale et environnementale pour le développement du port, dans un contexte de mondialisation et de concurrence exacerbée.

Schéma 2 : Les principaux acteurs portuaires



Source : Union des ports de France.

80 L'annexe n° 3 détaille la multiplicité des acteurs portuaires.

La notion de port est absente de la loi française, tout autant que celle de domaine public portuaire. Les critères d'identification du droit portuaire sont essentiellement jurisprudentiels⁸¹. Cependant, il existe une définition du « port maritime » dans la Convention de Genève de 1923 : « *un port maritime est un lieu aménagé pour permettre le chargement et le déchargement des navires* ». Cette convention s'applique uniquement aux ports de commerce, le critère déterminant de l'activité principale étant d'accueillir du trafic maritime. Plus généralement, les ports et leurs installations permanentes qui s'avancent le plus vers le large au sens de l'article 11 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM), sont des outils qui permettent Outre-mer, la desserte de zones insulaires et éloignées, l'ouverture des territoires de l'Atlantique, du Pacifique et de l'océan Indien sur l'économie internationale, et il existe un effet d'entraînement des pôles portuaires sur les économies locales. Des subventions à l'exploitation (dragage...) ou au développement (investissements de capacité - quais, zones de stockage...) peuvent leur être octroyées, pour réaliser leur mission. En contrepartie, des obligations de service public leur sont attribuées : niveau de tarification, égalité de traitement des usagers⁸², continuité⁸³ et adaptabilité⁸⁴ du service.

Les ports - l'Autorité et les entreprises portuaires - ont une double nature : d'un côté, ils présentent des activités à caractère commercial, telles que la manutention, la consignation, qui peuvent relever d'entreprises privées ; d'un autre côté, les infrastructures portuaires présentent des caractéristiques particulières - durée d'amortissement, discontinuité de l'investissement - et l'activité portuaire engendre des effets externes nuisibles - la pollution par exemple - ou positifs sur la collectivité, justifiant une intervention d'intérêt général de la puissance publique.

Une frontière existe entre les différentes activités portuaires d'intérêt général. La France qualifie de services publics administratifs la réalisation d'aménagements portuaires et l'exercice de la police⁸⁵, l'entretien des ouvrages⁸⁶, la gestion du domaine public portuaire⁸⁷, l'organisation de l'embauche des dockers⁸⁸. A contrario, ont été considérées comme des missions de service public à caractère industriel et commercial l'exploitation des outillages publics⁸⁹, des ports de plaisance⁹⁰, du remorquage portuaire⁹¹ - dont les conditions d'exercice

81 Seule la délimitation des ports est évoquée à l'article R.151-1 du Code des ports maritimes: « *Il est procédé à une délimitation des ports maritimes relevant de la compétence de l'État, du côté de la mer et du côté des terres, par le préfet sous réserve du droit des tiers* ». La Commission européenne, par l'intermédiaire de son groupe detravail portuaire, a défini le port comme « *une superficie de terrain et d'eau comprenant des aménagements et des installations permettant principalement la réception des navires de mer leur chargement et leur déchargement, le stockage des marchandises par des moyens de transport terrestre et pouvant comporter également des activités d'entreprises liées aux transports maritimes* ». Certains juristes avaient défini le port comme « *un service public établi dans une circonscription administrative du domaine public dont les limites sont fixées par un acte administratif de délimitation* ». Cette approche très rigoureuse se heurte à la pratique actuelle. Rien n'indique que toutes les activités exercées sur le port relèvent du service public.

82 CE 10 mai 1974 Denoyez, AJDA, 1974, p.311 ; CE 2 décembre 1987, Cne de Romainville, RFDA, 1988, n° 3, p.414, concl. J Massot.

83 Gilli J.-P. et divers, *La continuité des services publics*, 1973.

84 CE 25 juin 1948, Société du Journal l'Aurore, Gr. Ar. n° 70.

85 CE Sect. 17 avril 1959, Abadie, Rec. Lebon, p. 234.

86 CE 26 juin 1974 port autonome de Marseille, Rec. Lebon, p. 369.

87 CE 18 novembre 1989, port autonome de Paris, req. n° 71994.

88 TC 14 mars 1988 Daullet c/CAINAGOD, req n° 2525. CE Sect. 28 juillet 1995, port autonome du Havre, RFD adm. 1996, p. 602. Note R. Rezenthel.

89 Cass 1^e civ. 7 décembre 1954 CCI Boulogne sur mer, bull. civ. 1954, n° 353.

90 CE 14 mai 2003 CCI Nîmes Uzès Bagnols Le Vigan, Dr Adm. 2003 Comm. 142. note GLC. DMF 2003, p. 689, note R. Rezenthel.

91 TC 18 octobre 1999, Aéroport de Paris et Cie nationale Air France c/TAT European Airline SARL.

sont imposées par l'Autorité portuaire. Le pilotage est considéré comme un service public⁹² du fait notamment de l'obligation aux navires d'y avoir recours et parce que le pilotage fait appel à un impératif de sécurité⁹³.

Il est aussi admis que les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de transport de marchandises dans les enceintes portuaires constituent des éléments du service public, sans être systématiquement assujetties à des obligations de service public⁹⁴.

Au niveau européen, s'ajoutent la liberté de circulation des personnes et des marchandises ainsi que la liberté d'établissement et de prestations. Dès lors, n'importe quel opérateur est censé pouvoir s'installer dans un port et même concurrencer les opérateurs déjà en place⁹⁵. La mer restant une chose commune au sens de l'article 714 du Code civil, l'autorité portuaire peut réglementer l'usage des installations pour répondre aux nécessités du fonctionnement du port, mais non pour protéger de la concurrence un service public de transport maritime⁹⁶.

D'un autre côté, les ports ultramarins sont des entreprises en prise directe avec un environnement économique mondialisé et concurrentiel. Pour les ports des Régions ultrapériphériques (RUP) françaises⁹⁷ intégrées à l'Europe, des dérogations européennes sont applicables, notamment concernant l'exercice de certaines activités, tel l'exploitation de l'outillage.

92 CE Section, 2 juin 1972, « Fédération française des syndicats professionnels de pilotes maritimes », Rec. CE, p.407 ; AJDA 1972, p.647, concl. M. Rougevin-Baville.

93 Rezenthel Robert, « Le pilotage dans les eaux portuaires », *Droit maritime français*, 1988, p. 355.

94 Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre III, titre IV, chap. 2 relatif au chargement et au déchargement des navires vraquiers, art R.342-1 à R.342-7, créés par décret n° 2009-876 du 17 juillet 2009, art. 5, version consolidée du 9 mai 2011.

95 Règlement CEE n°4055/86 du 22 décembre 1986 portant application de la libre prestation de services aux transports maritimes entre États Membres, et entre États Membres et Pays tiers, JO L 378 du 31 décembre 1986.

96 CE Sect 9 octobre 1981, CCI de Toulon et du Var, Rec. 366 ; AJ 1981.579, chr Tiberghien et Lasserre.

97 L'Union européenne distingue deux catégories de collectivités d'Outre-mer : les « *régions ultrapériphériques* » (RUP) et les « *pays et territoires d'outre-mer* »(PTOM). Cette distinction entraîne des conséquences importantes, puisque si les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne, les pays et territoires d'outre-mer sont, quant à eux, considérés comme des pays tiers au regard du droit communautaire. Depuis le 1^{er} janvier 2014, il y a 9 régions ultrapériphériques : les Açores – région autonome portugaise –, les îles Canaries – communauté autonome espagnole –, la Guadeloupe – région monodépartementale d'Outre-mer française –, Saint-Martin – collectivité d'Outre-mer française –, la Guyane – région monodépartementale d'Outre-mer française –, Madère – région autonome portugaise –, la Martinique – région monodépartementale d'Outre-mer française –, Mayotte – département d'Outre-mer français –, La Réunion – région monodépartementale d'Outre-mer française –.

Les acteurs de la manutention portuaire

Une mission fondamentale dans les DOM

• L'ouverture à la concurrence en métropole

Pour mettre en œuvre le principe de la libre concurrence, principe prévalant dans l'Union européenne, l'autorité portuaire en métropole n'a plus la possession de l'outillage⁹⁸ qui a été transféré à des entreprises privées. En effet, la réforme portuaire, inscrite dans la loi du 4 juillet 2008, rénove la gouvernance des sept grands ports maritimes de métropole⁹⁹ et décide le transfert des outillages - portiques et grues - et des personnels les manœuvrant vers les entreprises de manutention. Cette réforme complète celle de 1992¹⁰⁰ qui avait, en effet, conduit au transfert des dockers, jusqu'alors agents des ports, vers les entreprises de manutention. En revanche, les portiqueurs et les grutiers étaient restés salariés des ports.

• Le maintien possible dans le secteur public en Outre-mer

L'introduction dans les départements d'Outre-mer (DOM) de la réforme ayant créé les Grands ports maritimes¹⁰¹ a été assurée par la loi n° 2012-260 du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État et par diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports. Ils peuvent conserver la propriété et la responsabilité de l'exploitation des outillages publics¹⁰² pour les opérations de chargement, de déchargement, de manutention et de stockage¹⁰³. Exception faite de ce secteur, l'Autorité de la concurrence, estime que le droit de la concurrence s'applique à l'ensemble des activités économiques d'un port, quelle que soit la qualité de l'opérateur.

Ces dispositions montrent clairement que l'exploitation des outillages est une mission fondamentale dans les territoires ultramarins. Il n'y a donc pas d'unification de la manutention horizontale, assurée par les dockers, et de la manutention verticale, toujours opérée par les portiqueurs et les grutiers qui restent salariés des GPM d'Outre-mer (sauf en Guyane, ce port n'ayant ni grues ni portiques). Retenons que la RUP de Mayotte n'est pas concernée par cette réforme puisque en octobre 2013, la collectivité départementale - Autorité portuaire - a confié la gestion du port de Longoni sous la forme d'une délégation de service public d'une durée de 15 ans à Mayotte Channel Gateway (MCG), une société privée à actionnaire unique. Une ouverture du capital de 10 % est néanmoins prévue. Cette option mériterait d'être expertisée compte tenu des difficultés qu'elle soulève.

⁹⁸ Engins de manutention mis à la disposition des usagers qui en ont besoin moyennant une redevance ou un loyer, comme les grues et portiques, les hangars destinés au stockage des marchandises, les bassins de réparation de navires.

⁹⁹ Les sept anciens Ports autonomes étaient régis par la loi n° 65-491 du 29 juin 1965 sur les Ports maritimes autonomes : Marseille, Bordeaux, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Le Havre, Dunkerque et Rouen.

¹⁰⁰ Loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes.

¹⁰¹ Les trois ports d'intérêt national jusque-là concédés aux Chambres de commerce et d'industrie - Fort-de-France (Martinique), Dégrad-des-Cannes-Pariacabo (Guyane) et Port-Réunion (La Réunion) sont devenus des établissements publics industriels et commerciaux de l'État à personnalité morale propre. C'est aussi le cas du Port autonome de la Guadeloupe (Pointe-à-Pitre).

¹⁰² Article L. 5713-1-2 du Code des transports.

¹⁰³ Article L. 5713-1-4 du Code des transports exclut les Grands ports maritimes de l'application des dispositions de l'article L. 5312-4 du Code des transports.

- L'incidence du coût de la manutention Outre-mer

L'organisation du travail au sein des structures de manutention, mais surtout la fiabilité de la manutention sont essentielles pour la productivité et la réussite d'un port. Les armateurs souhaitent en effet, pour leurs navires, un service de qualité, qualifié parfois de « juste à temps, juste qualité ». Le coût de la manutention des conteneurs peut n'avoir qu'une incidence relativement limitée sur le prix de vente aux consommateurs des produits de grande consommation, celui-ci pouvant être estimée à moins de 1 à 2 % du prix final en rayons¹⁰⁴. Ce coût n'est cependant pas neutre Outre-mer, en particulier pour des produits de première nécessité pour lesquels la manutention s'ajoute à une série de frais d'approche liés à l'éloignement et à l'insularité. Par ailleurs, il est très relatif et peut varier de manière significative d'un territoire à l'autre et mérite donc d'être considéré sous toute réserve.

Le cas des COM et de la Nouvelle-Calédonie

Deux territoires ont hérité du modèle des Ports autonomes métropolitains et n'en ont pas changé depuis : la Nouvelle-Calédonie (1988)¹⁰⁵ et la Polynésie française (1997)¹⁰⁶. Ces établissements publics sont placés sous la souveraineté des gouvernements locaux de territoires autonomes, régis par l'article 77 et l'article 74 de la Constitution. Par conséquent, l'État français ne possède plus l'initiative d'une réforme éventuelle de leurs ports. Le gouvernement français garde une visibilité *via* les contrats de développement que passent les exécutifs locaux. Ces ports sont donc restés, en ce qui concerne les bases juridiques et les principes de fonctionnement qui les régissent, à l'écart des trois grandes réformes portuaires de 2004 et de 2008 en métropole et de 2012 dans les quatre Départements et régions d'Outre-mer (DROM). À noter que les socioprofessionnels y sont les acteurs de l'outillage portuaire : ils maîtrisent totalement les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs, tant du point de vue des personnels que des outillages qu'ils exploitent et dont ils sont propriétaires.

Les grands armateurs français, acteurs mondiaux dans les ports ultramarins

La stratégie ultramarine de l'armateur français mondial de référence : la CMA-CGM

- Une forte présence nationale et internationale

Concernant les grandes caractéristiques de la Compagnie maritime d'affrètement Compagnie générale maritime (CMA-CGM), « *groupe trop important pour sombrer* » selon Robert Yildirim¹⁰⁷, au niveau du transport maritime, on retient que c'est le 3^e groupe mondial pour le transport de conteneurs sur lignes régulières. Ses activités et services ont à la fois une forte présence internationale et une coloration nationale réelle.

¹⁰⁴ Autorité de la concurrence, Décision n° 11-D-01 du 18 janvier 2011 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention portuaire à La Réunion.

¹⁰⁵ Adopté par la Commission permanente du Congrès du territoire de la Nouvelle-Calédonie, délibérant conformément aux articles 9-13 et 52 de la loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie. C'est un établissement public industriel et commercial.

¹⁰⁶ Créé en 1962, le Port autonome de Papeete est devenu en 1997 un établissement public industriel et commercial.

¹⁰⁷ Propos de Robert Yildirim, PDG du groupe turc Yildirim qui a pris, en mai 2011, 50 % de la société en charge de la gestion du terminal à conteneur de Malte, exploitée par CMA-CGM, dans *Le Journal de la Marine Marchande*, 6 juin 2011.

Crée en 1978 par M. Jacques Saadé, la Compagnie maritime d'affrètement (CMA) a fusionné avec la Compagnie générale maritime (CGM) - elle-même « héritière » de la Compagnie générale transatlantique et des Messageries maritimes -, puis d'autres compagnies ont rejoint le groupe. Dans l'organisation d'une économie maritime de plus en plus mondialisée, le transport de marchandises se fait par la mer avec des navires qui ont des capacités de plus en plus importantes, ce mode de transport étant très économique et permet de réaliser des économies d'échelle. Non seulement les coûts de transport des conteneurs sont plus réduits mais encore les bâtiments consomment moins de carburant ce qui entraîne une diminution des émissions de CO₂. Ce mode de transport nécessite aussi un fonctionnement par *hub* afin de transporter de plus grandes quantités de marchandises vers un port à partir duquel elles pourront être redistribuées. En 2014, la compagnie a réalisé un chiffre d'affaires de 16,2 milliards de dollars avec l'acheminement de 12 millions de conteneurs dans le monde. CMA-CGM possède 650 bureaux dans le monde dont 65 en Chine et compte 20 000 collaborateurs¹⁰⁸. Elle compte environ 440 bâtiments naviguant sur 170 lignes maritimes reliant 400 ports d'escale : en France métropolitaine (Dunkerque, Le Havre, Nantes, Fos-Marseille, La Rochelle, sauf Bordeaux), trois ou quatre des Grands ports ultramarins et des grands ports internationaux. Ces lignes sont toutes interconnectées et permettent le transport et le suivi des marchandises d'un point du globe à un autre. Cette interconnexion assure une régularité du trafic, une fiabilité dans la maîtrise du passage portuaire. L'investissement capitaliste dans des terminaux portuaires fait partie de la stratégie du groupe : le groupe est propriétaire et/ou possède des parts dans un certain nombre de terminaux portuaires mondiaux et locaux afin de développer une forme d'intégration verticale pour contrôler la chaîne de la manutention portuaire, voire de la logistique. Ainsi, les armateurs prennent souvent des participations dans les entreprises de manutention et créent parfois des entreprises de transport fluvial, comme l'entreprise *River Shuttle Containers* (RSC), détenue par CMA-CGM. Le groupe se renforce dans la logistique en Inde grâce à sa filiale CMA-CGM LOG qui a pris une participation stratégique chez LCL Logistique, un des leaders indiens dans ce domaine. Il dispose de trois ports à sec à Calcutta, Pipavav et Nhava Sheva, desservi par les lignes maritimes de CMA-CGM. Avec cette acquisition, CMA-CGM LOG prévoit de déployer ses activités dans 12 nouveaux pays en 2015.

- Une forte implantation ultramarine

Concernant la desserte de la CMA-CGM dans les Outre-mer français, la compagnie est l'héritière de grandes compagnies maritimes de la France qui ont desservi les territoires ultramarins dans le passé. Le groupe y est donc particulièrement bien implanté. Depuis les ports de la façade Ouest de la métropole, de nombreuses liaisons sont proposées avec les bassins portuaires d'Outre-mer. Antilles et Guyane, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie ainsi que La Réunion et Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin bénéficient de relations fréquentes et accessibles à tous les types de marchandises. On notera que sur la ligne Antilles, une seule compagnie (CMA-CGM) affrète des bateaux en partageant ses capacités avec d'autres transporteurs maritimes, notamment MARFRET. C'est la liaison la plus sensible du point de vue de la concurrence puisqu'il s'agit d'un service structurellement bénéficiaire compte tenu d'un bon taux de remplissage des navires, à l'aller comme au

¹⁰⁸ Audition de MM. Jean-François Tallec, Conseiller institutionnel pour la politique maritime de la CMA-CGM et Laurent Martens, Responsable du développement des terminaux portuaires, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 24 mars 2015.

retour. Il devrait donc attirer les grands opérateurs, au moins autant que la liaison vers La Réunion qui offre des volumes inférieurs de 20 % à l'aller et des flux retour trois fois plus faibles.

Globalement, le groupe CMA-CGM a gardé conscience d'une obligation de desserte qui tient aux flux déséquilibrés, plus importants à l'importation qu'à l'exportation des économies ultramarines, avec une perspective à moyen et long terme de développement lié à une augmentation de leurs exportations.

□ Un armateur attaché aux Outre-mer : MARFRET

- Une présence de longue date sur les lignes ultramarines

La compagnie maritime Marseille Fret (MARFRET) société anonyme, est la deuxième compagnie maritime française¹⁰⁹. Considérée comme une PME par ses dirigeants, son chiffre d'affaires 2012 s'est élevé à 201 millions d'euros. Sur la plupart de ses lignes ultramarines - Europe du nord vers les Antilles, Méditerranée vers les Antilles et Europe vers la Guyane -, CMA-CGM travaille en partenariat avec elle. Ces accords de *slot* qui les lient et qui doivent respecter les exigences minimales du jeu de la concurrence¹¹⁰, sont justifiés par le fait qu'à l'exception des lignes porte-conteneurs réfrigérés (PCRF)¹¹¹, les volumes restent insuffisants et requièrent donc la complémentarité des armateurs français. Elle est présente depuis de nombreuses années dans trois grandes zones géographiques : l'Europe et la Méditerranée, l'Amérique et les Caraïbes, l'Asie du Sud-est et le Pacifique sud. Malheureusement elle risque de fermer sa ligne Pacifique du fait du gigantisme des navires qui ne laisse plus place dans cette zone à des navires de 2 300 Équivalents vingt pieds (EVP) de capacité. Elle dessert la Guyane sur l'itinéraire Nord/Sud en dehors des grandes routes maritimes depuis 1980. La compagnie est également présente depuis 2008, sur la desserte inter-îles entre la Guadeloupe et la Martinique avec un service roulier Ferry Mar, première compagnie de cabotage pour les échanges au sein de la Caraïbe, correspondant à la nécessité de trouver des solutions à l'enclavement.

- La recherche d'une qualité de la desserte maritime

Sa stratégie vis-à-vis de l'Outre-mer consiste à appréhender l'évolution du transport maritime mondial conteneurisé, sans tomber dans le piège des stratégies de volumes qui sont le fait des grandes routes maritimes Est/Ouest. Le groupe cherche à éviter la stigmatisation de la cherté des tarifs de manutention et la rationalisation qui irait au détriment du maintien de la concurrence qui doit rester une exigence majeure. Il oppose à cela la qualité de la desserte - service à jour fixe en direct, réduction du délai de mer - avec pour conséquence la réduction des coûts logistiques des entreprises importatrices en diminuant leurs stocks. Les dirigeants de MARFRET souhaitent donner autant de poids aux avantages financiers induits par la qualité du service maritime rendu, qu'au prix de la manutention dont ils considèrent l'impact comme modeste sur le prix des produits dans les rayons. Concernant l'intégration verticale des activités, le groupe, présent dans la manutention aux Antilles et en Guyane, souhaite privilégier la proximité avec ses clients et les communautés portuaires

¹⁰⁹ Audition de M. Raymond Vidil, président de la compagnie maritime Marseille Fret (MARFRET), accompagné de M. Erwann Merrien, directeur juridique, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 14 avril 2015.

¹¹⁰ Article 81 § 3 du traité instituant la Communauté européenne.

¹¹¹ Le PCRF (flotte de quatre porte-conteneurs réfrigérés polyvalents d'une capacité de 2 200 EVP) ou NEFWI est un service ouvert par CMA-CGM entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises depuis 1976. La durée de rotation est de 28 jours avec un départ tous les 7 jours.

afin de garantir le service de transport multimodal qu'attendent ses clients importateurs et industriels, dans des économies très dépendantes du transport maritime : la maîtrise de chaque maillon de la chaîne, sous couvert du connaissance, contrat de transport maritime qui rend l'armateur responsable de la marchandise depuis son point de prise en charge jusqu'à sa livraison au client réceptionnaire, est un impératif. Il ne souhaite pas être en conflit d'intérêt avec un opérateur unique de manutention dont il serait lui-même le client obligé.

Globalement, le dynamisme de ces armements puissants, dotés de véritables stratégies d'armateurs dans l'économie maritime globalisée, « incite fortement à brandir l'étendard de la souveraineté portuaire française¹¹² ».

- Approche par bassin de l'activité des ports ultramarins, grandes infrastructures de développement local*

Les bassins maritimes ultramarins

Un décret du 13 mai 2014 a créé quatre bassins maritimes en application de la loi de juillet 2010 dite « Grenelle 2 »¹¹³, correspondant aux littoraux et aux eaux sous souveraineté ou juridiction française : **le bassin « Antilles** » bordant la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy ; **le bassin « Sud océan Indien** » bordant La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises ; **le bassin « Guyane** » bordant la Guyane et **le bassin « Saint-Pierre-et-Miquelon** » bordant l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon. Un Conseil maritime ultramarin doit être mis en place pour chaque bassin maritime et pour l'instant seule la Guyane a installé le sien en janvier 2015. Son rôle sera d'élaborer un véritable schéma directeur sur une zone allant du littoral à la limite de la Zone économique exclusive (ZEE) au large. Il s'agit de territoires immenses sur lesquels les pouvoirs publics ont la responsabilité de promouvoir une politique maritime intégrée.

La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action que les gouvernements locaux des territoires du Pacifique puissent également créer un Conseil maritime ultramarin commun, pour les littoraux et les eaux qui relèvent de leur souveraineté respective, afin de développer des politiques publiques stratégiques de bassin, dans cette zone.

Dans chaque bassin maritime ultramarin, les ports ont vocation à accueillir les activités essentielles dans le secteur portuaire ou contribuant au développement économique des territoires. En effet, dans les Outre-mer, les installations portuaires représentent un élément essentiel de la compétitivité des territoires et de la création de valeur. La plupart des matières premières, des produits énergétiques, des biens intermédiaires et des biens de consommation y transitent.

¹¹² Vidil Raymond, PDG de MARFRET et président d'Armateurs de France, « Maritime Day », mars 2015.

¹¹³ Cette loi oblige l'État à définir une stratégie nationale pour la mer et le littoral. Les Conseils maritimes ultramarins ont été initiés dans le contexte du Sommet de la Terre à Rio (1992) – adoption du concept d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) –, du Livre vert en Europe (2006) – ouverture d'un débat pour une politique maritime communautaire –, de la proposition de la Commission au Parlement (2007) d'une politique maritime intégrée pour l'UE, de la Directive cadre « stratégie pour le milieu marin » (2008) : concept « eaux européennes, fixation de l'objectif d'un bon état écologique des eaux en Europe pour 2020.

Tableau 4 : trafic portuaire dans les DCOM*

2013	Marchandises**
<i>Bassin Caraïbe</i>	
Guadeloupe	3 623,5
Martinique	2 879,0
Saint-Barthélemy	45****
Saint-Martin	221,3
<i>Bassin Guyane (Amazonie)</i>	
Guyane	657,9
<i>Bassin St-P-M (Atlantique nord)</i>	
Saint-Pierre-et-Miquelon	ND
<i>Bassin sud océan Indien</i>	
La Réunion	4 016,9
Mayotte	725,0
<i>Bassin Pacifique</i>	
Nouvelle-Calédonie	5 199,5
Polynésie française	1 314,7
Wallis-et-Futuna	ND
Total DCOM	18 682,8
France entière	342 038,0
DCOM***/France	5,45 %

* Départements et collectivités d'Outre-mer (DCOM). Milliers de tonnes /

** Marchandises embarquées ou débarquées, incluant le transbordement, fret international (hors trafic intérieur) / *** Hors Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis et Futuna (1 % de la population des Outre-mer en 2013; 0,042 % de la population française) / **** Estimation.

Le tourisme est aussi un secteur important pour le développement économique des Outre-mer, en particulier le secteur de la croisière en progression ces dernières années dans plusieurs régions du monde comprenant des territoires ultramarins. Certains ports ultramarins ont également un rôle important dans le transport des habitants inter et intra-îles. Enfin, les activités portuaires d'entretien et de réparation navales sont aussi présentes dans de nombreux ports et sont susceptibles d'être dynamisées pour répondre à la demande locale notamment en matière de plaisance.

□ Les ports du bassin « Antilles »

Les installations portuaires en Guadeloupe regroupent 13 ports polyvalents, 10 ports de pêches, 22 appontements ainsi que 3 marinas¹¹⁴. Ces installations sont placées sous la responsabilité du Conseil général, de communes ou de Guadeloupe Port Caraïbes.

¹¹⁴ IEDOM, Guadeloupe 2013, édition 2014, p. 107.

Carte 1 : Le GPM de Guadeloupe



Source : Géoportail/IGN.

Comme le soulignait M. Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe, créé en 1975 par l'État, le port de Guadeloupe, est devenu Grand port maritime après près de 40 ans d'activité en tant que port autonome¹¹⁵. Il gère un foncier de 200 hectares sur sa circonscription dont dépendent cinq sites : le port de Jarry qui constitue le principal lieu d'activité ; le port de Pointe-à-Pitre qui, outre son activité de fret, accueille le trafic inter-îles et les croisiéristes ; le port de Basse-Terre qui peut accueillir des cargos, des navires rouliers et des paquebots de croisières ; l'appontement de Folle-Anse à Marie-Galante et le port de plaisance du Bas-du-Fort.

Le port de Jarry dispose de 17 postes à quai et appontements, dont 6 postes également répartis pour le vrac et les porte-conteneurs à fort tirant d'eau. Les zones d'activités industrielles s'étendent sur deux sites, d'une superficie totale de 100 hectares et comprennent :

- le Domaine industriel et commercial (DIC) qui accueille, sur une superficie de 50 hectares, les entreprises industrielles et commerciales de l'île en lien direct avec l'outil portuaire ;
- la Zone de commerce international (ZCI) qui, sur une surface de 38 hectares, est dédiée aux échanges entre l'Europe et la zone Caraïbe. Cette zone rassemble notamment une zone d'entreports francs, un parc industriel, un centre de congrès et le Complexe World Trade Center (CWTC). Un entrepôt frigorifique, le plus grand de la Caraïbe avec une surface totale de 11 000 m², a été mis en service en 2009.

¹¹⁵ Table ronde de M. Budoc, rapporteur de l'étude, avec des directeurs et des présidents de Conseil de surveillance des ports ultramarins, le 4 mars 2015.

En 2013, le trafic de marchandises atteint 3,6 millions de tonnes brutes et reste encore supérieur aux niveaux d'avant crise. Les importations représentent 72,2 % du total. L'activité de transbordement¹¹⁶, qui constitue depuis quelques années un enjeu majeur dans le développement des échanges du port, diminue. Elle atteint 812 943 tonnes de marchandises transbordées en 2013, soit une baisse de 12,6 % sur un an. Ces marchandises représentent 21,1 % des échanges contre 4,5 % en 2004¹¹⁷.

La Guadeloupe reçoit aussi deux types d'escales de croisière : **la croisière de transit**, où les navires font escale en Guadeloupe, et **la croisière basée**¹¹⁸ qui s'effectue au départ de Pointe-à-Pitre. Au cours des 20 dernières années, la part des différents types de croisière (transit ou basée) a significativement évolué. Dès 1997, la croisière de transit décline, conséquence notamment de la récession économique mondiale, des mouvements sociaux qui ont terni l'image de la destination et de la forte concurrence des autres destinations de la Caraïbe. Elle atteint son plus bas niveau en 2013. La croisière basée entre, quant à elle, dans une phase d'expansion à partir de 1995, malgré un creux sur la période 2003-2011. En 2013, le nombre de croisiériste s'établit à 158 356. La croisière basée concerne 95 % du trafic total de croisière contre un peu moins de 20 % du trafic en 1998¹¹⁹.

Les perspectives pour l'année 2014 sont bien orientées, renforcées par le retour à deux navires en port basé de la compagnie *Costa*, le retour de la compagnie *Aida Cruise*, l'arrivée d'un nouveau navire de la compagnie *MSC* ainsi que l'arrivée de la compagnie *Norwegian Cruise Line* et de la compagnie *Carnival UK*. Comme l'année précédente, 71 escales sont attendues en 2014, avec 70 000 passagers supplémentaires, soit une progression de près de 44 %.

Le GPM de Martinique permet le transport de marchandises, de passagers, de croisiéristes et la réparation navale. Comme le soulignait M. Jean-Rémy Villageois, lors de son audition, le port exerce ses activités variées sur une superficie totale réduite de 55 hectares à comparer avec les 200 hectares du GPM de Guadeloupe. Or le foncier est rare et cher en Martinique et le port n'en a plus à sa disposition. Il possède également des appontements spécialisés pour les hydrocarbures et les céréales. Le port est certifié ISO 9001 pour les activités de conteneurs, vrac et marchandises diverses. Il s'étend sur 2,7 km d'Est en Ouest, sur plus de 30 hectares de terre-pleins. Le site de la Pointe des Grives, d'une surface de 16 hectares, est dédié à la manutention des conteneurs¹²⁰.

En novembre 2013, le Parlement a habilité le Conseil régional à organiser le transport terrestre de passagers et de marchandises ainsi que le transport maritime de marchandises¹²¹. Les dispositions éventuelles devront être compatibles avec les objectifs nationaux en matière de sécurité routière et devront respecter le principe de libre concurrence.

¹¹⁶ Le transbordement est l'opération qui consiste à transférer un chargement d'un navire à un autre, éventuellement avec une mise à quai intermédiaire.

¹¹⁷ IEDOM, *Guadeloupe 2013*, édition 2014, p. 109.

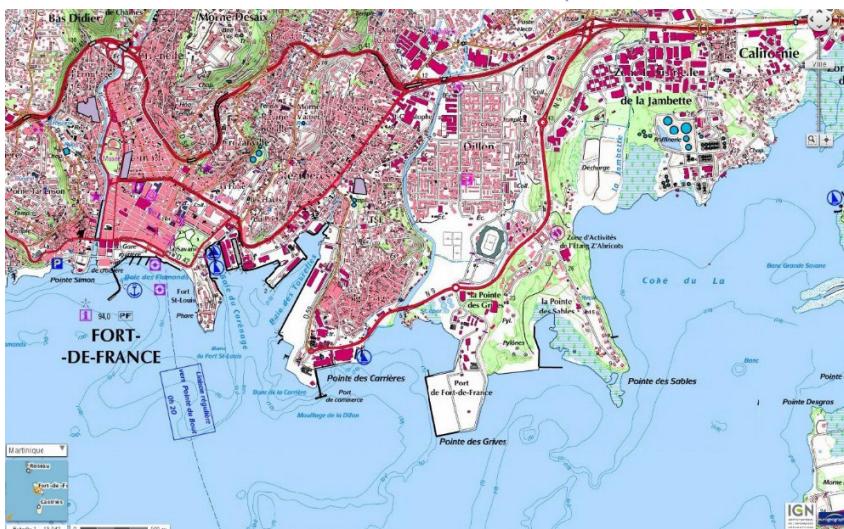
¹¹⁸ Le tourisme de croisière basée correspond à une croisière qui débute et se termine dans un territoire donné.

¹¹⁹ IEDOM, « Le tourisme à la Guadeloupe : Vers un redémarrage durable du secteur ? », *Note expresse* n° 305, janvier 2015.

¹²⁰ IEDOM, *Martinique 2013*, édition 2014, page 111.

¹²¹ Loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux Outre-mer.

Carte 2 : Le GPM de Martinique



Source : Géoportail/IGN.

En **Martinique**, en 2013, le trafic de marchandises avoisine les 2,9 millions de tonnes.

Le segment de la croisière atteint 103 770 croisiéristes en 2013 après avoir atteint son plus bas niveau en 2011 avec 41 142 croisiéristes. Ce redressement s'explique notamment par la mise en place de nouvelles escales de transit et de têtes de lignes au départ de la Martinique ainsi que par des travaux améliorant les infrastructures. Les croisiéristes sont principalement originaires de métropole et d'Europe, la part des américains étant devenue faible. Les retombées économiques de la croisière restent toutefois limitées, la dépense moyenne des croisiéristes étant estimée à un peu plus de 10 euros¹²² (hors avitaillement des navires) et le nombre de croisiéristes de passage sur l'île ne représentant que 0,5 % du nombre total du bassin caribéen (21,9 millions de croisiéristes selon l'organisme de tourisme caribéen).

Le bassin de radoub, zone spécialisée dans la réparation navale, accueille des navires jusqu'à environ 20 000 tonneaux de jauge brute.

Le port de Gustavia à Saint-Barthélemy, rattaché à la collectivité territoriale, est composé de deux installations : le port de plaisance et le port de commerce. En 2013, le port de Saint-Barthélemy a réalisé des travaux d'entretien des infrastructures et du bâtiment. Les travaux d'extension et de réfection des terre-pleins de 1 200 m², débutés en 2012, et la rectification du quai de dépotage, ont été achevés en 2013.

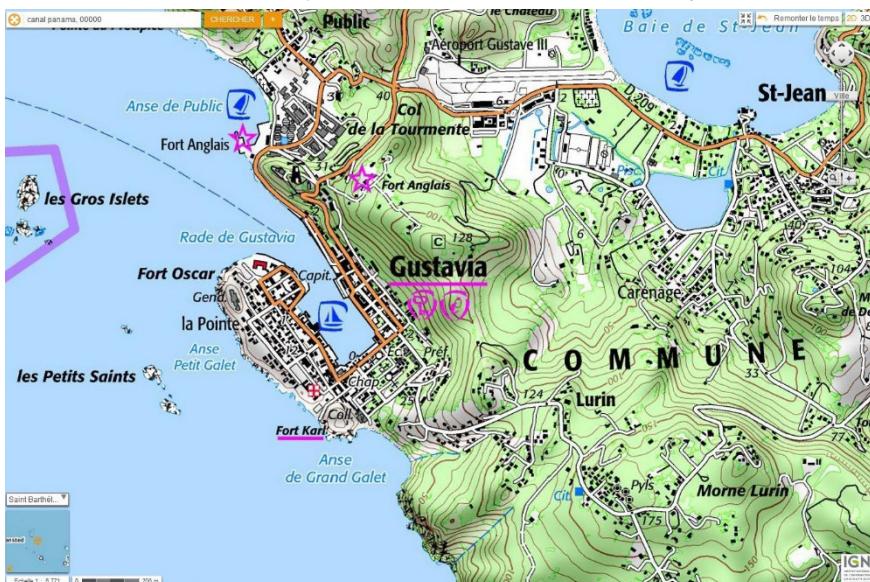
Les marchandises importées proviennent essentiellement des États-Unis, via la compagnie *Tropical Shipping*, et de France métropolitaine, via la compagnie CMA-CGM. En 2013, le port de commerce a connu une activité en léger recul, conséquence de dix-neuf jours de houle en début d'année qui ont rendu difficile l'accès au port : 4 464 conteneurs ont été déchargés.

122 |EDOM, Martinique 2013, édition 2014, p. 107.

Le port de Gustavia accueille trois types de passagers : les visiteurs arrivant par ferries, les croisiéristes des paquebots et les plaisanciers des yachts.

La stratégie de développement touristique est principalement tournée vers une clientèle haut de gamme, en majorité nord-américaine, attirée par le caractère sûr et rare de la destination. Cette stratégie veille à préserver l'attrait de l'île pour cette clientèle. En 2013, au port de Gustavia, 145 paquebots ont accosté et 48 022 croisiéristes ont débarqué.

Carte 3 : Le port de Gustavia à Saint Barthélemy



Source : Géoportail/IGN.

L'île de **Saint-Martin** dispose de quatre ports : deux en partie française et deux en partie néerlandaise. Côté français, le port de Galisbay est affecté au trafic de marchandises et celui de Marigot à celui de passagers. À Sint Maarten, le port d'Oyster Pond est pour l'essentiel consacré au trafic de passagers inter-îles tandis que le port en eau profonde de Pointe Blanche accueille l'essentiel des croisiéristes et traite la majorité des importations de l'île.

Le port de commerce de Galisbay est un établissement public local. La collectivité de Saint-Martin a des compétences élargies depuis 2007 en particulier pour la fiscalité, l'urbanisme, le développement économique ou l'environnement. Par contre, elle est assujettie à la loi nationale sur l'eau. Initialement situé en centre-ville, le port a été déplacé sur le site de Galisbay suite au passage du cyclone Luis en septembre 1995 qui avait endommagé sa structure. Depuis 2004, des importateurs font débarquer leurs marchandises en partie néerlandaise où la zone de fret est mieux équipée avec notamment des quais en eau profonde.

L'île de Saint-Martin est l'une des destinations de croisière les plus prisées du monde. En 2013, elle a reçu 1,8 millions de croisiéristes et cette activité est en croissance continue depuis 2009. Malheureusement, la partie néerlandaise de l'île concentre 99,7 % de ce secteur. Regroupant 7,4 % des croisiéristes de l'espace caribéen en 2013, Sint Maarten s'est classée au quatrième rang des destinations de croisière de cet espace après les Bahamas (19,6 % des croisiéristes de la zone), Cozumel au Mexique (11,5 %) et les îles Vierges américaines

(8,3 %)¹²³. Côté français, le nombre de croisiéristes pour 2013 s'élève à 5 161, bien loin des 13 383 croisiéristes de 2009. Le port de Marigot, ne disposant pas des infrastructures autorisant l'accueil de paquebots de croisière à fort tirant d'eau, cible une clientèle haut de gamme voyageant sur des navires de plus petites tailles (100 à 400 passagers). La baisse du nombre de croisiéristes s'expliquerait par les facteurs suivants : départ de certaines compagnies vers d'autres destinations (Amérique latine notamment), annulation d'escales en raison d'accès récurrentes de houle du nord, déprogrammation d'escales faute d'infrastructures touristiques, etc.

Carte 4 : Les ports de Marigot et de Galisbay à Saint-Martin



Source : Géoportail/IGN.

a) Le port du bassin « Guyane »

Le GPM de Guyane est le plus petit des GPM. Il régit à la fois le port de commerce de Dégrad-des-Cannes et le port de Pariacabo. Le **port de Dégrad-des-Cannes**, mis en service en 1974 en tant que port d'intérêt national, est le principal port de commerce de la Guyane par lequel transite la quasi-totalité du commerce de marchandises. Il est situé sur la rive du fleuve Mahury et est accessible à partir d'un chenal long de 15 km. Les navires accèdent au port de Dégrad-des-Cannes après avoir été préalablement allégés afin de réduire leur tirant d'eau.

Il dispose des infrastructures capables d'accueillir l'ensemble des navires desservant le département, quelle que soit la nature du trafic, ainsi que d'installations de plaisance d'une cinquantaine de places. Le **port de Kourou-Pariacabo**, est une infrastructure dont l'aménagement du chenal, réalisé en 1994, permet la desserte par les navires européens transportant essentiellement des éléments du lanceur Ariane, des ergols (combustibles), des outillages nécessaires à l'activité spatiale et des hydrocarbures destinés à la consommation locale. Le port comporte par ailleurs plusieurs appontements privatifs permettant d'accueillir les navires douaniers et ceux de la Marine nationale ainsi que les navettes desservant les îles du Salut. Enfin, le port fluvial de Saint-Laurent du Maroni est propriété de la Communauté

¹²³ IEOM, *Saint-Martin 2013*, édition 2014, p. 43.

des communes de l'Ouest guyanais (CCOG) qui en assure la gestion et l'exploitation. Bien que port fluvial, la zone portuaire de commerce est, dans l'état actuel des infrastructures disponibles, capable d'accueillir des navires de haute mer de faible tirant d'eau. Ce port dispose d'une situation stratégique majeure au regard de la proximité du Suriname frontalier qui envisage de développer de l'activité maritime vers la Guyane notamment l'exportation d'hydrocarbure (fuel) raffiné aux normes européennes et d'autres marchandises diverses.

Comme le soulignait M. Philippe Lemoine, lors de son audition, le GPM de Guyane est confrontée à la problématique particulière du dragage permanent dont le coût annuel est estimé à 10 M € - à laquelle s'ajoute l'absence de service de remorquage. Les accès nautiques pourraient être sécurisés dans les années à venir en mettant en place un système de remorquage afin de permettre d'engranger des économies dans les coûts de dragage des chenaux de Dégrad-des-Cannes et de Kourou.

Selon les données du Grand port maritime, le trafic commercial du port de Dégrad-des-Cannes atteint 653 941 tonnes en 2013. L'activité de croisière est quasi inexiste (1 à 2 navires par an), mais mériterait d'être développée au regard des nombreux paquebots qui croisent au large des îles du Salut.

Carte 5 : Le port de Dégrad-des-Cannes



Source : Géoportal/IGN.

Carte 6 : Le port de Kourou-Pariacabo



Source : Géoportal/IGN.

■ Le port du bassin « Saint-Pierre-et-Miquelon »

L'insularité confère au **port d'intérêt national de Saint-Pierre** un rôle capital dans l'approvisionnement de l'archipel. Le port de Saint-Pierre a connu, depuis les années 2000, un important programme de rénovation de ses infrastructures. Le quai en eau profonde (longueur : 56,40 m et tirant d'eau : 9,5 m avec deux ducs d'Albes espacés de 100 m) permet l'accostage de navires de 300 m. Les terre-pleins totalisent 8 770 m²¹²⁴. Le Môle du commerce comprend trois quais de 90, 134 et 170 m d'un tirant d'eau de 6 à 8,5 m pour une surface totale de stockage de 17 500 m² et dispose d'une rampe pour navires rouliers Ro-Ro, de prises d'eau et de fuel et d'un entrepôt sous douane de 1 600 m². Le Môle frigorifique regroupe trois quais de 85, 120 et 123 m, offrant un tirant d'eau de 5,5 m à 7 m pour une surface totale de stockage de 7 000 m². Les quais intérieurs ont des postes d'accostage totalisant 450 m avec un tirant d'eau de 3 à 5 m, disponibles pour les navires de commerce et de tourisme. Le port de plaisance offre le quai Tabarly avec 130 m linaires d'accostage pour un tirant d'eau de 3 m, 330 postes de mouillage accessibles aux plaisanciers locaux et aux visiteurs. Rénovée en 2007, la cale de halage de Saint-Pierre a une capacité totale de 500 tonnes.

Miquelon dispose également de son propre port mais, à l'exception des pétroliers et de quelques rares paquebots, les navires transitent systématiquement par Saint-Pierre. La collectivité étant responsable du transport inter-îles, sur ce segment, elle subventionne l'approvisionnement de Miquelon, opéré par la société TMS.

¹²⁴ Source : plaquette bilingue de présentation des ports de Saint-Pierre et de Miquelon : historique et description détaillée des infrastructures et services portuaires, février 2014.

Les infrastructures suivantes existent cependant : le quai Principal (105 m et 5 m de tirant d'eau), le quai de l'Avel Mad (46 m et 5 m de tirant d'eau), le quai des pêcheurs (90 m et 3 à 5 m de tirant d'eau), le quai intérieur (80 m et 3 m de tirant d'eau) et 60 places sur pontons pour les plaisanciers.

La desserte maritime internationale en fret repose sur la liaison Saint-Pierre/Halifax.

Le nombre de croisiéristes recensés en 2013 s'élève à 2 060. Les escales des paquebots sont de courte durée : d'une demi-journée à une journée. Elles laissent peu de temps pour promouvoir l'archipel, soutenir l'artisanat local et inciter les touristes à revenir pour une durée de séjour plus longue. Toutefois, selon une étude de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), le tourisme de croisière est une activité à renforcer¹²⁵. Sur la période étudiée (1997 à 2013), cette étude constate que les flux de croisiéristes varient très fortement. D'une moyenne allant d'environ 1 500 croisiéristes pour les années creuses, ce chiffre est multiplié par trois durant les bonnes années. En effet, les flux de croisiéristes dépendent fortement des compagnies de croisières canadiennes et américaines qui peuvent intégrer Saint-Pierre-et-Miquelon dans leurs itinéraires. Dans ce domaine, l'archipel possède un avantage de taille car, en tant que seul port étranger de la région, les compagnies faisant escale à Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'avantages réglementaires spécifiques liés à la loi sur le cabotage¹²⁶. Dans une région où l'industrie de la croisière jouit d'une croissance annuelle à deux chiffres, l'activité représente un potentiel de développement touristique pour l'archipel. La croisière offre également une visibilité majeure pour Saint-Pierre-et-Miquelon grâce aux actions de communication commerciale importantes mises en place par les compagnies.

¹²⁵ IEDOM, « Le tourisme à Saint-Pierre et Miquelon, un réel potentiel de développement à valoriser davantage », *Note expresse* n° 291, septembre 2014.

¹²⁶ La loi sur le cabotage dispose que, lorsqu'un navire de croisière effectue un trajet entre ports d'un même pays sans escale à l'international, il doit se soumettre aux lois du pays en vue de protéger les armements locaux contre la concurrence d'armements naviguant sous pavillon étranger. La loi sur le cabotage impose des contraintes et des coûts de fonctionnement accrus pour les compagnies de croisière étrangères. C'est pourquoi les compagnies de croisière cherchent à inclure dans leur itinéraire un port étranger, pour être régis par les lois maritimes internationales beaucoup plus souples.

Carte 7 : Le port de Saint-Pierre



Source : Géoportail/IGN.

■ Les ports du bassin « Sud océan Indien »

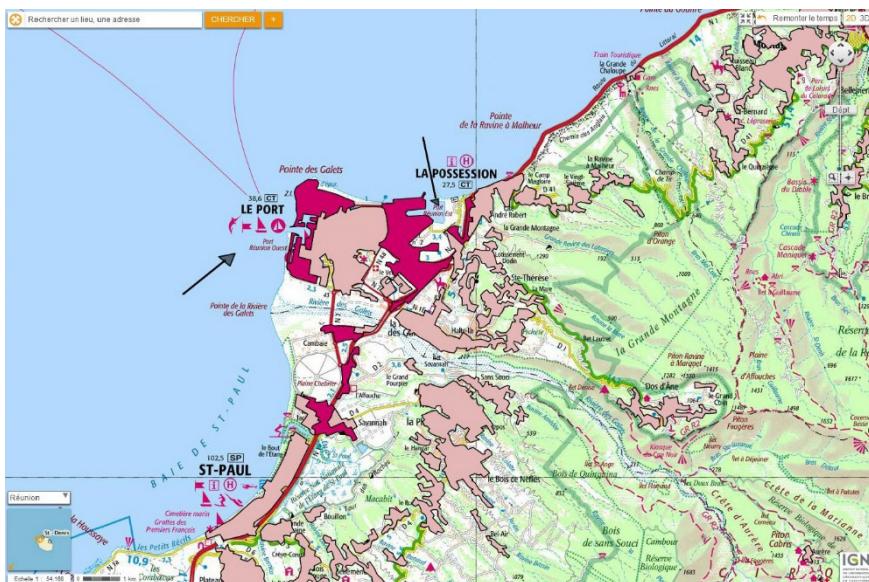
Le GPM de La Réunion est constitué de deux grands ensembles, à proximité l'un de l'autre : le port Ouest, situé sur la commune du Port, dont l'origine remonte au XIX^e siècle, et le port Est, inauguré en 1986, situé sur les communes de la Possession et du Port, qui capte aujourd'hui l'essentiel du trafic.

À La Réunion, le Grand port maritime est une escale pour plusieurs lignes maritimes reliant l'Afrique (dont l'Afrique du Sud) et l'Asie. Le département est en revanche desservi uniquement par transbordement pour les marchandises provenant d'Europe. Ainsi, des *feeders*, c'est-à-dire des navires de plus petits tonnages que les porte-conteneurs assurant les liaisons Europe-Asie, effectuent des rotations régulières entre La Réunion et certains *hubs* portuaires, tels que Djibouti, Khor Fakkan aux Émirats Arabes Unis ou Salaalah à Oman. En 2013, le trafic total de marchandises s'établit à 4,016 millions de tonnes (marchandises embarquées ou débarquées, incluant le transbordement). L'activité liée au transbordement régional s'est tassée avec 6 170 conteneurs EVP de marchandises transbordées¹²⁷.

En 2013, seuls 11 paquebots de croisière ont fait escale contre plus d'une vingtaine en moyenne les années précédentes. Le nombre de croisiéristes a en conséquence fléchi à 16 326. L'activité de croisière, instaurée depuis décembre 2008, était assurée grâce aux rotations de quatorze jours dans l'océan Indien de l'armateur italien Costa Croisières. Cet armateur a rencontré des difficultés en 2012 et a concentré son activité sur les Caraïbes et l'Asie.

127 IEDOM, *La Réunion 2013*, édition 2014, p. 110.

Carte 8 : Le GPM de La Réunion



Source : Géoportail/IGN.

Le port de commerce de Mayotte est situé à Longoni au nord de Grande-Terre. Le mouillage des Badamiers qui accueille les pétroliers et la rade de Dzaoudzi, qui abrite les navires de plaisance, de croisière et de pêche, ainsi que tout autre type de bâtiments en escale (militaire, scientifique, etc.), sont établis en Petite-Terre. Le port de Longoni, construit en 1992, fait face à la grande passe du nord dite passe de M'Tsamboro, et possède deux quais dont le principal (130 mètres de long et 11,5 mètres de tirant d'eau) peut accueillir des bateaux jusqu'à 215 mètres de long. C'est un port dit « en eaux profondes ». Toutefois, ne disposant pas de grue mobile ni de portique, seuls les navires gréés¹²⁸ peuvent y accoster.

À **Mayotte**, le fret maritime revêt une importance toute particulière puisque l'essentiel des marchandises entrent sur le territoire par la voie maritime. L'île est desservie régulièrement par de grands armateurs internationaux tels que le groupe français CMA-CGM-Delmas, *Mediterranean Shipping Company* (MSC) ou encore *United Africa Feeder Lines* (UAFL).

Pour des raisons de rentabilité et compte tenu de la faiblesse des volumes traités, il n'existe plus de ligne directe entre la Métropole et Mayotte. Presque tous les bateaux font une escale de transbordement à Port-Louis (Maurice) ou, depuis plus récemment, à Djibouti (ce qui permet de raccourcir sensiblement les délais d'acheminement depuis la Métropole), et desservent Mayotte par *feeders* (petits porte-conteneurs). Les mauvaises conditions climatiques de Port-Louis, très exposé aux vents, allongent les délais de déchargement et de chargement, qui engendrent des encombres dans le port mauricien. Les *feeders* à destination de Mayotte accusent ainsi régulièrement des retards importants, obligeant les importateurs à revoir la gestion de leurs stocks. D'autres navires desservent Mayotte, comme les caboteurs venus de Madagascar ou des Comores, des thoniers, des gaziers et pétroliers ou, plus occasionnellement, des cimentiers.

128 Navires possédant leur propre matériel de manutention.

Le tonnage manipulé au port de Mayotte a crû de presque 40 % au cours des dix dernières années¹²⁹ : en 2003, 519 000 tonnes de marchandises (tonnage de transbordement compris) contre 725 000 tonnes en 2013. Cette évolution est en grande partie due à la croissance de l'activité de transit de marchandises (transbordement), même si l'activité principale reste centrée sur les importations (52,9 % du tonnage en 2013, hydrocarbures compris) : le tonnage transbordé représente 41,4 % de l'ensemble en 2013 contre 4,3 % en 2008 pour seulement 19 655 tonnes. Le port de Longoni accueille des conteneurs en transbordement souvent chargés de produits réfrigérés en provenance de Madagascar ou d'Afrique du Sud (crevettes, fruits et légumes, etc.), en attente de navires à destination de l'Europe ou de l'Asie. En 2013, ce sont près de 300 000 tonnes de marchandises qui ont été transbordées. Les exportations maritimes sont marginales (stables, établies à 6,4 % du tonnage en 2013) et consistent essentiellement en renvoi de conteneurs vides ou d'effets personnels¹³⁰.

La part des croisiéristes dans le nombre total de touristes est très faible. En 2012, ils représentent à peine 2 % des touristes. En effet, depuis 2009, le nombre de croisiéristes qui font escale à Mayotte a considérablement régressé, passant de 3 094 en 2009 à 1 026 en 2013. Seuls deux paquebots ont fait escale à Mayotte en 2013, bien en deçà des résultats de 2009. Ces contreperformances s'expliquent par des problèmes d'organisation pour la prise en charge des touristes durant leur escale, par l'absence d'infrastructure d'accueil et par des coûts élevés d'escale de navires : droits de port, pilotage maritime, remorquage obligatoire lorsque le bateau a une longueur supérieur à cinquante mètres, et divers services nécessaires au séjour des bateaux. Les tarifs fixés pour les opérations de pilotage maritime et de remorquage sont majorés les dimanches et jours fériés ainsi que pour les horaires de nuit¹³¹.

Carte 9 : Le port de Longoni



Source : Géoportail/IGN.

129 Chiffres des services des douanes et de la direction du port.

130 IEDOM, *Mayotte 2013*, édition 2014, p. 122.

131 IEDOM, *Mayotte 2013*, édition 2014, p. 118.

Les ports du bassin Pacifique

Le Port autonome de Nouvelle-Calédonie a pour mission d'assurer l'administration, l'entretien, l'exploitation et le développement du port de Nouméa et des installations portuaires de Wé, sur l'île de Lifou. Situé dans le Sud-Ouest de la Nouvelle-Calédonie (Grande Terre), le port est desservi par trois passes : la passe de Dumbea (passe principale), la passe de Boulari et la passe de la Havannah.

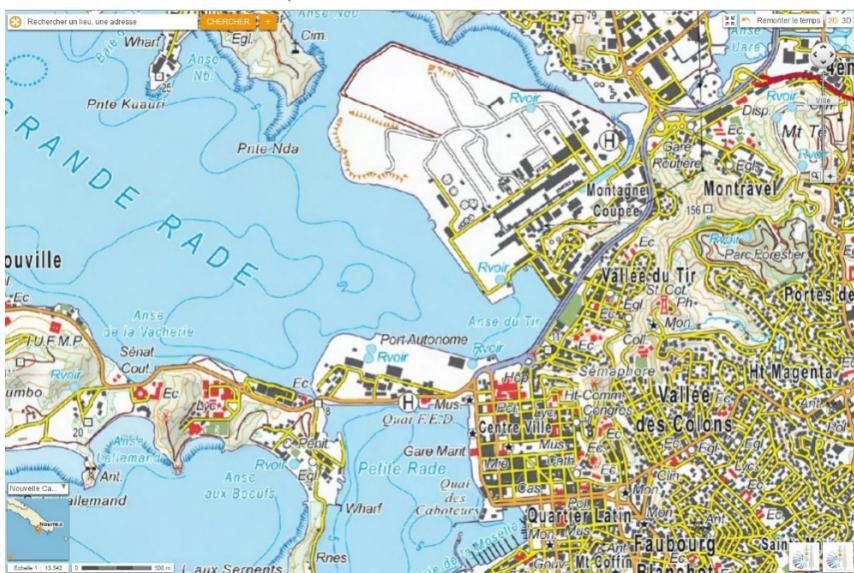
Il est le premier port français d'Outre-mer en tonnage manipulé avec 5,2 millions de tonnes en 2013. La circonscription maritime du port de Nouméa s'étend sur plus de 1 000 hectares, le foncier étant essentiellement mis à disposition par le gouvernement du territoire, et regroupe les différentes installations portuaires reparties entre la grande et la petite rade. Elle permet l'accueil et l'exploitation de toutes les catégories de navires au tirant d'eau de 10,5 m. Les infrastructures portuaires comprennent :

- en grande rade : le Quai de commerce, le remorquage, les pêcheries, les quais des caboteurs, le quai privé de la Société le nickel (SLN)¹³², la cimenterie et les installations d'hydrocarbures ;
- en petite rade : le quai des longs courriers pour l'accueil des paquebots, le quai FED, le quai des scientifiques, du pilotage et des pêcheurs lagonaires, le quai de la capricieuse, et les cales de halage de 200 et 1000 tonnes. La zone de Nouville plaisance et les marinas de la baie de la Moselle et de la baie de l'orphelinat y sont également implantées.

En **Nouvelle-Calédonie**, le tourisme de croisière demeure très bien orienté en 2013 avec l'accueil de 385 523 croisiéristes. 192 paquebots ont visité le territoire, principalement depuis l'Australie (contre 159 en 2012), la Nouvelle-Calédonie constituant le port d'escale étranger le plus proche. Le nouveau schéma directeur 2014-2025, adopté en 2014, est tourné vers le développement de la croisière pour recevoir deux paquebots simultanément et des études sont menées afin d'envisager des travaux pour accueillir les navires de 300 mètres de long.

¹³² Au cours de sa mission en Nouvelle-Calédonie, le rapporteur de l'étude a visité des installations de l'entreprise de nickel SLN à Nouméa.

Carte 10 : Le port autonome de Nouvelle-Calédonie



Source : Géoportail - Direction des infrastructures, de la topographie et des transports terrestres (DITT) de Nouvelle-Calédonie

Le Port autonome de Papeete est situé sur l'île de Tahiti dans le Pacifique Sud. Principale entrée maritime de la Polynésie française, il dispose d'un patrimoine foncier et maritime exceptionnel d'une superficie totale de 760 hectares mis à disposition par le gouvernement local. Les principales installations portuaires sont implantées autour de la rade de Papeete, communiquant avec l'océan par une passe de 110 mètres de large et de 12 mètres de profondeur (tirant d'eau admissible : 11 mètres). L'ensemble du domaine maritime géré par le Port s'étend de la passe de Taapuna à la pointe Iriti à Pirae, soit une surface de 680 hectares. La partie terrestre du domaine s'étend pour sa part sur 80 hectares, résultant en majeure partie de remblais effectués progressivement autour de l'îlot de Motu Uta depuis la création du port en 1962.

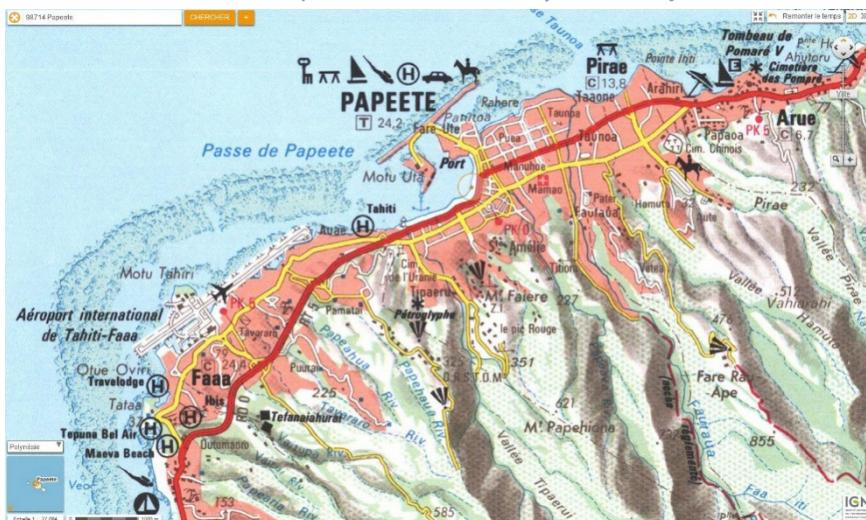
À la différence des ports métropolitains, souvent très spécialisés, le port de Papeete gère tous les types de trafic. Croisière, commerce, plaisance, pêche, réparation navale : le Port autonome de Papeete se caractérise par sa polyvalence. Il est à la fois le principal port de commerce international de la Polynésie française, le centre des échanges inter-îles tant pour l'acheminement des marchandises que pour le transport de la population, un port de pêche doté d'équipements spécifiques, un port d'attache et d'escale pour les paquebots de croisière, un port pétrolier, et enfin un port de plaisance et de yachting de luxe. Et ce, sur un domaine foncier restreint, au bord de la saturation.

En 2014, la **Polynésie Française** a accueilli 112 500 croisiéristes. Elle apparaît de plus en plus distancée par les grandes destinations de la région comme Hawaï (plus de sept millions de touristes), Guam (plus d'un million) et Fidji (661 000) ou les nouvelles destinations que sont les îles Cook (122 000 en 2012), Samoa (126 000) ou encore le Vanuatu (108 000).

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que la collectivité de Polynésie française devrait s'affirmer comme le pilote de l'action touristique.

Fort de sa position géographique en plein milieu du Pacifique Sud, **le Port autonome de Papeete** développe ses activités de réparation et de maintenance navales pour les navires-usines opérant dans la région, comme l'a constaté le rapporteur de cette étude au cours de sa visite¹³³.

Carte 11 : Le port autonome de Polynésie française



Source : Géoportail/IGN.

L'insularité et l'éloignement confèrent au **port de Wallis** et à celui de **Futuna** des rôles essentiels dans l'approvisionnement de l'archipel. L'activité du territoire est fortement tributaire des coûts¹³⁴ et de la fréquence des transports maritimes, tant pour le fret que pour le trafic passagers. Les produits importés proviennent de l'hexagone, de l'Union européenne, d'Australie, de Fidji, de Nouvelle-Zélande, de Nouvelle-Calédonie et des pays asiatiques.

L'approvisionnement de l'archipel s'effectue à Wallis via le port de Mata'Utu pour les marchandises et par celui de Halalo pour les hydrocarbures. Sur Futuna, seul le port de Leava est en activité.

Le port de commerce de Mata'Utu a été officiellement livré le 27 novembre 2013 après des travaux lancés en 2010. L'ensemble du projet concerne la réhabilitation des bâtiments existants (dont la capitainerie, les locaux des douanes et du Bureau d'inspection vétérinaire, alimentaire et phytosanitaire), la réalisation d'aires de stockage et l'installation d'équipements pour le nettoyage des conteneurs. Une plateforme de 8 000 m² et un nouveau quai de 60 mètres, adossé à l'ancien quai de 70 mètres, complètent les infrastructures existantes¹³⁵.

Sur Futuna, la reconstruction complète du port de Leava a été réalisée ainsi que la construction d'une capitainerie afférente au port.

¹³³ Mission de M. Budoc, rapporteur, en Nouvelle-Calédonie, du 16 au 18 février 2015, et en Polynésie française du 19 au 21 février 2015.

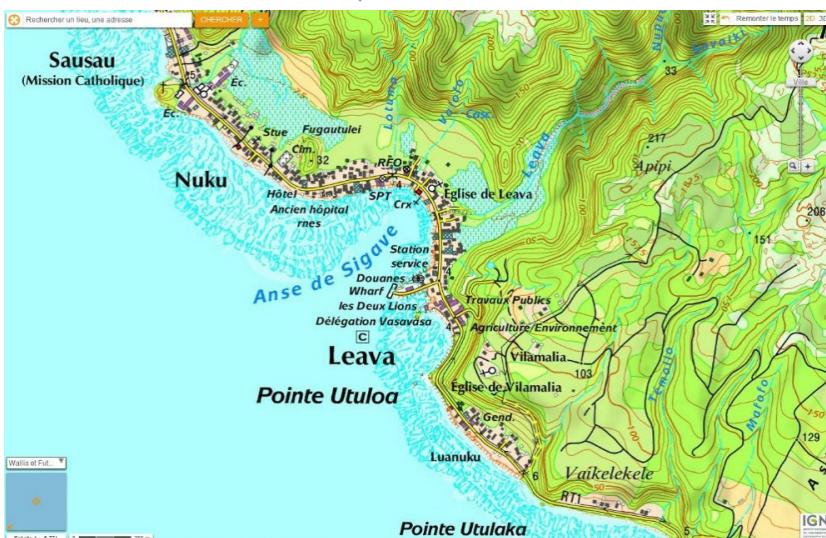
¹³⁴ En 2014, les coûts du fret maritime sont significatifs et compris entre 5 000 € pour un container DRY de 20 pieds (28-30 m³) rendu chez le client en provenance de Nouvelle-Calédonie, 5 400 € depuis la Nouvelle-Zélande et 6 700 € depuis l'Europe.

¹³⁵ IEOM, *Wallis et Futuna 2013*, édition 2014, pp. 70 et 71. Site Internet de la Préfecture de Wallis-et-Futuna.

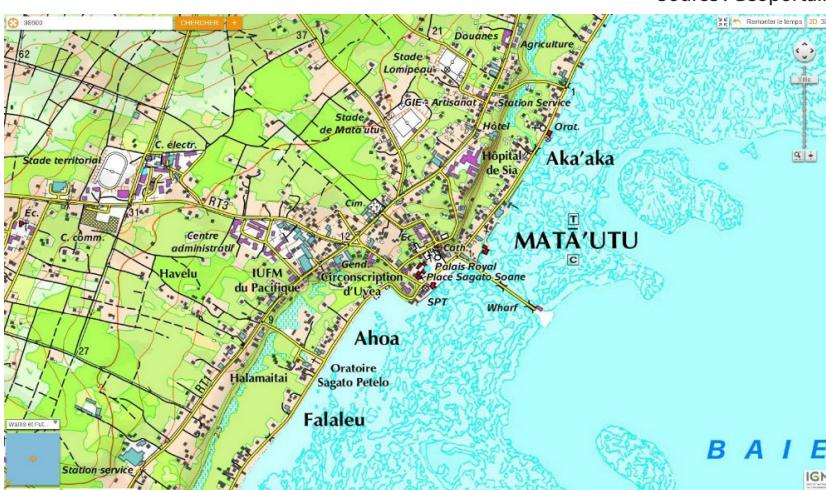
Le trafic maritime est exclusivement dédié au transport de marchandises. Le coût du fret vers Wallis-et-Futuna est élevé en raison des faibles quantités importées, de l'éloignement des deux îles des axes maritimes majeurs et d'un retour « à vide » des conteneurs. En 2013, le nombre total de touchées de navires s'élève à 40 et le nombre de conteneurs à 1 550.

Malgré le potentiel existant (îlots, lagon, plages, lacs de cratères, culture traditionnelle, etc.), le tourisme demeure une activité marginale et très peu développée à **Wallis et Futuna**. L'isolement du territoire constitue un frein au développement de ce secteur. Le coût élevé des billets d'avion et la faible capacité hôtelière rendent l'archipel peu compétitif par rapport aux autres destinations du Pacifique. Pourtant le secteur du tourisme de croisière pourrait se développer, Wallis et Futuna se trouvant sur la ligne de navigation de plusieurs paquebots.

Carte 12 : Les ports de Wallis et Futuna



Source : Géoportail/IGN.



Source : Géoportail/IGN.

Pour une prise en compte de la valeur ajoutée¹³⁶ liée aux activités portuaires

Afin de déterminer le poids réel des ports ultramarins dans les économies locales, il serait utile de disposer de leur valeur ajoutée (VA) afin de connaître l'évolution de l'activité et la manière dont la richesse est redistribuée. À l'échelle régionale, la mesure de l'activité portuaire par le seul trafic ne permet pas de calculer la contribution d'un secteur dans l'économie d'un territoire dont les principaux indicateurs sont exprimés en valeur (PIB, revenu par habitant, etc.). Les autorités portuaires reconnaissent que cette seule mesure sous-estime l'impact économique d'un port et l'impact en termes d'emploi. Ainsi, une tonne de marchandises conteneurisées qui transite par le port sans s'y arrêter pèse le même poids qu'une tonne d'hydrocarbure stockée puis raffinée dans l'enceinte portuaire alors qu'en termes économiques leur contribution à la création de richesse est différente. C'est pour pallier ces insuffisances que l'indicateur de valeur ajoutée est utile, car il fournit une information sur la capacité à créer de la richesse de chaque projet afin de guider les choix publics en matière portuaire. Dans une optique locale, la connaissance de la répartition de la valeur ajoutée permet de déterminer le poids économique des différentes catégories de marchandises en transit dans un port.

L'harmonisation entre les ports ultramarins des méthodes d'évaluation de la VA permettrait d'effectuer des comparaisons. En effet, les services statistiques des différents ports ne disposent pas aujourd'hui d'une base de données fiable pouvant servir à l'élaboration de la valeur ajoutée portuaire globale (le « PIB portuaire »). Toutefois, l'harmonisation des méthodes ne doit pas conduire à l'uniformisation de la politique portuaire. En effet, les études révèlent une très grande diversité des situations portuaires. La relation entre la valeur ajoutée et la structure du trafic varie d'un port à l'autre en fonction du tissu d'industries locales et régionales.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que soit élaborée à l'initiative des Unions maritimes et portuaires d'Outre-mer, en partenariat avec les Centres de ressources des Chambres de commerce et d'industrie territoriales, une base de données permettant l'estimation de la valeur ajoutée portuaire locale, comme indicateur pertinent non seulement pour montrer la richesse créée par ces ports, mais aussi leur poids respectif dans le PIB régional.

Les leviers de la gouvernance des ports ultramarins

Au sens institutionnel, le port est une institution chargée d'exercer deux catégories de compétences à savoir : les activités régaliennes et les activités commerciales ou « industrielles ».

Comme le constate la Commission européenne dans sa communication intitulée *Les ports : un moteur pour la croissance*, « *La diversité des modèles de gouvernance et des structures de propriété est une caractéristique importante du système portuaire européen, et il n'y a pas deux ports qui fonctionnent exactement de la même manière. La politique portuaire européenne respecte cette diversité et ne cherche pas à imposer un modèle unique pour tous les ports* »¹³⁷.

136 Valeur ajoutée = (Valeur de la production) - (Valeur des consommations intermédiaires).

137 Commission européenne, *Les ports : un moteur pour la croissance*, communication COM (2013), 295 final, 23 mai 2013, p. 6.

L'acteur public : autorité portuaire ou concessionnaire

Une réforme en profondeur de la gouvernance des ports ultramarins

Dans les DOM, la réforme portuaire de février 2012 porte sur des ports d'une « *importance particulière (...) au regard des enjeux du développement économique et de l'aménagement du territoire* », qui sont institués par décret en Conseil d'État¹³⁸, à la date du 1^{er} janvier 2013.

Cependant, le Code des ports, à la suite de la réforme portuaire, n'a pas précisé si les Grands ports maritimes étaient des Établissements publics administratifs (EPA) ou des Établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), même si la jurisprudence concernant les Ports autonomes a clairement qualifié ces ports d'EPIC. Il est simplement indiqué que les Grands ports maritimes seront, comme les Ports autonomes, des établissements publics de l'État (article L. 101-2).

Il convient d'emblée, de lever l'ambiguïté quant au rôle des ports qui ne doivent pas être recentrés uniquement sur le régalien - contrairement au propos souvent tenu - en insistant sur le fait qu'ils ont, en plus de leurs responsabilités purement régaliennes, un rôle de développeur avec de fortes incidences économiques et financières. Ces ports se sont dotés de leur nouvelle gouvernance au printemps 2013. Bien que leur fonctionnement soit adapté aux spécificités ultramarines, comme les sept GPM de l'hexagone, ils sont dotés d'un Directoire collégial de trois membres, dont le président (ou directeur général du port) est nommé par décret. Dans le cadre de ce dispositif dual, le Directoire est placé sous le contrôle d'un Conseil de surveillance composé de dix-sept membres, dont des représentants de l'État, des collectivités territoriales, des salariés du port et des membres choisis au titre de personnalités qualifiées, dont des représentants des chambres de commerce et d'industrie locales, de responsables d'entreprises utilisatrices du port, etc. Un comité d'audit émane du Conseil de surveillance. Enfin, un Conseil de développement de vingt membres, regroupant les acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port, tient un rôle consultatif sur les grandes décisions. Les milieux professionnels, sociaux et associatifs, scientifiques ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements, y sont représentés. Ils participent à l'élaboration du projet stratégique et sont consultés sur la politique tarifaire. Ils peuvent demander que certaines questions soient mises à l'ordre du jour du Conseil de surveillance. C'est un organe resserré autour des clients et des collectivités qui doit permettre l'émergence de nouveaux projets générateurs de croissance et la mise en place de politiques tarifaires plus transparentes favorisant le développement des productions locales. Il est inspiré des Conseils de développement d'agglomération mis en place par la loi Voynet de 1999 avec la même dimension de gouvernance élargie puisque les clients y côtoient des associations de protection de l'environnement pour travailler sur les grandes analyses, l'anticipation et la prospective.

La différence majeure avec la métropole : les GPM d'Outre-mer ont conservé dans un premier temps la maîtrise de leurs activités de manutention, alors qu'en métropole, selon les particularités locales, la gestion de chaque activité devait être transférée soit à un opérateur entièrement privé, soit à une société comprenant une participation minoritaire du port, soit à une filiale de l'établissement public dans le cas des activités reconnues d'intérêt national¹³⁹.

¹³⁸ Cinq décrets en Conseil d'État (art. L. 5312-1 du Code des transports) du 1^{er} octobre 2012.

¹³⁹ C'est ce qui s'est produit à Marseille-Fos pour l'activité hydrocarbures (le port traite 60 Mt par an, dont 30 Mt de brut transformées sur place qui représentent 32 % du raffinage français).

De plus, la loi du 22 février 2012 intègre le souci d'une meilleure maîtrise des coûts de passage portuaire, qui influent fortement sur les prix en Outre-mer.

En outre, un Conseil de coordination interportuaire pour les Antilles et la Guyane se veut un outil fédérateur des actions communes de la France portuaire dans la zone Atlantique. Cette nouvelle gouvernance est à même de rapprocher la décision des territoires et d'accélérer le processus de mise en place des investissements nécessaires à la mise aux normes des installations portuaires pour capter notamment les trafics de transbordement et générer des activités économiques et de transformation liées au trafic maritime. Pour autant, l'État a augmenté son pouvoir dans la nouvelle gouvernance des ports au sein du Conseil de surveillance. Cette évolution justifie qu'il arrête une véritable stratégie portuaire ultramarine et s'y tienne. Afin de clarifier les choix stratégiques, il est souhaitable que les tutelles mènent une réflexion avec les Directoires, ainsi qu'avec les Conseils de surveillance et de développement des Grands ports maritimes.

Des politiques publiques à mettre en œuvre

La stratégie nationale de relance portuaire

Par le biais de sa stratégie nationale de relance portuaire annoncée en mai 2013, l'État entend placer les ports au cœur de la chaîne logistique d'approvisionnement des territoires et faire des dessertes ferroviaires et fluviales des ports, un point essentiel pour le développement des modes massifiés. La modernisation et la fiabilisation des dessertes restent un enjeu majeur pour le développement des trafics portuaires.

Cette stratégie repose sur trois principaux piliers :

- logistique et inter-modalité. Il s'agit de mettre en place des offres de transport de bout en bout fiables et compétitives, en rendant les modes massifiés plus compétitifs pour développer le report modal et en fluidifiant le passage portuaire des marchandises pour le rendre compétitif par rapport aux ports européens ;
- développement industriel. Il s'agit de valoriser la situation des ports avec un accès direct et interconnecté et de mettre en place des processus compétitifs pour l'implantation d'industries ;
- aménagement des espaces. Il s'agit de consacrer le rôle nouveau des ports dans la gestion intégrée de leurs espaces, dans toutes leurs composantes : industrialo-portuaires, logistiques, naturels, terrestres et marins, sans négliger l'interface ville-port.

La stratégie portuaire ultramarine

Un document de référence a été rédigé essentiellement en 2013, avec pour principal objectif de formaliser la stratégie portuaire portée par l'État et les ports maritimes de l'État en Outre-mer. Cette stratégie procède de la volonté des pouvoirs publics d'impulser une nouvelle dynamique portuaire après la mise en œuvre de la réforme des ports d'Outre-mer. Cette stratégie constitue une nouvelle étape synonyme de relance pour ces ports. L'ambition des pouvoirs publics, énoncée dans ce document, est déclinée en six grands objectifs et vingt actions stratégiques où les rôles de l'État et de ses ports maritimes, avec le cas échéant le concours d'autres partenaires, sont précisés, dans un souci d'efficacité accrue des politiques publiques poursuivies au travers de cette stratégie. Cette stratégie vise en premier lieu à faire des GPM d'Outre-mer un puissant levier au service de l'économie et la desserte des territoires, contribuant à la création d'emplois et de valeur. Cette stratégie portuaire est

la déclinaison pour l'Outre-mer de la stratégie nationale de relance portuaire annoncée par le ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche le 24 mai 2013 à Rouen. Elle s'inspire des travaux réalisés dans le cadre des assises nationales de la mer et du littoral et des contributions des grands ports maritimes d'Outre-mer. Cette stratégie s'applique donc aux quatre grands ports maritimes d'Outre-mer : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, ainsi qu'au port de Saint-Pierre-et-Miquelon, dernier port d'intérêt national français. Elle ne s'applique en revanche pas aux ports des territoires d'Outre-mer, administrés directement par les collectivités territoriales compétentes.

Les améliorations encore possible de la gouvernance portuaire Outre-mer

Sans arrêter de conclusions définitives à ce stade, les premières constatations sur la gouvernance nouvelle apparaissent encourageantes. Les présidents de Directoire et les présidents de Conseil de surveillance en conviennent. Toutefois, des améliorations apparaissent encore possible.

Le Conseil de surveillance : rôle et positionnement des membres

Éviter la fracture collectivité-port

La question du statut des ports ultramarins et du lien des autorités portuaires avec leurs autorités de tutelle soulèvent le délicat débat sur l'autonomie. Sans porter de jugement sur le statut portuaire, il nous semble pourtant utile de faire remarquer un élément important : les ports de Rotterdam, d'Anvers, de Hambourg, de Brême et Bremerhaven... et donc les principaux ports européens ont une évidente « tonalité » municipale qui pourrait être discutée. Il n'est pas question ici de préconiser une forme de municipalisation portuaire, largement étrangère au mode d'organisation des ports de commerce en France. En termes d'autorité de tutelle, le modèle allemand n'est ainsi pas de même nature que le modèle belge ou hollandais notamment en ce qui concerne la relation plus ou moins forte entre le niveau municipal et le niveau régional. Pour autant, la contribution du niveau municipal dans la gouvernance de ces grands ports, renforcée souvent par le niveau régional (Allemagne, Belgique) est évidente au regard des ports français voire ultramarins qui restent marqués par une fracture ville-port voire ville-région que l'on retrouve dans l'ensemble des débats publics ou lors de la mise en place des différents schémas d'aménagement, y compris les stratégies d'acquisition de foncier économique et commercial. Les projets portuaires, de plus en plus questionnés dans le cadre d'aménagements de dessertes terrestres, ne se comprennent que dans une logique territoriale qui fait intervenir de multiples partenaires (agglomérations, départements, régions, État). Depuis la création d'une collectivité d'Outre-mer à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, les ports de Gustavia (port franc) et de Galisbay (ainsi que les ports de plaisance) appartenant à la collectivité territoriale sont soumis essentiellement au droit local. C'est également le cas de tous les ports du Pacifique. Le port de Saint-Pierre-et-Miquelon est classé d'intérêt national. En revanche, se pose dans les territoires ultramarins régis par l'article 73 de la Constitution, sauf à Mayotte qui dispose d'un port départemental, la question de la contribution accrue du niveau territorial (régional pour la Guadeloupe et La Réunion, et de la futur collectivité territoriale pour la Martinique et la Guyane à partir de décembre 2015) dans les modes de gouvernance qui dépassent évidemment la simple participation au Conseil de surveillance portuaire. D'autant plus que l'on s'oriente vers un renforcement des pouvoirs réglementaires de la région pour l'exercice de ses compétences.

On retrouve alors le débat récurrent sur la nécessité d'un raisonnement et d'un compromis par place portuaire, qui n'implique pas le choix d'une autorité de tutelle plus qu'une autre mais bien une prise en compte, par l'ensemble des acteurs publics, des spécificités de la place en question. C'est alors l'importance du profil portuaire (taille, activités, industries, géostratégique pour la France...) qui constitue le facteur discriminant expliquant les modes d'organisation portuaire à imaginer dans l'avenir, de manière décisive et au cas par cas.

[Revoir le mode de désignation des consulaires](#)

La composition du Directoire ne diffère pas pour les grands ports maritimes en Outre-mer et en métropole, ce qui n'est pas le cas pour le Conseil de surveillance. Le 4° de l'article L. 5713-1-1 prévoit quelques adaptations de la composition du Conseil de surveillance, qui ne sont pas les mêmes selon les collectivités d'Outre-mer.

Le tableau ci-après résume les différences de composition résultant de ces dispositions (article L. 5312-7).

Tableau 5 : Les différences de composition du Conseil de surveillance des Grands ports maritimes

	Métropole	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Représentants de l'État	5	4	4	4	4
Représentants ces collectivités et de leurs groupements	4 dont 1 du département et 1 de la région	5 dont 1 du département et 1 de la région	5 dont 2 de l'assemblée de la collectivité	4 dont 2 de l'assemblée de la collectivité	4 dont 1 du département et 1 de la région
Représentants du personnel de l'EP	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés	3 dont 1 des cadres et assimilés
Personnalités qualifiées	5 dont 1 élu par la chambre consulaire et 1 du monde économique	5 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	5 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	6 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique	6 dont 3 élus par la chambre consulaire et 1 du monde économique
Total	17	17	17	17	17

Source : Conseil constitutionnel - Décision n° 2013-313 Question prioritaire de constitutionnalité du 22 mai 2013, Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres (composition du Conseil de surveillance des Grands ports maritimes des Outre-mer).

La représentation des collectivités territoriales au sein du Conseil de surveillance est accrue. Pour ce qui est des personnalités qualifiées, leur nombre permet de respecter le nombre total de membres fixé dans chacun des Grands ports maritimes à dix-sept personnes. Trois représentants élus des chambres de commerce et d'industrie siégeront au titre des personnalités qualifiées. Cette place prépondérante s'explique en grande partie par le fait que les chambres consulaires sont impliquées de manière beaucoup plus marquée dans la vie économique en Outre-mer qu'en métropole¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Fidelin Daniel, député, *Rapport sur le projet de loi 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*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 4038, 7 décembre 2011, p. 16.

En outre, en ce qui concerne les personnalités qualifiées (dont les élus consulaires) nommées membres du Conseil de surveillance, le Code des transports¹⁴¹ prévoit que la nomination par l'autorité compétente de l'État intervient « *après avis des collectivités territoriales et de leurs groupements dont une partie du territoire est située dans la circonscription du port* ». En métropole, aucun avis n'est prévu pour la nomination des personnalités qualifiées au Conseil. En Guyane par exemple, ce ne sont pas moins de cinq votes d'assemblées politiques qu'il a fallu recueillir pour la désignation des personnalités qualifiées dont les trois membres consulaires : Conseil régional, Conseil général, deux communautés de communes, une commune !

Rassurer les présidents de Conseils de surveillance

Lors du carrefour des présidents et vice-présidents de Conseils de surveillance du 2 juin 2014, les membres ont évoqué la question suivante: « *quelle est la vocation des présidents et vice-présidents de Conseils de surveillance ?* ». Les conclusions de leurs travaux ont été les suivantes :

- « *les présidents et vice-présidents ont la fonction d'arbitre aux Conseils de surveillance* » ;
- « *les présidents et vice-présidents ont la fonction d'ambassadeur auprès des instances publiques* » ;
- « *le Conseil de surveillance est un lieu de débat notamment pour faire évoluer les projets stratégiques* » ;
- « *le Conseil de surveillance défend les intérêts des ports et donc des clients des ports ce qui l'amène à poser un regard critique sur certaines demandes internes, syndicales en particulier. Il met en avant les intérêts des collectivités territoriales* ».

La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action que des séminaires soient organisés pour les membres du Conseil de surveillance dès leur installation afin qu'ils puissent mieux appréhender leur mission de surveillance et de contrôle de l'Établissement public portuaire.

Le Directoire

Renforcer la mission économique et commerciale du directeur général

Paradoxalement, l'éloignement des territoires ultramarins ne génère pas de gros volumes de trafic maritime, tout en requérant de grands navires. De plus, leurs ports mettent à disposition des tirants d'eau modestes. En outre, la principale porte d'entrée de marchandises de ces territoires est souvent décriée en raison de leur absence de performance et de leurs coûts élevés qui pèsent sur le panier de la ménagère : les consommateurs se montrent exigeants, du fait de leur enclavement et préfèrent les services directs à jour fixe. Pour toutes ces raisons, le dynamisme des ports ultramarins est fortement lié à la qualité de leur promotion commerciale. Celle-ci relève en très grande partie de la communauté portuaire qui a une responsabilité éminente dans le développement économique et commercial des ports. Elle doit également être l'un des premiers sujets de préoccupation des directeurs généraux des ports et faire clairement partie de leurs missions. Cette promotion commerciale suppose notamment une politique tarifaire, tant du port que des opérateurs, adaptée, voire dynamique, dans certains secteurs. La question du dynamisme commercial des ports maritimes, outre la

¹⁴¹ Voir 4^e de l'article L. 5713-1-1 du Code des transports.

responsabilité de la communauté portuaire, engage donc celle de leur Directoire d'autant plus que le Code des transports définit le cadre de leurs missions¹⁴², inscrites dans une logique de développement durable en alliant le développement économique et l'aménagement du territoire. Cette responsabilité est décisive pour l'avenir et mérite, par-delà les initiatives individuelles, un effort collectif, ainsi qu'une évaluation régulière.

□ Clarifier les titres et fonctions des membres du Directoire

Au plan législatif et réglementaire¹⁴³, le nombre de membres du Directoire est fixé à trois. Le président du Directoire, directeur général, est nommé par décret après avis conforme du Conseil de surveillance. Les autres membres du Directoire sont élus par le Conseil de surveillance sur proposition du président du Directoire¹⁴⁴. La durée du mandat des membres du Directoire est de 5 ans. Cette gouvernance est fortement inspirée de celle des sociétés par actions¹⁴⁵, sans que la distribution des rôles au sein du Directoire soit clairement définie. Dans les sociétés, les directeurs généraux délégués sont des représentants légaux de l'entreprise, comme l'est le directeur général. Ils sont soumis hiérarchiquement au directeur général qui leur confie une partie de ses attributions, par décision du Conseil d'administration. La délégation de pouvoir n'est alors pas nécessaire pour leur permettre d'engager la société et être responsables pénalement. L'identification des représentants légaux est importante : eux seuls ont le pouvoir d'engager l'entreprise vis à vis des tiers. Cela les distingue nettement du directeur général adjoint auquel la loi ne donne aucune attribution.

□ Conforter le Directoire en matière de police portuaire

Suite à la parution en novembre 2010 de la partie législative du Code des transports, le décret abrogeant la partie réglementaire du Code des ports est paru en décembre 2014¹⁴⁶ : il est procédé à la codification des dispositions concernant les ports maritimes d'Outre-mer, de la cinquième partie du Code des transports. Ces dispositions concernent l'organisation des ports maritimes, les droits de port, la police des ports maritimes, les services portuaires et les voies ferrées portuaires.

Ce décret complète l'impressionnant travail de codification de la législation des transports¹⁴⁷. Il est d'ailleurs à noter que le Code des transports, au vu de l'étendue de ce qu'il traite, n'est jamais réellement stabilisé et change très régulièrement. Dans ce nouveau décret, deux choses sont à noter : tout d'abord l'intégration de la réglementation relative aux pilotages dans cette partie du Code des transports, entraînant dès lors l'abrogation du décret du 14 décembre 1929 portant règlement général de pilotage et de celui du 19 mai 1969 relatif au régime du pilotage dans les eaux maritimes. Ce décret abroge aussi le décret de 2009 portant règlement général de police, désormais intégré dans un chapitre III du Titre III consacré à la police des ports maritimes. Désormais, en matière de règlement de police portuaire, la compétence revient au ministre, après avis du Directoire, ce qui ressemble à une sorte de recentralisation, cette compétence étant jusqu'alors exercée par le représentant de l'État dans le territoire.

142 L'article L. 101-1 du Code des transports institue les « grands ports maritimes ».

143 Article L 5312-9 du Code des transports et décrets instituant les GPM ultramarins.

144 Article R102-13 du Code des ports maritimes.

145 Conseil constitutionnel, Décision n° 2013-313 QPC du 22 mai 2013, Chambre de commerce et d'industrie de région des îles de Guadeloupe et autres, composition du Conseil de surveillance des GPM Outre-mer.

146 Décret n° 2014-1670 du 30 décembre 2014, publié au Journal officiel le lendemain : il est procédé à la codification des dispositions du livre III, relatif aux ports maritimes, et du livre VII, en tant qu'il concerne les ports maritimes d'Outre-mer, de la cinquième partie du Code des transports.

147 Le Code des ports disparaît, après près de 60 ans, le premier du genre ayant été publié en 1956.

Le Conseil de développement

Cette gouvernance modernisée est bienvenue, s'agissant notamment des conflits d'intérêts, fréquents au sein des anciens modèles de gestion (conseil portuaire,...), l'amélioration est réelle dans les Conseils de surveillance : les représentants de la place portuaire ne siègent pas dans ces conseils, mais font désormais partie des conseils de développement. Cette configuration permet de mieux associer les différents acteurs locaux concernés par le fonctionnement du port et d'y intégrer l'ensemble des problématiques économiques, sociales et environnementales, dans l'esprit du Grenelle de l'environnement¹⁴⁸.

Pour les ports d'Outre-mer, une disposition spéciale prévoit que le Conseil de développement comprend au moins un représentant des consommateurs¹⁴⁹.

Pour une modernisation de la gouvernance des ports du Pacifique

Le Port autonome de la Nouvelle-Calédonie est un établissement public territorial à caractère industriel et commercial¹⁵⁰, juridiquement créé en 1968, qui assure à la fois une mission de service public à caractère administratif et une activité de nature industrielle et commerciale. Avec la réforme des statuts réalisée en 2000, désormais, cet établissement public a vocation à s'occuper de chaque port provincial principal et pour l'heure aucune décision n'a été prise par le Congrès de Nouvelle-Calédonie concernant le développement du port à caractère international en Province Nord, le port de Népoui.

En Polynésie, depuis 1962, le Port autonome de Papeete, poumon économique de la Polynésie française, baromètre de la santé économique du fenua, lien avec le monde extérieur, est un établissement public créé sous la forme d'un EPI qui se développe en permanence, au rythme de l'évolution de ses différents trafics. Il a été transformé en EPIC en décembre 1997.

Un indispensable rééquilibrage entre les acteurs

La gouvernance actuelle de ces structures portuaires ne semble plus adaptée dans la formule des ports autonomes existant et nécessite un rééquilibrage entre acteurs publics, socioprofessionnels et société civile, en s'inspirant de la logique de ce qui vient d'être mis en place dans les DROM. Bien entendu des adaptations au mode de fonctionnement des organes de gouvernance doivent être prévues, s'agissant de PTOM régis par les articles 74 et 77 de la Constitution. Ces Ports autonomes étant déjà constitués en établissement public locaux, la modification sera moins lourde que dans les DROM, mais aura des répercussions importantes sur l'organisation de la gouvernance. Sur la forme, ils pourront toujours se dénommer Port autonome ou prendre l'appellation de Grand port maritime ou encore Grand port autonome...

Sur la question de la manutention, les Ports autonomes du Pacifique ont une longueur d'avance, les manutentionnaires maîtrisant totalement les opérations de manutention verticale et horizontale des conteneurs, tant du point de vue des personnels que des

¹⁴⁸ Le Conseil de développement est constitué de 4 collèges : entreprises de la place portuaire, représentants des salariés des entreprises exerçant une activité sur le port, collectivités ou groupements de collectivités et personnalités qualifiées intéressées au développement du port.

¹⁴⁹ Code des transports, 5^e de l'article L. 5713-1-1.

¹⁵⁰ Conformément à la délibération modifiée n° 121/CP du 16 mai 1991.

outillages, et maîtrisant donc totalement la gestion des terminaux, ce qui constitue un atout compétitif dont ils ont besoin pour trouver toute leur place dans le commerce international maritime de la zone Pacifique, afin de capter des opportunités de croissance, à côté de la grande plaisance, de la croisière, de la pêche et du nickel.

Une extension souhaitable des principes généraux des GPM ultramarins récents

Les principes généraux qui ont prévalu pour les DROM avec la création des Grands ports maritimes peuvent être valablement étendus aux Ports autonomes territoriaux de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, moyennant certaines adaptations, de manière à tenir compte du statut de large autonomie de ces territoires.

S'agissant de la gouvernance, quelques grands principes doivent être retenus pour en déterminer les composants et l'équilibre. Si une formule Directoire/Conseil de surveillance est retenue, il importe que les Autorités locales puissent exercer leur rôle dans des conditions satisfaisantes, tout en permettant aux autres principaux partenaires, d'être efficacement représentés (communes, personnel, personnalités qualifiées...). Au sein du Conseil de surveillance, la représentation du personnel du port constituerait un facteur décisif du dialogue social dans des formes renouvelées par rapport au système actuel. Le Conseil de surveillance devrait aussi permettre la représentation du monde économique, à l'exclusion des principaux acteurs portuaires (armateurs, manutentionnaires...), et, dans la mesure du possible, des usagers du port. Il est en effet indispensable, comme cela a été fait pour les Grands ports maritimes, d'exclure ces professionnels des débats du Conseil qui les concernent (augmentations tarifaires, choix de développement...) et dont ils pourraient influencer ou anticiper les décisions.

En contrepartie, pourrait être créé dans chaque port territorial, un Conseil de développement permettant la représentation des entreprises maritimes et portuaires, du monde de l'environnement, des personnel dockers, etc. Ce Conseil donnerait son avis sur la politique tarifaire, le programme d'investissements ou les orientations stratégiques.

Compte tenu de la nécessité d'optimiser le prix du service rendu notamment à cause d'une responsabilité forte sur la formation des prix dans ces Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), comme partout ailleurs Outre-mer, il pourrait être pertinent d'associer un représentant des consommateurs au conseil de développement. Ce Conseil remplacerait l'actuel Conseil portuaire en vigueur en Polynésie et en Nouvelle-Calédonie. Certes, les milieux professionnels, sociaux et associatifs ainsi que les collectivités territoriales et leurs groupements où sont situées les principales installations portuaires sont représentés dans ce Conseil portuaire, qui, normalement, est consulté sur le positionnement stratégique et la politique de développement du port, et notamment sa politique tarifaire et foncière. Pour autant, la largeur du champ de compétence du Conseil portuaire comme la diversité et le nombre des personnes y siégeant n'en fait pas un lieu de construction d'arbitrages où se forme un consensus. C'est un lieu d'information et de validation formelle surtout lorsqu'il est présidé par le directeur général du port, lui-même autorité portuaire, comme en Polynésie ou par le président du Conseil d'administration, ministre du gouvernement local comme en Nouvelle-Calédonie. Les professionnels rencontrés appellent, d'ailleurs, à la constitution d'un véritable outil de dialogue et de propositions afin d'apporter leur contribution au développement et à la pérennité de l'outil portuaire. Ce que pourrait devenir le futur Conseil de développement si cette proposition est retenue par les gouvernements locaux.

Enfin, le rôle du directeur général du port de Papeete et de Nouméa doit être renforcé pour en faire l'exécutif du port, escorté de deux autres directeurs qui formeraient avec lui, le Directoire qu'il présiderait. Aujourd'hui, le directeur général ne fait qu'exécuter les décisions du Conseil d'administration, de l'aveu même d'un des deux directeurs concernés.

Articuler schémas d'aménagement locaux et schémas de développement portuaire

Concilier planification territoriale et stratégie portuaire

Les ports des territoires ultramarins adossent leur développement à un plan ou à un projet stratégique. Ce document fondamental doit énumérer les objectifs d'aménagement mais aussi présenter le projet d'établissement notamment en termes de gestion des ressources humaines, d'organisation des activités portuaires, de respect des normes environnementales, etc. Parmi les GPM ultramarins, la Guyane et La Réunion ont finalisé leur projet stratégique pour la période 2014-2018. Pour les autres GPM, leur validation est en cours.

Dans le cas des GPM, l'évaluation environnementale de ces projets stratégiques analyse de façon très complète les nombreux documents de planification interagissant avec le projet stratégique et leur niveau de compatibilité. On notera en particulier :

- le schéma d'aménagement régional (SAR) : compatibilité avec la logistique portuaire ;
- le schéma de cohérence territoriale (SCOT) : compatibilité entre les espaces d'urbanisation prioritaire à long terme (création de logements...) et les activités industrielles et logistiques ;
- le plan local d'urbanisme (PLU) : compatibilité des espaces littoraux protégés et aménagés avec les activités portuaires ;
- les prescriptions des Plans de prévention des risques naturels et technologiques (PPRI, PPRT) ;
- le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) : les éventuels prélèvements supplémentaires d'eau potable pourraient ne pas être compatibles.

Ce sont des exemples pour montrer que le projet du port doit être globalement conciliable avec ces documents, y compris les schémas relatifs aux transports lorsqu'ils existent. Il convient donc d'éviter la contradiction entre d'une part le devenir de la zone arrière portuaire et les intentions de densification de l'urbanisation et de constructions diverses exposés par les documents de planification des collectivités et d'autre part le souhait des ports d'en faire des zones d'activité logistique et d'entreposage de conteneurs et marchandises diverses.

La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action que les autorités portuaires soient vigilantes quant à la mise à jour régulière des plans stratégiques avec les informations les plus récentes concernant le devenir des zones arrière portuaires. Les préfets pourraient proposer de mettre en place un « Projet d'intérêt général » qui, dans l'hypothèse de son entrée en vigueur, mettrait en cohérence les objectifs urbains et portuaires.

Les principales orientations des projets stratégiques

Des ambitions clairement affirmées

Au cours de son intervention¹⁵¹, M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe « Port Caraïbe », a indiqué que le projet stratégique du GPM de Guadeloupe s'articulait autour de quatre ambitions : développer le transbordement, soutenir les filières économiques importantes pour l'Archipel, poursuivre les efforts de gestion, optimiser l'occupation du foncier. Ce programme se décline en 7 axes : le transbordement, la croisière, le lotissement pour les yachts qui viennent recourir en Guadeloupe à des compétences et des services spécifiques, le vrac, l'aménagement du domaine et la gestion des espaces naturels, la modernisation et la régulation de la manutention portuaire et favoriser le fonctionnement en réseau avec les GPM de Martinique et de Guyane en particulier sur le transbordement.

Au cours de son intervention, M. Jean-Rémy Villageois, président du Directoire du GPM de la Martinique a souligné que le projet stratégique du GPM de Martinique répondait à deux ambitions. La première consiste à mettre l'Établissement portuaire au service de l'île toute entière et de son économie de manière à sécuriser les flux indispensables et développer cette économie. La circonscription du GPM de la Martinique a ainsi été étendue à l'ensemble de l'île. La deuxième ambition vise à inscrire le port dans la dynamique de la Caraïbe, ambition affichée dans le nom du port « Martinique-Hub-Caraïbe ». Il s'agit de passer d'un marché de l'import-export centré sur l'Europe à un marché plus ouvert sur le bassin caribéen sur des secteurs hautement compétitifs et volatils comme le transbordement ou la croisière. Ce pari ne peut réussir que si la Martinique et la Guadeloupe œuvrent de concert. La création du GPM de la Martinique a suscité une nouvelle dynamique d'échanges portuaires avec les pays et territoires de la Caraïbe. Plusieurs lignes maritimes ont été ouvertes et l'île est mieux connectée qu'elle ne l'était auparavant. On serait passé de 10 à 12 territoires connectés à 25. Ce sont autant d'opportunités supplémentaires pour les acteurs économiques et les consommateurs de la Martinique pour exporter et s'approvisionner. L'augmentation de ces liaisons maritimes s'est traduite par un accroissement de l'activité de transbordement. Le port remplit ainsi son rôle d'être un outil au service du développement économique de la totalité du territoire.

Au cours de son intervention, M. Philippe Lemoine¹⁵², président du Directoire du GPM de Guyane a rappelé que le projet stratégique du GPM de Guyane « *Port de l'Europe au carrefour des Amériques* » poursuit les objectifs suivants :

- augmenter la capacité foncière pour assurer le développement des activités portuaires et paraportuaires ;
- améliorer la performance et la compétitivité du port ;
- préparer un développement du secteur pétrolier (activités d'exploration et d'exploitation pétrolières) ;
- anticiper les évolutions à plus de 5 ans.

¹⁵¹ Intervention de M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

¹⁵² Intervention de M. Philippe Lemoine, président du Directoire du GPM de Guyane, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

Au cours de son intervention, M. Jean-Frédéric Laurent¹⁵³, président du Directoire du GPM de La Réunion a rappelé que le projet stratégique du GPM de La Réunion « *L'esprit de l'Europe au cœur de l'océan Indien* » reposait sur trois principales ambitions :

- positionner Port Réunion comme un *hub* de transbordement régional et spécialiser les terminaux ;
- développer les offres foncières pour l'activité logistique et industrielle afin de créer de la valeur ajoutée ;
- améliorer la compétitivité et optimiser les espaces. Port Réunion doit devenir une référence portuaire dans l'océan Indien en termes de fiabilité, de disponibilité et de qualité de services pour ses différents clients afin de se démarquer de la concurrence régionale.

À ce jour, seuls les projets stratégiques de la Guyane et de La Réunion ont été validés. La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaite que les projets stratégiques de la Guadeloupe et de la Martinique soient validés le plus rapidement possible pour faciliter la mise en œuvre du document de coordination prévu par le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane.

Globalement, une complexification croissante

Tel qu'il est présenté, le plan stratégique est défini pour les 5 années à venir afin que les différentes autorités puissent exprimer un accord éclairé, voire une autorisation. Pour autant, les ports ultramarins agissent dans un contexte économique et social en pleine évolution, si bien qu'il ne faudrait pas les enfermer dans leur propre projet stratégique. En outre, la stratégie d'un port dans ses grands équipements doit aussi voir à long terme et un projet stratégique qui ne serait que le plan d'action accepté et financé pour les 5 ans à venir serait totalement insuffisant : il faut impérativement dépasser l'échelle de durée du plan stratégique et en faire un document d'orientation qui pourrait être rediscuté, par exemple, à une cadence biennale.

Par ailleurs le processus d'approbation des projets stratégiques se complexifie, notamment avec l'entrée en scène des comités d'établissement dans le cadre général du droit du travail et maintenant de l'Autorité environnementale (Ae) suite aux lois Grenelle. La réalisation et la modification des projets stratégiques sont donc devenues un processus long nécessitant d'anticiper les phases de concertation afin de lever les blocages éventuels et d'aboutir à une vision globale et partagée de l'objectif de développement du port. En outre, bien que l'État approuve les projets stratégiques via ses représentants aux Conseils de surveillance, la validation des projets au niveau des ports ne signifie pas leur acceptation définitive au niveau du ministère, notamment au plan financier, ce qui tend à brouiller la lisibilité de l'action de l'État en termes de développement portuaire.

¹⁵³ Intervention de M. Jean-Frédéric Laurent, président du Directoire du GPM de La Réunion, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

Les difficultés du contrat pluriannuel stratégique

La mise en cohérence des projets stratégiques et des schémas de planification locaux, ne pourra que faciliter la finalisation du contrat pluriannuel État-port¹⁵⁴.

Le contrat pluriannuel est établi en application de la loi portant réforme portuaire Outre-mer, qui vise à restaurer la compétitivité des ports maritimes et à redéfinir les missions et la gouvernance des Grands ports maritimes relevant de l'État. Celui-ci détermine les grandes orientations stratégiques portuaires, les modalités de l'action du port ainsi que ses dépenses et recettes prévisionnelles. Prenant appui sur le projet stratégique, le contrat pluriannuel conclu entre chaque GPM et l'État et, le cas échéant, avec les collectivités territoriales intéressées ou leurs groupements, a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre du projet stratégique dans les domaines de compétence respectifs du GPM concerné et de l'État. Il porte également sur la politique de dividendes versés à l'État. En outre, il doit décliner la stratégie nationale portuaire présentée en 2013 par Frédéric Cuvillier, ministre délégué aux Transports, à la mer et à la pêche et la stratégie ultramarine. Il a vocation à constituer, en sus du projet stratégique un outil de pilotage et de suivi de l'activité et de la performance des GPM. Il fixe, pour les cinq années à venir, la vision stratégique partagée entre l'État et le Grand port maritime, les éléments majeurs de sa déclinaison opérationnelle et les moyens qui lui sont alloués. Le contrat doit faire l'objet d'un bilan annuel soumis au Conseil de surveillance, puis présenté au ministère de tutelle, au ministère chargé du budget et à l'Agence des participations de l'État (APE) lors d'une réunion annuelle consacrée à la stratégie du port et à l'examen du budget initial et de sa trajectoire financière pluriannuelle. Les objectifs et le calendrier pourront être révisés par l'État et le Grand port maritime en cas de modification significative des hypothèses sous-jacentes.

L'une des difficultés du contrat État-port tient au fait que dans les projets stratégiques, les projets sont énoncés succinctement ce qui rend difficile le positionnement ferme de l'État qui attendra toujours la définition précise des projets et de leur justification pour s'engager. La crainte est de se retrouver enfermé dans des choix qui s'avèreraient inappropriés par la suite, compte tenu, là encore, du contexte économique, social et environnemental en pleine évolution des Outre-mer.

La délégation à l'Outre-mer propose que, dans la perspective de la signature du premier contrat État-port depuis leur mise en place, les GPM poursuivent les échanges avec les ministères, en définissant le positionnement stratégique du port, les objectifs prioritaires et les indicateurs associés, ainsi que les investissements envisagés.

Schémas d'aménagement du Pacifique et de développement portuaire

Synthèse des schémas de développement portuaire

Issu du schéma directeur, qui avait été arrêté il y a dix ou douze ans, le Port autonome de Nouvelle-Calédonie attend, fin 2016, la finalisation de la construction du nouveau quai de 250 mètres pour le terminal à conteneurs qui rallongera le quai actuel de 750 mètres. Le tirant d'eau sera porté de 10,30 à 12,50 mètres. Ce développement permettra l'accueil des porte-conteneurs de 2 500 à 2 900 EVP de capacité, contre des navires de 1 900 à 2 300 EVP actuellement. L'amélioration de l'ergonomie et la sécurité des terre-pleins est également à l'ordre du jour.

154 Article L.1031 du Code des ports maritimes.

Le schéma directeur du port de Papeete, établi le 5 juillet 2011 pour les dix ans à venir, prévoit une extension des installations portuaires vers l'Est (études et démarches durant la période 2011-2020), vers la baie de Taunoa et le Taaone, pour un coût d'environ 25 milliards de F CFP. L'objectif est de répondre à l'augmentation des trafics attendus ainsi qu'aux nouvelles contraintes des navires gagnés par le gigantisme, qui abordent les côtes polynésiennes, mais aussi d'apporter des solutions à des critères de sécurité : au regard du plan de prévention des risques (PPR), divers établissements ou sites du port devront être déplacés. Avant cette mutation profonde, une autre phase sera « *l'arrêt de l'exploitation du quai pétrolier de Fare Ute et le démantèlement des dépôts* » dont le coût est estimé à environ 700 millions de F CFP sur des parcelles de la digue Est. Depuis 2013, avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement, un autre projet était en discussion pour la création d'un second port dans la presqu'île avec de possibles investissements chinois. Le Conseil économique social et culturel (CESC) de la Polynésie française avait alors recommandé que le schéma directeur soit acté afin de pallier aux problèmes de sécurité et de surveillance (pont de Motu Uta, circulation à l'intérieur de la zone portuaire et sur le plan d'eau) et de définir les orientations du Pays en matière d'infrastructures portuaires. Préalablement, ce schéma doit prendre en considération l'impact environnemental des ouvrages portuaires dans les îles, de leur conception à leur réalisation. Enfin, certains archipels, tels que celui des Marquises, connaissent un potentiel économique très important car ils constituent d'immenses zones de pêche. Eu égard à cette forte potentialité, le CESC a recommandé qu'une large réflexion soit menée pour développer un pôle économique (en particulier dans le secteur primaire) aux îles Marquises, dont l'aménagement d'un port de pêche dédié à la pêche hauturière.

Planification et interaction des schémas directeurs portuaires dans le Pacifique

- Être en cohérence avec le schéma « Nouvelle-Calédonie 2025 »

Les schémas directeurs portuaires doivent être en harmonie avec les documents territoriaux de planification avec un excellent niveau de compatibilité. Initiée à Koné le 14 mai 2008, la démarche « Nouvelle-Calédonie 2025 » a permis d'élaborer le Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie (SADNC). Outil fondamental pour une vision transversale des grands enjeux de société, ce schéma formule les orientations stratégiques à un horizon de 15 à 20 ans. Il a pour ambition de permettre aux politiques publiques d'être plus pertinentes et efficaces car fondées sur un projet stratégique, cadrant de façon globale les réponses à apporter aux enjeux à long terme pour le Pays. L'objectif du schéma est de renforcer la cohérence des différentes actions de développement et d'aménagement. Bien plus qu'un catalogue des besoins en équipement, il formule un projet stratégique pour le développement durable de la société de la Nouvelle-Calédonie, dans la perspective du « destin commun » défini par l'accord de Nouméa.

C'est un schéma cadré par la loi organique dont l'article 211 dispose que le schéma « *exprime les orientations fondamentales en matière d'infrastructures, de formation initiale et continue, d'environnement, d'équipements, de services d'intérêt territorial et de développement économique, social et culturel* ». Le schéma veille à un développement équilibré du territoire et place dans une perspective cohérente les « *contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces et les contrats conclus entre l'État et les communes* », qui devront être « *compatibles avec les orientations retenues dans le schéma d'aménagement et de développement* ». Ses conditions d'élaboration et d'approbation sont également fixées par la loi : le schéma est élaboré par le Haut-commissaire et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et approuvé par le Congrès, après avis des assemblées de province, du Conseil

économique et social, du Sénat coutumier et après consultation des communes. Il fait l'objet tous les cinq ans d'une évaluation et d'un réexamen.

- **Être en phase avec le Plan stratégique de développement polynésien**

Le Plan stratégique de développement économique de la Polynésie française se veut une véritable feuille de route pour les pouvoirs publics à l'horizon de l'année 2020. Ce plan stratégique polynésien a été décidé en Conseil des ministres le 14 janvier 2015. Outre le ministre de la Relance économique, en tant que président, le comité de pilotage mis en place est composé notamment de représentants de l'État, du Pays (vice-président, ministre en charge de la Culture, ministre de l'Équipement), ou encore du Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française (SPCPF). En parallèle de ce plan stratégique, un plan de dynamisation pour 2016 ainsi qu'une stratégie sectorielle pour le tourisme sont également lancés. Les projets portuaires devront être en phase avec ces outils de planification et d'orientation à moyen et long terme.

L'importance de la problématique environnementale pour les ports ultramarins

Les enjeux environnementaux sont extrêmement sensibles dans les territoires ultramarins dont la biodiversité est importante aussi bien sur terre qu'en mer. Les ports ultramarins doivent prendre en compte cette dimension environnementale dans leur projet stratégique en particulier pour les travaux d'extension et de modernisation.

L'absence d'inventaire complet de la biodiversité marine dans les Outre-mer

Comme le soulignait Mme Mauricette Steinfelder, lors de son audition¹⁵⁵, l'absence d'inventaire complet de la biodiversité marine dans les Outre-mer complique grandement la prise en compte de la dimension environnementale des projets de travaux ou d'aménagements portuaires. En effet, comment éviter, réduire et compenser des perturbations sur un milieu naturel déterminé lorsque sa connaissance est partielle ? Cette absence de description de l'état initial du milieu marin empêche donc de prendre les décisions en connaissance de cause. Le CESE a déploré cette carence dans ses avis intitulés *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*¹⁵⁶ et *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*¹⁵⁷

Comme le rappelle le Muséum national d'Histoire naturelle¹⁵⁸, le milieu marin pose une problématique particulière notamment en termes de connaissance et de préservation. En effet, si la notion d'aires géographiques a un sens lorsqu'on considère des écosystèmes terrestres, les choses se compliquent dès lors que l'on s'intéresse au milieu marin. La répartition spatiale des espèces y est très différente, notamment en raison des courants, et

¹⁵⁵ Audition de Mme Mauricette Steinfelder, Inspectrice générale, membre de l'Autorité environnementale (Ae) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 14 avril 2015.

¹⁵⁶ Beall Jacques et Feretti Alain, *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2012-08, mars 2012.

¹⁵⁷ Chabaud Catherine, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-15, juillet 2013.

¹⁵⁸ Site Internet du Muséum national d'Histoire naturelle, pages consacrées au programme de recherche « La planète revisitée ».

la notion d'endémisme par pays ou par micro-région n'existe pas vraiment. On trouve plutôt dans les océans des zones abritant une grande biodiversité, telle que l'Asie du Sud-Est et le Triangle de Corail, et des zones périphériques *a priori* moins riches en espèces. En d'autres termes, s'il est possible d'identifier avec une relative efficacité les zones à conserver en priorité en croisant les critères « nombreuses espèces endémiques » et « destruction importante des habitats », pour les écosystèmes terrestres, cette grille de lecture ne s'applique pas pour les océans. Dans les océans, et plus particulièrement les zones côtières, c'est avant tout l'état des différents grands types d'habitats (réefs coralliens, mangroves...) qui va servir à mesurer la vulnérabilité des espèces marines.

Certains résultats de l'expédition menée en Guyane en 2014-2015 dans le cadre du programme de recherche scientifique « La planète revisitée »¹⁵⁹ donnent un petit aperçu des lacunes de la connaissance relative à la biodiversité marine. Dans le volet marin de cette expédition, deux missions¹⁶⁰ ont permis un vrai bond dans la connaissance de la biodiversité marine de la Guyane : plus d'une centaine d'espèces d'échinodermes (étoiles de mer, oursins...) ont été collectées, alors qu'on n'en connaissait auparavant qu'une vingtaine ; quelque 250 espèces de crustacés capturées contre 57 répertoriées en Guyane jusqu'ici. Enfin, du côté des mollusques, ce sont 800 espèces qui ont été ramenées par l'expédition, soit plus du double de ce qui était connu. Parmi cette foule d'espèces qui viennent compléter la faune marine connue de Guyane, des dizaines sont *a priori* inconnues de la science¹⁶¹. Ces résultats prouvent que les efforts d'inventaire doivent être poursuivis et que le projet, en 2016, d'une expédition en Nouvelle-Calédonie du programme de recherche scientifique « La planète revisitée » doit être soutenu.

L'initiative européenne « Connaissance du milieu marin 2020 » vise à compiler des données marines en provenance de diverses sources afin d'aider le secteur, les pouvoirs publics et les chercheurs à accéder aux données et à mieux les utiliser pour élaborer de nouveaux produits et services et de mieux connaître le comportement du milieu marin. Cette initiative devrait contribuer à mieux inventorier la biodiversité marine des Outre-mer.

La question des normes ou des références environnementales doit elle aussi être étudiée. Comme le constatait M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe, au cours de son intervention¹⁶², les réglementations en matière d'environnement qui s'appliquent aux Antilles, comme partout ailleurs en Europe, ont été conçues avant tout pour le continent européen. Elles sont tout à fait pertinentes, simplement les seuils retenus sont des seuils européens continentaux qui ne prennent pas en compte les éventuelles spécificités des territoires ultramarins. À titre d'exemple, on peut citer la présence naturelle d'arsenic dans les fonds marins guadeloupéens, liée à l'activité volcanique de l'archipel. L'arsenic s'y trouve dans des proportions sans commune mesure avec celles qui sont observées en Europe continentale. Si on ne tient pas compte de cette spécificité géologique, on pourrait

¹⁵⁹ Les résultats obtenus au cours des expéditions de « La planète revisitée » permettent de compléter les connaissances sur la biodiversité, tant marine que terrestre. Ils servent également à forger les outils nécessaires à la mise en place, de politiques de conservation adaptées à chaque région. Des expéditions ont été menées à Santo en 2006, au Mozambique en 2009, à Madagascar en 2010, en Papouasie-Nouvelle Guinée en 2012-2013 et en Guyane en 2014-2015.

¹⁶⁰ Tout d'abord en juillet/août 2014 au large des côtes de la Guyane en effectuant des prélèvements jusqu'à 650 mètres de profondeur, puis en septembre/octobre 2014, en effectuant des plongées près du rivage des îles du Salut.

¹⁶¹ Chavance Yann, « Guyane : une expédition au cœur de la diversité », article du Monde daté du 15 avril 2015.

¹⁶² Intervention de M. Yves Salaün, directeur général du Directoire du GPM de Guadeloupe, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

conclure que cet environnement est contaminé alors qu'il s'agit de l'état naturel du biotope. Cet exemple est une illustration du décalage qui peut exister entre les seuils retenus par la réglementation européenne et la réalité du milieu naturel de la Guadeloupe.

L'évaluation environnementale des projets stratégiques des GPM ultramarins

Pour faire face aux contraintes liées notamment à l'accueil de navires de plus en plus grands, les ports ultramarins doivent mettre en œuvre des travaux d'agrandissement, d'extension sur la mer, de dragage, etc. Les lignes directrices nationales sur la séquence « éviter, réduire et compenser les impacts sur les milieux naturels » s'appliquent dans le cadre de ces travaux d'aménagement.

Les projets stratégiques des GPM métropolitains et ultramarins font l'objet d'une évaluation environnementale par l'Autorité environnementale (Ae) du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). Selon l'Ae, les principaux enjeux environnementaux des projets stratégiques des Grands ports maritimes hexagonaux et ultramarins portent sur les impacts induits par le développement portuaire et industriel :

- la préservation des milieux naturels ;
- les risques de pollutions chroniques et accidentielles des eaux continentales et littorales ;
- les risques technologiques liés aux activités des ports et à celles qu'il accueille ;
- la gestion des déchets ;
- la maîtrise des consommations énergétiques et *in fine* des émissions de gaz à effet de serre.

Comme le soulignait M. Jean-Rémy Villageois lors de son audition, les territoires ultramarins et en particulier la Martinique, doivent résoudre de nombreuses difficultés pour concilier leur développement économique et la nécessaire protection de l'environnement. Ainsi la baie de Fort-de-France est classée parmi les plus belles du monde et fait l'objet d'un contrat de baie¹⁶³ aussi bien pour la qualité des eaux que pour la protection des espèces vivantes, des coraux, etc. Or le port de Fort-de-France fait partie de cette baie. Cette réalité doit être intégrée car elle rend la mise en œuvre des projets portuaires plus longue, plus onéreuse et plus compliquée que dans les ports concurrents des pays et territoires voisins.

La prise en compte des préoccupations environnementales est, bien évidemment, essentielle dans l'ensemble des ports. C'est particulièrement le cas dans les ports ayant une activité industrielle ou de stockage de produits pétroliers ou gaziers, ceux ayant des projets d'extension et ceux confrontés à des besoins de dragages. Un rapport récent du CGEDD et du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIT) recommande notamment aux autorités portuaires de veiller à « *disposer des moyens et compétences nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'impact, d'incidence (...) et des évaluations environnementales* », « *développer la connaissance de leurs milieux naturels par la réalisation d'inventaires permettant d'aboutir à des plans d'aménagement et de développement durable partagés avec les services de l'État et, si possible, avec les associations et soumis à concertation publique.* »¹⁶⁴

¹⁶³ Contrat de La Baie de Fort-de-France et de son Bassin versant, document 2010-2015.

¹⁶⁴ Catoire Serge, Gadbin Françoise, Lacave Jean-Marc et Patey Gérard, rapport *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*, ministère de l'Écologie du développement durable et de l'énergie, Conseil général de l'Environnement et du développement durable, CGEDD n°008724-01 - et ministère du Redressement productif, Conseil général de l'Économie, de l'Industrie, de l'énergie et des technologies, CGEIT n° 2012/34, CGEIT/SG, octobre 2013, recommandations n° 14, p. 11 et n° 17, p. 12.

Le Conseil des réformes stratégiques polynésien et l'évaluation environnementale

Une délibération de l'Assemblée polynésienne a créé le Conseil des réformes stratégiques pour la Polynésie française chargé d'éclairer, par son expertise, le président et le gouvernement du territoire dans la définition et la conduite des réformes nécessaires au développement économique, social et culturel du Pays, à la protection et à la valorisation de son environnement ainsi qu'à la modernisation de son secteur public. Le président peut le saisir sur toute question de société, sur tout projet ou sur toute orientation de réforme. Le Conseil peut proposer la réalisation de toute étude ou de toute évaluation. Dans ces conditions, le Conseil des réformes stratégiques pourrait se voir reconnaître la capacité de conclure des conventions avec des autorités nationales françaises habilitées dans certains domaines - à l'instar de l'Autorité environnementale (Ae) du CGEDD - pour l'accompagner dans la prise d'avis sur les évaluations des impacts des grands projets et programmes, notamment portuaires, sur l'environnement et sur les mesures de gestion visant à éviter, réduire et compenser ces impacts, dès lors que les projets dépendent du gouvernement local et/ou de ses établissements publics.

Les ports ultramarins dans l'économie maritime mondiale en pleine mutation

Les défis à relever par les ports ultramarins sont exacerbés par le fait que le secteur maritime est en évolution constante, risquant de rendre obsolète les infrastructures portuaires existantes ou d'exiger une remise à niveau de grande envergure sans que l'on puisse en mesurer toujours avec certitude les bénéfices attendus. Les principales évolutions sont les suivantes : la révolution du conteneur, l'augmentation de la taille des navires avec pour effet la création de *hubs*, le processus de feederisation et le phénomène du *cascading*, le basculement de l'économie, en particulier portuaire, vers l'Asie, le redimensionnement ou l'ouverture de nouvelles voies maritimes, etc.

La révolution du conteneur maritime

Le transport maritime intervient dans le transport de longue distance de l'essentiel des matières premières : pétrole, gaz, charbon pour l'alimentation en énergie des Outre-mer par exemple, minéraux comme le nickel en Nouvelle-Calédonie ou encore céréales, etc. Ces matières premières sont transportées en vrac. Les autres produits transportés sur mer, qui englobent notamment les produits manufacturés, sont préalablement conditionnés en cartons, caisses, sacs, palettes ou fûts et apparaissent sous la dénomination « marchandises diverses».

Depuis le milieu des années 1960, pour le transport maritime des « marchandises diverses¹⁶⁵ », le conteneur apparaît comme le symbole de la mondialisation, amplifié aujourd'hui pour relier des centres de consommation en Europe et en Amérique à des centres de production en Asie.

Ces boîtes au format standardisé ont connu un essor considérable et se sont imposées comme de véritables unités de transport intermodales (UTI). Elles ont transformé le transport maritime mais aussi routier, ferroviaire, fluvial et même aérien ainsi que toute la chaîne

¹⁶⁵ Ou *general cargo*.

d'approvisionnement depuis le fournisseur jusqu'au client final. En effet, la marchandise, une fois emportée en conteneur, ne subit plus d'autre manipulation jusqu'à sa destination finale.

Sa généralisation a conforté le recours à la ligne maritime régulière comme offre de transport. La ligne régulière offre des itinéraires fixes et des escales régulières et fréquentes. Cette généralisation a également permis la massification des flux maritimes. Cette massification a impulsé plusieurs grandes évolutions du transport maritime : la conception de navires de plus en plus grands et l'organisation des lignes en dessertes selon le principe du *hub* et le *feeding*. Si le conteneur permet de regrouper ou d'emporter des marchandises diverses, il exige des zones logistiques dont la surface est importante. Ces évolutions ont des conséquences directes sur les infrastructures des ports et en particulier, des ports ultramarins et les obligent à s'adapter et à repenser leur stratégie sous peine de ne plus être desservis directement.

Le gigantisme maritime

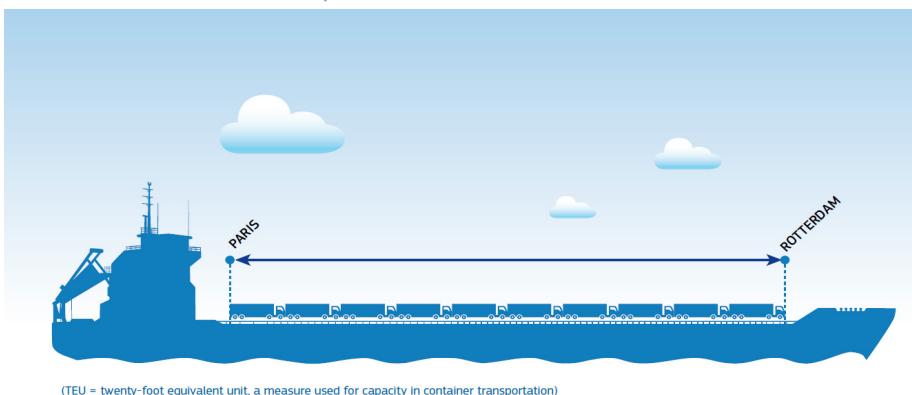
D'après le consultant maritime Alphaliner, il y avait, fin juillet 2014, 5 960 porte-conteneurs actifs sur les lignes régulières, pour une capacité totale de 18,4 millions d'équivalents vingt pieds (EVP) et 233 millions de tonnes de port en lourd.

- La recherche d'économies d'échelle

La flotte de porte-conteneurs est ainsi passée de 2 600 navires en 2000 à 3 350 en 2005 à 4 930 navires fin 2011 et près de 6 000 aujourd'hui. La majorité de ces porte-conteneurs auraient une capacité de 500 à 3 000 EVP, pour une longueur comprise entre 100 et 200 m et une vitesse de 15 à 23 nœuds.

Les très grands porte-conteneurs sont sources d'économies d'échelle et permettent aux armateurs de rester rentables, malgré l'évolution en dents de scie des taux de frets depuis la crise de 2008. Dès 2006, les 10 000 EVP sont arrivés sur les mers. Appelés « post-panamax » (en référence à leur taille dépassant les normes du canal de Panama), ces navires mesurent au moins 350 mètres de long et 45 mètres de large et sont exploités sur les liaisons intercontinentales. Depuis, la course au gigantisme ne s'est pas interrompue. En 2012 et 2013, l'armateur français CMA-CGM a mis en service les navires Marco Polo, Alexander von Humboldt et Jules Verne de 16 000 EVP chacun. En 2013, l'armateur danois Maersk Line a aligné un navire de 18 000 EVP. Seuls des armateurs comme Maersk, CMA-CGM, MSC, China Shipping et UASC disposent ou disposeront d'ici 2015-2016 des navires de plus de 16 000 EVP. S'il est difficile de prévoir à quel moment s'arrêtera la course au gigantisme, une limite finira peut-être par s'imposer dans la mesure où les armateurs commencent à rencontrer des difficultés pour assurer les marchandises transportées par leurs navires les plus grands, surtout lorsque ces marchandises sont des biens de consommation coûteux.

Fig. 1 : En 2015, certains porte-conteneurs pourront transporter 18 000 conteneurs équivalents vingt pieds (EVP) soit la longueur d'une file continue de poids lourds reliant Paris à Rotterdam



Source : Commission européenne

Le remplissage de ces navires est un problème essentiel car la réduction des coûts ne se produit que s'ils naviguent de façon suffisamment chargés. Pour cette raison et au regard de leur prix d'acquisition, les armateurs ont créé des consortiums et des alliances pour partager les coûts d'exploitation.

- Des contraintes énormes pour les plateformes portuaires

Comme le soulignait M. Patrick Bourven¹⁶⁶, lors de son audition, cette course au gigantisme des porte-conteneurs « *impose des contraintes énormes pour les ports en termes d'accès, de profondeur (on atteint maintenant 18 mètres de tirant d'eau), d'adaptation des quais, des aires de retournement, puisque la longueur des navires augmente, mais aussi des moyens de manutention parce que les navires sont de plus en plus hauts et de plus en plus larges* ». Ces nouvelles contraintes sont autant de défis que doivent relever en particulier les autorités portuaires et les manutentionnaires pour maintenir leur rang grâce à des investissements qui peuvent rapidement devenir obsolètes alors même qu'ils n'ont pas encore été amortis.

Les stratégies d'armateurs et le bouleversement de l'économie et du transport maritime

Les grands armateurs mondiaux dans le domaine du conteneur accroissent de manière continue leurs activités et les grands armements européens contrôlent 41 % de la flotte mondiale. Avec la reprise du marché au début des années 2000 après une longue période de stagnation, les commandes de navires se sont multipliées pour prendre en compte en priorité la croissance des exportations chinoises en augmentant la capacité et la taille unitaire des navires sur les grandes routes Est/Ouest, Trans Pacifique et Europe/Asie. La

¹⁶⁶ Audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer de M. Patrick Bourven, ancien sous-directeur des ports et du transport fluvial à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) Direction des services de transport du ministère de l'Énergie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), le 10 mars 2015.

croissance de la capacité conteneurisée mise en ligne a été de plus de 13 % en moyenne entre les années 2000 et 2008 puis s'est ralenti un peu après la crise de 2008 pour rester à un niveau inférieur à 9 % en 2009, 2010 et 2011. Elle devrait continuer à augmenter à ce rythme dans les années à venir. Un tel taux de croissance sur une période aussi longue a entraîné une augmentation de la capacité en service extraordinaire puisque celle-ci a été multipliée par 3 en 10 ans (aucune autre activité maritime n'a connu un tel développement sur une période de temps aussi courte, que ce soit le vrac sec, le vrac liquide ou la croisière). Le carnet de commande de navires est plus important en 2015 chez MSC (569 000 EVP) soit le 5^e des commandes des 20 plus grands armateurs mondiaux, ce qui devrait lui permettre d'égaliser voire de dépasser le n° 1 actuel, Maersk. CMA-CGM a doublé le nombre de ses navires en commande passé de 19 (195 000 EVP) à 38 (363 000 EVP), prenant ainsi la deuxième place. Cette évolution est appelée à se poursuivre dans les années à venir du fait d'une part des changements importants en cours au niveau mondial dans le secteur du transport conteneurisé, en particulier la concentration de l'industrie maritime et la mise en service de navires gigantesques, résultat de la concurrence entre compagnies dans ce secteur, qui vont bouleverser toute l'économie du transport maritime de lignes régulières.

L'augmentation de la taille des navires a conduit les armateurs à organiser différemment leur offre de transport. En effet, pour des raisons techniques, commerciales et économiques, ces grands navires ne peuvent pas desservir tous les ports. D'un point de vue économique par exemple, en deçà d'un certain volume à charger ou à décharger, l'escale directe est exclue : l'intérêt majeur et direct d'une compagnie maritime dans un schéma par *hub* réside dans l'économie faite sur le coût de *slot*.

*Feedering et cascading*¹⁶⁷

Pour être desservis par ces navires de plus en plus gros, les ports doivent offrir des tirants d'eau importants et être équipés de moyens de manutention performants. Les plus gros porte-conteneurs ne font désormais escale que dans quelques grands *hubs*¹⁶⁸ à partir desquels des navires plus petits dénommés *feeders* assurent les dessertes vers les ports de « second rang » voire de « troisième rang ». Dans ces *hubs*, les conteneurs peuvent aussi transbordés sur un autre gros navire opérant une autre grande ligne.

Lorsque des armateurs mettent en service sur leurs principales lignes maritimes régulières de plus gros navires afin de conforter leur rentabilité, ils déclassent leurs navires de moindre taille vers des ports moins importants. Ce phénomène est qualifié de *cascading*. Ainsi alors que les lignes maritimes des Caraïbes étaient auparavant desservies par des navires de 3 000 à 4 000 conteneurs, le *cascading* a eu pour effet de faire apparaître sur ces lignes, des navires d'au moins 6 000 conteneurs. Le phénomène de *cascading* impose aux ports de s'adapter sous peine d'être dégradés et de disparaître de la liste des escales des liaisons de haut niveau. Cette relégation aurait pour effet de voir les territoires ultramarins concernés être desservis par de petits navires, après un nombre élevé d'escales, avec des délais plus longs pour des coûts finalement plus importants. L'enjeu pour les territoires ultramarins est donc de conserver notamment des lignes directes avec la France métropolitaine en adaptant leurs infrastructures portuaires.

167 L'annexe n° 3 propose un ensemble de définitions.

168 Ou plate-forme de correspondance.

Quelles stratégies des ports ultramarins dans un contexte maritime en pleine mutation ?

Les ports ultramarins doivent relever plusieurs défis : le premier défi - commun à presque tous les ports - est l'absence de foncier qui pénalise le développement. Le deuxième est la nécessité d'investir massivement afin de traiter correctement les différents trafics portuaires. Le troisième défi - non des moindres - est la concurrence des pays proches. Face à ces défis, des mesures concrètes doivent être proposées. En outre, le basculement de l'économie, en particulier portuaire, vers l'Asie, le redimensionnement ou l'ouverture de nouvelles voies maritimes, etc., impulsent des changements qui exercent une pression sur les infrastructures et les investissements, notamment en ce qui concerne l'extension des postes d'arrimage, des quais et des écluses. Ces changements impliquent également l'approfondissement des bassins et canaux et des travaux de reconfiguration pour permettre les manœuvres de navires plus grands.

Dynamiser l'attractivité maritime des plateformes portuaires

La combinaison d'une démarche macro-économique fine d'analyse sur les évolutions du transport maritime dans chaque océan et d'une approche micro-économique sur les besoins logistiques des acteurs permettent de déterminer le potentiel de demande auquel pourrait répondre les ports ultramarins. Dans chaque bassin maritime, ils doivent donc se positionner en termes qualitatifs et se projeter sur la situation future du transport maritime dans leur zone, via plusieurs scénarios selon les grandes hypothèses concernant les stratégies des compagnies maritimes actives sur la zone.

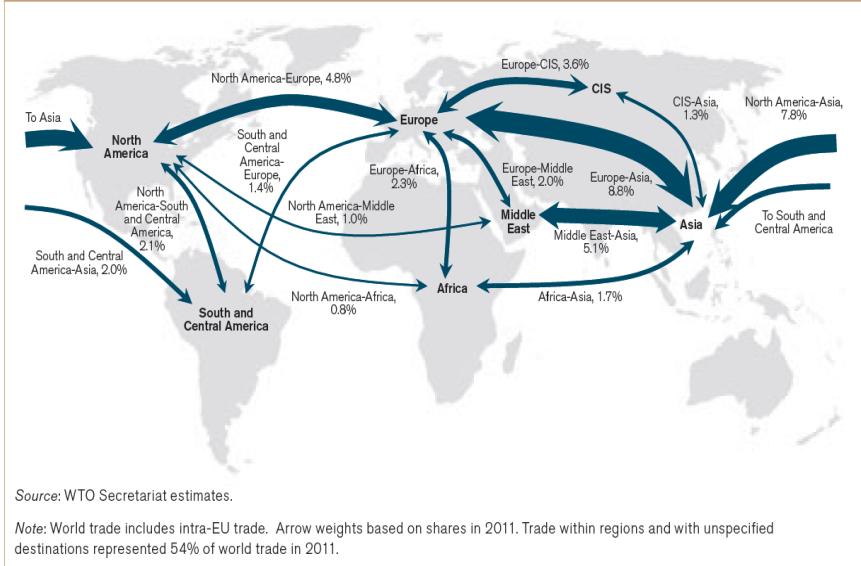
Macroéconomie du trafic maritime et de l'environnement concurrentiel

Le basculement de l'économie maritime mondiale vers l'Asie

Aujourd'hui, les centres de production des biens de consommation se sont développés en Asie du Sud-Est. Une grande partie des trafics maritimes partent donc de cette zone pour irriguer les lieux de consommation qui sont principalement l'Amérique et l'Europe.

Carte 13 : Part des principales zones géographique dans le commerce mondial en 2011

Figure B.15.B: Share of total trade between geographic regions in world trade, 2011
(percentage)



Source : Organisation mondiale du commerce (OMC/WTO).

En ce qui concerne le domaine maritime, le basculement vers l'Asie s'exprime notamment dans le classement des ports mondiaux du trafic de conteneurs, dans la construction navale, dans le classement des flottes marchandes et dans le shipping management, etc.

En 2013, parmi les dix premiers ports de trafic de conteneurs, huit sont en Asie¹⁶⁹. Shanghai est le premier port avec 33,61 millions de conteneurs EVP, Singapour est à la deuxième place (32,57 millions d'EVP) et Shenzhen à la troisième (23,27 millions d'EVP). Seuls deux ports ne sont pas asiatiques : le port de Los Angeles (14,59 millions d'EVP) et celui de Jebel Ali (13,64 millions d'EVP) à Dubaï. Le premier port européen, Rotterdam, est à la douzième place avec 11,62 millions de conteneurs EVP. Aucun port français ne figure dans les cinquante premiers ports mondiaux de trafic de conteneurs.

En matière de construction navale, en 2014, on ne compte plus qu'approximativement 450 chantiers navals actifs - c'est-à-dire ayant au moins une commande - dans le monde¹⁷⁰. C'est deux fois moins qu'en 2008, année de la crise. Depuis cette date, la compétition a favorisé la concentration de la construction navale entre un nombre restreint d'entreprises qui se situent essentiellement en Asie. Premier constructeur au monde, la Chine fait office de rouleau compresseur et commence à concurrencer la Corée, positionnée depuis dix ans sur l'offshore pétrolier et gazier.

169 Université de Nantes et ISEMAR, *L'Atlas 2015 des enjeux maritimes*, édition le Marin, p. 38.

170 Université de Nantes et ISEMAR, *L'Atlas 2015 des enjeux maritimes*, édition le Marin, p. 93.

Les vingt premiers groupes mondiaux de transport maritime pèsent d'un poids considérable sur le marché du transport maritime : à eux seuls, ils pèsent un peu plus du tiers du port en lourd mondial. Les deux premiers groupes sont japonais et le troisième est chinois. Un seul groupe est français : CMA-CGM.

 *Vers des canaux et détroits maritimes nouveaux ou redimensionnés et modernisés ou sécurisés*

Le transport maritime assure l'essentiel des échanges de marchandises, principalement entre les trois grands pôles de la Triade : l'Asie de l'Est, l'Amérique du Nord et l'Europe. Certains points de passage constituent ainsi des lieux stratégiques du trafic maritime : il s'agit des canaux (ceux de Suez et Panama) et des détroits (ceux de Gibraltar, Malacca ou Ormuz). Ils permettent tous de relier deux océans ou mers par le plus court chemin et par conséquent, de réduire considérablement la durée d'un trajet. Ils concentrent donc une part essentielle du trafic mondial maritime de marchandises.

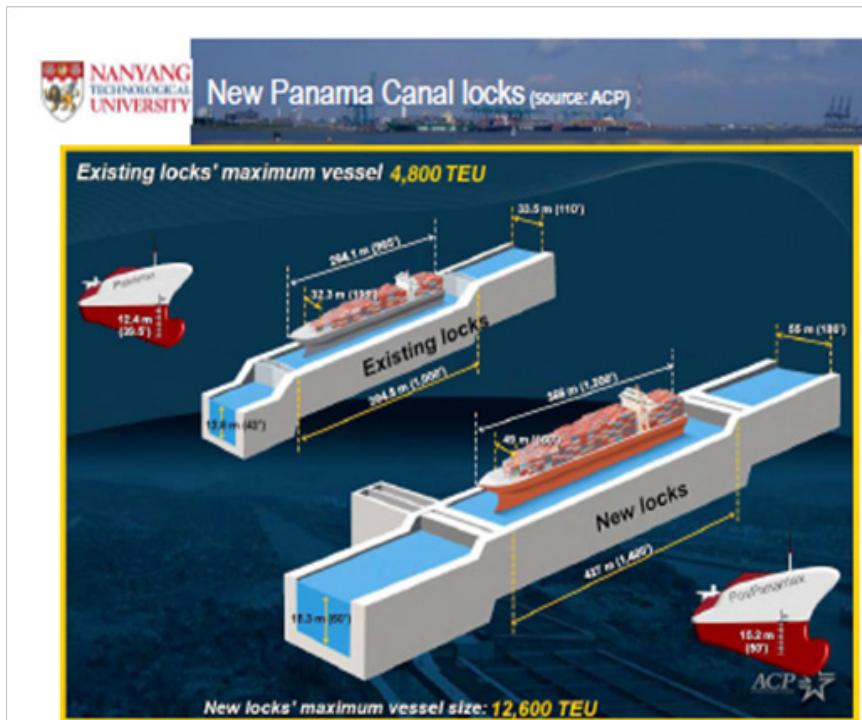
 **Élargissement du canal de Panama**

- Un point de passage stratégique du commerce mondial

Traversant l'isthme de Panama, il relie l'océan Atlantique à l'océan Pacifique sur une longueur de 79,6 kilomètres. Inauguré en 1914, il a été placé sous administration américaine jusqu'au 31 décembre 1999. Depuis cette date, conformément au traité de rétrocession signé en 1977, le canal est administré par le Panama et son exploitation lui procurerait un revenu annuel de l'ordre d'un milliard de dollars.

Le canal de Panama continue aujourd'hui d'occuper une place centrale. Il est emprunté par plus de 14 000 navires chaque année, la plupart faisant la liaison entre l'Asie orientale et l'Amérique du Nord. Environ 5 % du commerce mondial transiterait ainsi par cette voie d'eau qui permet d'éviter de contourner l'Amérique du Sud. Toutefois, ses capacités ne répondent plus à la taille du marché maritime mondial et à l'agrandissement de la taille des bateaux. Il ne peut en effet être emprunté que par des navires dits « Panamax », ayant les dimensions maximum pour franchir ses écluses : d'un gabarit maximum de 294 mètres de long, 32 mètres de large, 12 mètres de tirant d'eau et pouvant transporter au maximum 6 000 conteneurs équivalents vingt pieds (EVP). On estimait ainsi en 2011 qu'environ 40 % des porte-conteneurs en navigation sur les mers et les océans du globe étaient trop gros pour pouvoir transiter par le canal de Panama.

Schéma 3 : Les nouvelles écluses du canal de Panama



Source : université de technologie de Nanyang – Singapour.

- La reconfiguration des routes maritimes Est-Ouest

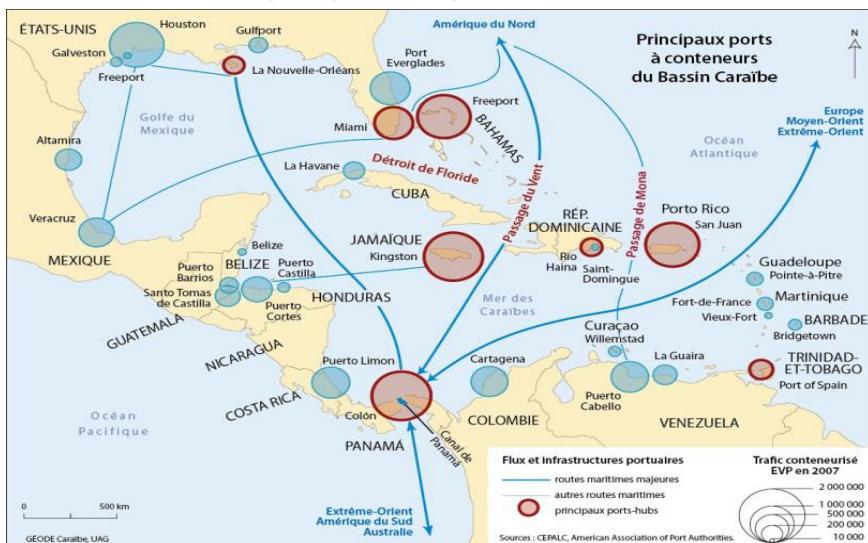
Ces investissements lourds permettront au canal de demeurer l'un des points de passage principaux du commerce maritime international. Ils ont débuté en 2007 et devraient s'achever en 2016. Il s'agit d'une part d'élargir les entrées du canal et d'approfondir les deux voies existantes. D'autre part, une troisième voie, parallèle aux deux autres, va être percée. Cet élargissement devrait permettre le passage de navires « Post-Panamax », mesurant jusqu'à 386 mètres de long, 49 mètres de large et ayant un tirant d'eau de 15 mètres ou des porte-conteneurs d'une capacité de 12 000 EVP.

L'élargissement du canal devrait reconfigurer certaines routes maritimes Est-Ouest et affaiblir probablement le trafic des ports de la côte Ouest de l'Amérique du Nord et centrale. En effet ces ports étaient utilisés par certains navires « Post-Panamax » en provenance d'Asie, qui y déchargeaient leurs marchandises pour les transporter par voies ferrées dans les ports de la côte Est pour les acheminer ensuite vers l'Europe. Cette augmentation du trafic et ce bouleversement des lignes maritimes régulières devraient favoriser l'émergence de nouveaux *hubs* dans le bassin caribéen, au voisinage des territoires français ultramarins.

- L'émergence de nouveaux *hubs* dans le bassin caribéen

Les grands travaux en cours sur le canal de Panama ainsi que le projet de canal du Nicaragua vont profondément changer les règles du jeu concernant le transport maritime dans la région Caraïbe. En prévision de ces évolutions de l'infrastructure, les grands ports de transbordement du triangle des Caraïbes (Kingston, Freeport, Caucedo, San Juan) et du nord de l'Amérique latine (ports panaméens, Carthagène, Port of Spain), en tant que carrefour majeur des échanges internationaux, ont pour la plupart enclenché des projets d'agrandissement ou d'expansion afin de suivre cette dynamique.

Carte 14 : Les principaux *hubs* portuaires dans les Caraïbes



Source : Atlas Caraïbe.

Il est évident que cette nouvelle donne en termes d'infrastructure affectera sensiblement les flux dans la zone. Par exemple, le potentiel d'exportation de l'Amérique latine vers l'Asie-Pacifique devrait s'accroître, les gains de compétitivité liés à l'augmentation du gabarit pourrait également favoriser les échanges de matières premières vers une Asie du Sud-Est très consommatrice (l'élargissement du canal de Panama permettra notamment le passage des méthaniers, à l'heure actuelle seul 10 % de ces navires peuvent emprunter le canal, 80 % pourront le faire après les travaux).

■ Le projet du canal du Nicaragua

- Une concurrence à Panama

Le projet de canal interocéanique du Nicaragua vise à relier l'océan Atlantique (mer des Caraïbes) à l'océan Pacifique en utilisant le lac Nicaragua qui se trouve à 34 mètres au-dessus du niveau de la mer. Ce canal ferait concurrence au canal de Panama.

L'itinéraire le plus étudié consisterait à emprunter la voie fluviale du San Juan à partir de San Juan del Sur, remonter le fleuve jusqu'au lac et traverser l'isthme étroit de Rivas par un canal artificiel au moyen d'écluses. La voie maritime traverserait l'isthme sur 278 kilomètres - trois fois la longueur du canal de Panama - pour rejoindre Punta Gorda, côté Caraïbes. D'une largeur de 230 à 530 mètres, elle ouvrirait le passage à des porte-conteneurs de

250 000 tonnes, mesurant jusqu'à 450 mètres de long¹⁷¹. Le projet prévoirait en outre la construction de deux ports en eau profonde, d'une voie ferrée, d'un oléoduc, d'un aéroport et de zones franches.

- Des externalités négatives en matière d'environnement

L'aménagement a été confié à la société *Hong Kong Nicaragua Development Investment* (HKND) pour un budget d'un montant indicatif de 50 milliards de dollars. L'impact environnemental de ce projet risque d'être très important. En effet, le canal devrait passer par le lac Cocibolca, deuxième plus grande étendue d'eau douce d'Amérique latine, qui constitue une importante réserve d'eau potable pour le Nicaragua. Il devrait être creusé profondément, au risque de détruire la faune et de saliniser l'eau. Des populations devraient en outre être déplacées.

Même si les travaux ont commencé en décembre 2014 et devrait se terminer en 2019 pour une ouverture en 2020, ce projet de canal du Nicaragua soulève encore de nombreuses interrogations et reste en l'état hypothétique.

Carte 15 : Le projet du Canal du Nicaragua



Source : en rouge, les routes proposées pour le canal au Nicaragua en 2013.
En bleu, le canal de Panama. Wikipédia.

¹⁷¹ L'Obs, « Le canal du Nicaragua, un chantier pharaonique », article publié sur le site Internet du magazine, le 25 décembre 2014.

Le canal de Suez

Le canal de Suez est situé en Égypte, long de 193,3 km, large de 280 m à 345 m et profond de 22,5 m. Il relie, *via* trois lacs naturels, la ville portuaire de Port-Saïd sur la mer Méditerranée et la ville de Suez sur le golfe de Suez (partie septentrionale de la mer Rouge), permettant ainsi de relier les deux mers. Le canal est la propriété de la *Suez Canal Authority*, qui est aussi responsable de son administration et de sa gérance

Des travaux sont en cours depuis 2014 pour agrandir le canal de Suez. Aujourd’hui, une quarantaine de bateaux l’empruntent chaque jour : avec une deuxième voie, les bateaux pourraient désormais circuler dans les deux sens et le canal compterait alors plus de 90 passages quotidiens. Concrètement, ces aménagements permettraient une réduction de huit heures d’attente sur le trajet des cargos. D’après les calculs de l’Autorité du canal de Suez, il faudrait un peu moins de 26 jours pour rallier la côte Est des États-Unis depuis Shanghai en passant par le nouveau canal de Suez, contre 28 par le canal de Panama¹⁷².

La nouvelle route arctique ou route du Nord

Il est actuellement difficile de prévoir quelles seront les conséquences de l’ouverture de la route du Nord ainsi que son rythme de croissance. Les navires devront s’adapter à des conditions climatiques plus difficiles. Pour le port de Saint-Pierre-et-Miquelon, cette nouvelle route de navigation peut se révéler une vraie opportunité comme, à long terme, le passage des porte-conteneurs par la route du Nord qui devient actuellement praticable quelques dizaines de jours dans l’année étant donné le recul de la banquise du fait du réchauffement climatique.

Le canal du Mozambique

Le canal du Mozambique¹⁷³ est un bras de mer de l’océan Indien séparant l’île de Madagascar du reste de l’Afrique, et spécifiquement du Mozambique. Le canal mesure environ 1 600 km de long, 419 km de large en son point le plus étroit et atteint la profondeur de 3 292 m à son point le plus profond, situé à environ 230 km de la côte mozambicaine. C’est par ce canal que transite une grande partie des pétroliers exportant le pétrole du Moyen-Orient vers l’Europe et l’Amérique.

Au nord du canal du Mozambique, entre la pointe septentrionale de Madagascar et le continent, on trouve l’archipel des Comores. Celui-ci est composé de trois îles réunies dans l’Union des Comores et de Mayotte, département français. Autres possessions françaises, les îles Éparses de l’océan Indien comportent les îles Glorieuses (au Nord-Est de Mayotte), au centre du canal l’île Juan de Nova, et plus au sud les îles Europa et Bassas da India. Les îles Éparses de l’océan Indien comprennent par ailleurs l’île Tromelin, située hors du canal.

¹⁷² La Tribune, « Le nouveau canal de Suez sera terminé pour l’été prochain », article, 20 janvier 2015.

¹⁷³ Ou canal de Mozambique.

Carte 16 : Le canal du Mozambique



Source : Internet.

Fin 2013, une autoroute maritime d'environ 3 240 km a été établie dans le canal de Mozambique afin de protéger toute la partie Sud-Ouest de l'océan Indien des effets dévastateurs des marées noires. En effet, 30 % du pétrole brut mondial, soit plus de 700 millions de tonnes, transitent chaque année entre les Seychelles, Madagascar, Mayotte et Comores, depuis le Moyen Orient pour rejoindre l'Europe et l'Amérique. C'est pour cette raison que la Commission de l'océan Indien (COI) a décidé en 2008 de lancer un projet de construction d'une autoroute maritime dans le canal de Mozambique afin de prévenir tout risque de marée noire et autres menaces pouvant perturber l'écosystème et le secteur pêche au niveau de ces destinations touristiques. Cette autoroute maritime relie le Kenya, la Tanzanie, le Mozambique, l'Afrique du Sud à l'ensemble des cinq États insulaires membres de la COI : l'Union des Comores, Madagascar, Seychelles, Maurice et La Réunion. Un « rail » de navigation a donc été mis en place afin de sécuriser le passage des navires dans le canal de Mozambique. La direction réunionnaise des Affaires maritimes, l'Organisation maritime internationale (OMI) ainsi que le Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM), ont appuyé techniquement la COI dans ce projet. De leur côté, la banque mondiale, à travers le Fonds pour l'environnement mondial, et l'Union européenne par le biais du Programme de gestion des ressources marines et côtières, ont contribué financièrement aux travaux dont le coût total est estimé à quelque 19 millions d'euros.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que la diplomatie française poursuive ses efforts pour régler le conflit entre la France et l'Union des Comores¹⁷⁴ au sujet de la participation de Mayotte aux travaux de la COI afin que l'île française puisse y défendre ses intérêts, notamment maritimes, au même titre que l'île de La Réunion.

L'influence sur la desserte des territoires ultramarins

- De la génération de navires à trafic spécifique

Il faut rappeler que les sorties de flotte de porte-conteneurs pour démolition restent à un niveau très bas et représentent annuellement moins de 1 % de la capacité des navires neufs livrés, les navires démolis étant les plus anciens et les plus petits. Globalement, la flotte mondiale est jeune et la durée de vie d'un porte-conteneurs bien entretenu peut être étendue à 30 ans. À titre d'exemple, sur les 400 navires de 4 000/5 000 EVP en service, seule une vingtaine d'entre eux ont été construits avant 1992. En ce qui concerne les mises en service de navires susceptibles d'avoir une influence sur la desserte des territoires ultramarins, du fait de leur taille et de leur compatibilité avec le canal de Panama, on a pu constater l'arrivée en ligne à partir de 2006 de nombreux navires de 1 200 à 1 800 EVP, qui deviennent les navires standards pour les trafics de niche et les services de *feeding*. On note également la construction de navires de 2 500/3 000 EVP qui sont affectés en priorité aux routes Nord/Sud et aux services régionaux à fort volume, y compris certains services de *feeding*. Les navires de la classe 4 250 EVP intéressent en priorité du fait de leur vitesse, les routes Nord/Sud à longue distance telles que les lignes Asie/Côte Ouest de l'Amérique du Sud ou Europe/Côte Est de l'Amérique du Sud. D'autre part, il faut noter l'afflux important de navires de la classe des 4 800 à 5 200 EVP, dits « maxi panamax » dont plus de 350 sont en service ou en construction. Ces navires sont construits pour un usage et des trafics spécifiques : les routes Nord/Sud à longue distance passant par le canal de Panama :

- Asie/Côte Est des États-Unis,
- Asie/Caraïbes/Côte Est de l'Amérique du Sud, Europe/Côte Est de l'Amérique du Sud,
- Europe/Côte Ouest de l'Amérique du Sud
- et Services tour du monde.

- À une plus grande concentration des lignes

L'ouverture des nouvelles écluses de Panama portera certainement un coup fatal à ces navires et va influer directement sur l'organisation des services dans les différentes zones maritimes ultramarines :

- la plupart des premiers grands opérateurs mondiaux sont présents dans chaque zone, ce qui est un facteur positif dans la mesure où du fait de la taille de la flotte dont ils disposent et de l'étendue des destinations qu'ils desservent, ils ont la possibilité de fournir des services maritimes diversifiés dans chaque région et en particulier de prendre en compte le développement du *feeding* ;

¹⁷⁴ La Commission de l'océan Indien (COI), organe décisionnaire sur la région, ne compte pas Mayotte parmi ses membres ou plus exactement, la France n'est représentée que par La Réunion, les autres pays étant Madagascar, Maurice, les Seychelles et l'Union des Comores. Pour cette dernière, Mayotte est Comorienne, elle ne peut donc pas représenter la France.

- l'augmentation importante de la taille des navires et de la capacité mise en ligne sur les grandes routes Est/Ouest va déplacer de nombreux navires actuellement utilisés sur ces routes vers les services Nord/Sud et les routes secondaires.

L'évolution du secteur des lignes régulières vers une plus grande concentration des échanges sur l'axe Est-Ouest, qui conduit les armateurs à passer des grandes alliances commerciales ou capitalistiques, pour couvrir l'intégralité du réseau mondial en développant des lignes « tour du monde » et des « lignes pendulaires » entre les continents, oblige les ports à revoir par effet domino, l'ensemble de leurs offres de services pour les gros navires dans le monde, qui cherchent à réduire leurs coûts fixes : compte tenu du coût de passage portuaire et d'immobilisation des navires, une escale n'est justifiée économiquement que lorsqu'une partie de la cargaison, estimée à 10 %¹⁷⁵, y est manutentionnée. Ainsi, les navires plus petits sont chassés en cascade des routes où ils étaient déployés. Ces navires encore en exploitation, sont d'ailleurs les plus anciens et les plus couteux en termes d'utilisation du fait de leur consommation importante par rapport à leur capacité et à leur vitesse limitée. Il ne s'en construit pratiquement plus au niveau mondial.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que cette évolution pourrait être porteuses de menaces si l'augmentation de la taille des navires devait amener les opérateurs à privilégier un nombre de ports réduits pour leurs services directs et à ne desservir les ports ultramarins aujourd'hui touchés en direct que par des services de *feeder* secondaires. La sécurisation de la position actuelle des ports ultramarins doit donc être un objectif prioritaire de la politique maritime de la France et des collectivités locales, afin d'éviter le cumul de ruptures de charges et au final, un coût supplémentaire pour la marchandise.

Microéconomie de l'offre maritime et portuaire

L'offre maritime : faire face aux mutations intra-zone en cours

L'intégration des ports ultramarins dans leur environnement régional doit donc être renforcée, d'autant plus qu'une partie importante du trafic portuaire mondial s'effectue dans leur zone régionale et qu'une redistribution de ce trafic est en cours dans chaque océan. Cette intégration pourrait être une source de croissance pour les économies locales, en favorisant les échanges avec les États et territoires voisins et en dynamisant les productions locales en leur offrant ou en facilitant les débouchés.

Sauf à subir la mondialisation et à devenir des ports secondaires, les ports ultramarins ne peuvent pas rester à l'écart de ces mutations actuelles ou à venir. Par exemple, **dans la Caraïbe**, la CMA-CGM améliore son offre de transbordement : le Groupe qui a signé la concession du port jamaïcain de Kingston, modifie ses services *feeder* dans la région pour renforcer son offre entre les États-Unis et les Caraïbes. À compter de début mai 2015, le service Hispaniola¹⁷⁶ sera amélioré, avec une fréquence des escales augmentée. Les principaux ports seront touchés de manière hebdomadaire, favorisant ainsi le transport de conteneurs *reefers*¹⁷⁷. Deux porte-conteneurs de 850 et 1 150 EVP effectueront la rotation suivante : Kingston, Port-au-Prince, Cap Haïtien, Philipsburg (Saint-Martin), Saint-Johns (Antigua), Pointe-à-Pitre (Guadeloupe), Fort-de-France (Martinique), Roseau (Dominique),

¹⁷⁵ Voir le Rapport public sur « Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action », juillet 2006.

¹⁷⁶ Le service feeder Hispaniola, mis en œuvre par la CMA CGM, permet de couvrir les petites îles de la Caraïbe.

¹⁷⁷ Ou conteneur frigorifique.

Camden Park (Saint-Vincent les Grenadines), Saint George (Grenade), Point Lisas (Trinidad et Tobago), Bridgetown (Barbade), Castries (Sainte-Lucie) et retour sur Kingston.

Selon l'entreprise, ce service gagnera en fiabilité grâce à l'augmentation des fréquences et la connexion avec les *hubs* de transbordement de Kingston, Pointe-à-Pitre et Puntat Lisas. Parallèlement, le Groupe améliore le service *Gulfbridge*, opéré avec le chilien CSAV (Hapag-Lloyd), entre le golfe du Mexique et la zone Caraïbe. Les temps de transit vers la Colombie sont réduits. Cinq porte-conteneurs d'une capacité de 2 500 EVP relient chaque semaine les ports du golfe du Mexique (Nouvelle-Orléans, Houston, Altamira, Veracruz) à Carthagène, Puerto Cabello et La Guaira, ainsi que les ports des Caraïbes et des côtes Est et Ouest de l'Amérique latine en transbordement à Kingston.

 *L'offre portuaire : pour un équilibre entre l'adaptation des infrastructures de capacité et la taille des navires*

 *Un modèle maritime dans l'Atlantique basé sur la desserte directe*

L'élargissement du canal de Panama va permettre le passage de plus gros navires qui desserviront par exemple les *hubs* de Kingston en Jamaïque ou de Carthagène des Indes en Colombie. Pour faire face à ces évolutions, depuis de nombreuses années, les ports ultramarins sont engagés dans des opérations de modernisation ayant pour enjeux de maintenir leurs infrastructures au niveau des attentes des différents acteurs portuaires. À défaut d'être choisi comme *hub* par un armateur, ils doivent pouvoir continuer à accueillir en desserte directe des navires de plus en plus grands, notamment en provenance de l'Europe, tout en développement une activité de transbordement en direction des autres ports dits de « troisième rang ». S'il est clair que l'agrandissement des navires est un facteur d'économies pour les armateurs, il n'en va pas de même pour les ports en général et ultramarins en particulier pour lesquels l'accueil de ces navires entraîne avant tout des dépenses. En effet, en lien avec l'ouverture du troisième jeu d'écluses du canal de Panama, les professionnels du transport maritime anticipent dans le bassin Caraïbe une hausse de la demande de transbordement de conteneurs, qui pourrait atteindre 11 millions en 2015 contre 7 millions en 2012. Au cours de son intervention¹⁷⁸, M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe a rappelé que dans les archipels ultramarins tels que la Guadeloupe ou la Polynésie française, certaines îles savent déjà ce que c'est que d'être desservies par l'intermédiaire d'une plateforme localisée dans l'île principale avec les contraintes en terme de délais, de ruptures de stock, de prix plus élevés, de choix restreint, etc.

De façon plus globale, comme le soulignait M. Raymond Vidil lors de son audition, la Martinique et la Guadeloupe, qui offrent séparément deux marchés d'environ 400 000 consommateurs, ont intérêt à resserrer leurs liens pour offrir un marché unique de 800 000 consommateurs comme c'est le cas dans le cadre du Marché unique antillais. Cette question de la taille du marché antillais a également été soulevée par M. Yves Salaün, au cours de son intervention¹⁷⁹. En effet, les Antilles françaises ont la chance d'avoir encore une liaison maritime directe, hebdomadaire et performante avec l'Europe. Il est certain que

¹⁷⁸ Intervention de M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

¹⁷⁹ Intervention de M. Yves Salaün, directeur du GPM de Guadeloupe, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

la Guadeloupe, à elle toute seule, ne justifierait pas l'existence de cette liaison. La question de la taille du marché desservi depuis l'Europe doit être prise en compte et renvoie à l'organisation des marchés guadeloupéens, martiniquais et guyanais. La disparition de la liaison directe avec l'Europe remettrait totalement en cause l'organisation et le modèle économique des Antilles.

Vers une offre équilibrée entre la Martinique et la Guadeloupe

Sur la ligne Europe du nord vers les Antilles, le marché est de type monopsonique (un acheteur, quelques vendeurs). Six compagnies maritimes assurent le transport maritime de produits frais et de grande distribution : CMA-CGM, AP-MOLLER-MAERSK (Groupe MAERSK), MARFRET, WEC-HOLLAND-MAAS (Groupe WEC), GEEST LINE et HORN LINE. GEEST et HORN opèrent sur cette liaison avec leurs propres navires. Les compagnies CMA-CGM, MARFRET et WEC sont liées par un accord de *Slot Charter Agreement* (SCA) et utilisent les navires de la CMA-CGM. Le service Méditerranée-Antilles est géré en monopole de fait par les *Vessel Sharing Agreements* (VSA)¹⁸⁰ passés entre CMA-CGM et MARFRET ; il n'y a donc pas de concurrence en prix. Sur cette ligne, les volumes sont faibles à l'aller et quasi inexistant au retour¹⁸¹. Le transport retour, effectué exclusivement par la CMA-CGM sur la route Nord vers Dunkerque, est un marché monopolistique : les conteneurs *reefer* transportent des bananes, il n'y a donc qu'un seul prix.

- Le pari économique du trafic de transbordement

Dans les Antilles, pour relever ces défis et capter une partie de l'activité de transbordement, les GPM de Guadeloupe et de la Martinique se modernisent. **En Guadeloupe**, la phase opérationnelle du projet de port en eau profonde a été lancée en septembre 2012. La construction d'un nouveau terminal à conteneurs devrait ainsi permettre de traiter plus d'un million EVP, contre 200 000 aujourd'hui. En 2010, pour rendre plus efficace la manutention, le Port Guadeloupe Caraïbes a accueilli un portique de dernière génération¹⁸² qui s'ajoute aux deux portiques existants¹⁸³ opérationnels depuis 2006. Le budget 2014 prévoit notamment le début des travaux de la première tranche du Grand projet de port, la restructuration de la zone commerciale « Karuland », la mise aux normes ISPS1 des installations à Pointe-à-Pitre, la réalisation de la Gare maritime de Basse-Terre, la réhabilitation des infrastructures de la darse à Pointe-à-Pitre et la mise à niveau des bollards 2 des quais de croisière. **En Martinique**, l'État a signé le projet d'extension du terminal de la Pointe des Grives en 2011, pour permettre le développement de l'activité de transbordement. Les travaux concernent l'extension des terre-pleins à l'Est et au Nord, ainsi que l'allongement du quai principal. Dans les Antilles, la possibilité de développer le transbordement résulterait à la fois d'un positionnement géographique favorable, d'un contexte de stabilité, de sécurité et de fiabilité, d'une main d'œuvre plutôt bien formée, etc.

Au moment où le développement du service PCRF sur les Antilles françaises (îles distantes de 285 km, donc relativement proches) et des lignes assurant le maillage de ces

¹⁸⁰ Accords de partage des capacités de transport maritime.

¹⁸¹ Malgré des volumes beaucoup plus faibles, cette ligne offre des prix proches de ceux de la ligne Europe du Nord, qui bénéficie en outre, sur le retour, du transport des conteneurs *reefer* plus rémunérateurs. Une seule négociation commerciale intervient entre le groupement des producteurs de banane et la CMA-CGM, puisque MAERSK, MARFRET et WEC sont absents de ce marché.

¹⁸² Portique H3, de type New Panamax.

¹⁸³ Portiques H1 et H2.

territoires avec leur environnement régional (et au-delà) a permis une augmentation très sensible du trafic de transbordement à partir de Pointe-à-Pitre et Fort-de-France, plusieurs raisons militent pour un développement équilibré de ces deux ports et des complémentarités possibles afin de conforter leurs places respectives. En effet, le marché du transbordement sur la Caraïbe, se caractérise par une concurrence très forte entre ports. Les grands ports de transbordement (dans lesquels la part de cette activité est quelquefois prépondérante) facturent le mouvement de transbordement à un tarif très inférieur à celui du mouvement domestique¹⁸⁴, ce que permet le faible coût de leur main d'œuvre.

- Privilégier la complémentarité entre les deux plateformes

En attendant les travaux qui sont programmés, les infrastructures de ces deux ports sont d'ores et déjà complémentaires :

- tirant d'eau important à Fort-de-France, permettant d'accueillir des navires à pleine charge de plus de 2 500 conteneurs contrairement à Pointe-à-Pitre ;
- linéaire de quai insuffisant à Fort-de-France ne permettant pas l'accostage de plus de deux porte-conteneurs contrairement à Pointe-à-Pitre.
 - Compte tenu de l'accroissement de la taille des navires dans le monde, les ports Antillais doivent se préparer à ce changement qui va impacter l'ensemble des routes maritimes de la zone.
 - Nécessité de charger la banane dans les deux ports, avec un volume plus important en Martinique, donc impossibilité de se passer de l'une des deux plateformes.
 - Nécessité de répartir les conteneurs en transbordement entre les deux ports pour éviter la saturation.
 - Intérêt de disposer, avec ces deux ports, d'une souplesse dans l'organisation des escales et dans la rotation des lignes qui se croisent dans l'Est de la Caraïbe.
 - Intérêt de disposer d'une alternative en cas d'indisponibilité de l'un des ports.

L'amélioration des infrastructures et des outillages portuaires est donc un enjeu majeur pour les armateurs, aux Antilles, comme d'ailleurs à La Réunion ou en Guyane. Elle permettra la mise en service de navires plus importants, gage d'une meilleure performance des dessertes et d'une baisse des coûts. Elle ne prendra toute sa valeur que si elle est accompagnée d'une plus grande cohérence dans le travail portuaire.

L'ambition d'une plateforme de distribution à Saint-Martin

Vingt ans après le démarrage de ses activités en 1995, la troisième étape d'extension du port de commerce de Galisbay vient d'entrer pleinement dans sa phase active afin de développer son activité, trop fortement concurrencée par les infrastructures portuaires plus compétitives de Sint Maarten, et de tirer parti de l'élargissement du canal de Panama. Avec le dragage, le tirant d'eau du port passerait de 6,50 mètres à 12 mètres. Le projet d'extension prévoit également l'extension du terre-plein actuel sur 60 000 m² et le dragage du chenal d'accès sur une distance de 1,8 km. Objectif de ces grands travaux : faire croître la capacité d'accueil du port, qui pourrait traiter chaque année plus de 200 000 EVP contre 10 000 EVP actuellement. L'extension du port de commerce prévoit également l'acquisition de terrains supplémentaires pour y organiser des aires de stockage. Accueillir davantage de marchandises va donc permettre de récupérer des parts de marché en équilibrant le trafic

¹⁸⁴ Rabais supérieurs à 70 % dans le cas de Kingston.

domestique avec Sint Maarten. Mais le port aura également l'envergure adéquate pour se positionner sur le transbordement : il le fait déjà à petite échelle, mais l'ambition est d'être positionné comme une véritable plateforme de distribution vers les îles voisines.

➲ Pour un *hub* de transbordement à Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon entend anticiper sur les potentialités d'activité et de développement que sa position géographique lui offrirait d'ici quelques années avec en particulier l'ouverture de la route du Nord-Ouest. L'archipel de 6 000 habitants se trouve sur la route maritime entre l'Europe et l'Amérique du Nord et ce, en dehors de la pêche réduite à la part congrue. L'enjeu est de taille dans cet archipel au taux de chômage de moins de 7 % mais où les grands travaux publics viennent de s'achever. Saint-Pierre-et-Miquelon, situé dans l'Atlantique Nord en face du Saint-Laurent, a l'avantage d'être au croisement de plusieurs routes maritimes : de l'Europe du Nord vers Montréal et la côte Est des États-Unis, de l'Asie via Suez et la Méditerranée vers Montréal. De plus, le port de Saint-Pierre atteint rapidement les 25 mètres de tirant d'eau, ce qui permettrait d'accueillir des gros navires, il bénéficie d'une protection naturelle, il y a de la place et pas de concurrence avec d'autres activités portuaires. On note aussi l'absence, en Amérique du Nord, de *hub* de transbordement puisque ce n'est pas dans la culture des États-Unis et du Canada dont les ports sont très chers et soumis à des cultures syndicales fortes. Ce *hub* permettrait de desservir les ports canadiens comme Montréal et Québec, à faible tirant d'eau. Selon les études¹⁸⁵ entre 100 et 180 emplois directs seraient générés à l'horizon 2020 par le terminal, le coût total du projet (infrastructures et équipements) serait de l'ordre de 300 M€. Selon les estimations du ministère des Outre-mer, 50 M€ à 100 M€ devraient être défiscalisés. L'étude de faisabilité a duré près de deux ans. L'objectif est de créer un *hub* modeste avec une capacité de transbordement de cent à deux cent mille conteneurs.

Plusieurs projets d'activités possibles concourent à la création de ce grand port. L'un de ces projets renvoie à la différence de normes relatives à la composition du carburant entre l'Europe, les États-Unis et le Canada. Cette différence impose à certains navires d'utiliser deux cuves remplies des deux type de carburant afin de pouvoir pénétrer dans la zone économique Nord-américaine en respectant les normes officielles. L'idée serait de proposer aux navires concernés de n'utiliser qu'une seule cuve et de faire le plein de carburant adapté aux normes américaines et canadiennes à Saint-Pierre-et-Miquelon, à l'abri de l'isthme de Langlade et Miquelon. Un autre projet consiste à profiter des contraintes pesant sur les navires qui veulent faire du transbordement dans les ports américains ou canadiens, contraintes relatives notamment à la nationalité des équipages ou à la fiscalité. Pour contourner ces contraintes, les armateurs pourraient décider d'utiliser le port de Saint-Pierre comme un port de transbordement et d'éclatement de leurs marchandises.

➲ Une plateforme offshore multi-usage (POMU) pour la Guyane

La desserte maritime actuelle est assurée par deux lignes régulières : la ligne océanique (Europe/Guyane/Nord du Brésil) et la ligne « Guyanas » qui permet des liaisons avec les Antilles françaises et Port of Spain (Trinidad-et-Tobago) pour les marchandises transbordées¹⁸⁶. Sur la ligne Europe vers la Guyane le marché est un duopole monopolistique de fait géré par les accords de *Vessel Sharing Agreements* (VSA) passés entre CMA-CGM et MARFRET : pas de concurrence en prix, volumes faibles à l'aller et quasi inexistant au retour. Les prix sont

185 Co-financées par le Medef local et l'État à hauteur de 80 000 euros.

186 IEDOM, Guyane 2013, édition 2014, p. 113.

relativement stables mais élevés puisque le fret brut y est de 25 % à 30 % plus cher que sur les Antilles.

En Guyane, le projet d'amélioration des infrastructures portuaires était l'un des chantiers prioritaires du CPER 2007-2013, avec comme objectif de favoriser le désenclavement maritime du territoire : réhabilitation du quai n° 1 avec son allongement de 40 m achevé en avril 2011 et reconstruction du quai n° 2 en 2014 préalable à la mise en place d'un outillage de manutention verticale performant.

Pour autant afin d'anticiper les besoins d'une population à plus d'un demi-million d'habitants à l'horizon 2040¹⁸⁷, ainsi que la possible exploitation pétrolière offshore au large de la Guyane, du Surinam et du Nord-Brésil, le schéma d'aménagement régional 2014 « recommande d'engager des réflexions et études visant à définir les conditions d'aménagement et de développement du Port de Dégrad-des-Cannes dans un premier temps, d'un nouveau port demain si le besoin s'en faisait sentir (port en eaux profondes) ». Il s'agit d'augmenter de manière durable l'attractivité économique de la Guyane en :

- s'adaptant à la massification du transport maritime international et à l'élargissement du canal de Panama ;
- optimisant les flux logistiques sur le Plateau des Guyanes - Guyane française y compris le port de l'Ouest Guyanais, Suriname, Guyana, États fédérés du Brésil transfrontaliers ou transnationaux par rapport à la Guyane - par le développement des voies fluviomaritimes, en cohérence avec le transport routier ;
- facilitant les flux logistiques des opérations pétrolières au large des côtes guyanaises.

Pour répondre à ce besoin prospectif de la Guyane de disposer d'une plateforme portuaire adaptée ses évolutions, le GPM Guyane travaille actuellement à l'étude exploratoire d'une plateforme offshore multi-usages installée au large des côtes guyanaises. Il s'agit d'identifier plusieurs capacités industrielles qui semblent pertinent d'agrégérer sur la plateforme offshore multi-usages : un *hub* conteneurs et un terminal Ro/Ro, une base logistique pétrolière, un point d'appui pour les navires de travail, de pêche ou de l'action de l'État en mer déployés dans les approches guyanaises.

Il est également envisagé de créer à proximité de la plateforme, profitant de la « tranquillisation » du plan d'eau, un poste de transbordement au mouillage de produits pétroliers (pétrole raffiné, GPL), minier (clinker et gypse) ou de fer (provenant du Brésil et destinés à l'exportation). Ces travaux préliminaires permettent également de prendre conscience des réflexions déjà conduites sur le sujet depuis près de 50 ans par l'État et les collectivités de Guyane.

Les études lancées par le GPM Guyane concernent l'évaluation économique de chacune des activités susceptibles de s'implanter en mer, l'esquisse des services offerts par la plateforme et l'impact technico-économique de la co-implantation de ces activités sur la plateforme, l'estimation des revenus, la cartographie des parties prenantes (administration, entreprises, associations), l'identification des conséquences de la localisation de la plateforme dans la ZEE, en dehors des eaux territoriales, la caractérisation de la plateforme et la définition de l'étude de faisabilité, la fonctionnalité...

¹⁸⁷ Selon les projections de l'INSEE.

Un hub dans l'océan Indien pour renforcer la desserte maritime des ports français

Sur la ligne Europe vers l'océan Indien, l'offre de desserte est forte avec trois compagnies qui assurent les liaisons entre l'hexagone et La Réunion grâce à leurs propres navires : CMA-CGM, MAERSK et *Mediterranean Shipping Company* (MSC). Port-Réunion, troisième port français en termes de trafic conteneurisé, bénéficie ainsi d'une offre de desserte maritime avec trois services réguliers depuis l'Europe. Huit services proviennent d'Asie : MAERSK, MSC, PIL, MOL, CMA-CGM, NYK...

• Le choix de La Réunion

À **La Réunion**, le projet stratégique 2014-2018 prévoit la réalisation d'une darse de plaisance et l'extension du quai à conteneurs du Port Est afin de pouvoir accueillir des navires de 80 000 tonnes (contre 50 000 tonnes avant les travaux) et des porte-conteneurs de 3^e génération transportant jusqu'à 3 000 EVP. L'achat de deux portiques adaptés au déchargement de navires portes conteneurs de nouvelle génération devrait par ailleurs permettre de renforcer le rôle de plaque tournante du GPM en matière de transbordement, avec un objectif de 100 000 EVP en 2018. Les investissements dans la filière conteneurs permettront de remettre l'outil aux normes.

À **Mayotte**, les activités portuaires sont pénalisées par des aires de stockage insuffisantes générant ainsi un empilement des conteneurs sur plusieurs niveaux. Pour remédier aux problèmes d'engorgement, des investissements importants ont été réalisés. Ainsi, un second quai à conteneurs a été construit puis mis en service début 2010. D'une longueur de 223 mètres de long pour un tirant d'eau d'environ 14 mètres, cet ouvrage a coûté 62 millions d'euros financés par l'État et le département. Une extension de l'aire de stockage des conteneurs et un terminal gazier ont également été aménagés ainsi qu'un quai pour les pétroliers qui jusqu'alors mouillaient à Dzaoudzi.

La croissance des activités de transport et la course au gigantisme qui s'en est suivie ont entraîné une réorganisation des dessertes. Les ports secondaires se voient ainsi feederisés, et exposés à un risque d'érosion inexorable de la qualité de leur desserte maritime.

Sur ces vingt dernières années, Port-Louis (Maurice) s'est démarqué par l'accroissement de son trafic conteneurisé, trois fois supérieur à celui de La Réunion. Les différents niveaux de développement économique mais également les stratégies portuaires adoptées expliquent cet écart : positionnement de Port-Louis dans le transbordement (s'offrant en *hub* régional, alternative au port Sud-africain saturé de Durban pourtant acteur important pour les armateurs), développement de Port-Réunion en qualité de services et productivité (compte tenu des contraintes naturelles du port et de la volatilité du marché de transbordement incitant à la prudence). Ses volumes importants de trafic domestique en provenance d'Europe, alliés à la qualité des installations portuaires offrant des temps d'escale courts, constituent un avantage comparatif et un atout majeur de Port-Réunion dans une logique d'escale directe, puis de feederisation des autres ports de l'océan Indien, dont Port-Louis. L'armateur MSC a choisi l'île Maurice pour constituer son *hub* tandis que CMA-CGM a préféré La Réunion notamment pour des raisons de garantie de services, de sûreté-sécurité, ce qui pour la compagnie maritime représente un avantage compétitif indéniable. En outre, avec la diminution des lignes de desserte du port de Longoni (Mayotte) pour des raisons de rentabilité économique, les flux sont massifiés dans des ports d'éclatement régionaux, notamment Port-Réunion et Port-Louis.

Les activités logistiques des TAAF, partie intégrante de leurs activités économiques liées à la pêche, engendrant un trafic complexe de passagers, de fret et de combustible, nécessitent d'être prises en compte dans l'aménagement portuaire de Port-Réunion.

- Vers de nouveaux débouchés pour le port de Mayotte

Autre exemple **dans l'océan Indien**, avec Mayotte où le développement économique est la pierre angulaire de l'activité du port. Mais le boom économique des pays limitrophes du canal du Mozambique où les investissements actuels se comptent en milliards de dollars, notamment en Afrique sur fond d'exploitation de gaz et de pétrole, sont des éléments porteurs et accélérateurs pour Longoni qui dispose de nombreux atouts : un port sécurisé doté d'un projet de modernisation, un cadre réglementaire français et européen, un potentiel fort accompagné d'une dynamique d'entreprise qui « ira chercher ces marchés extérieurs » parmi une douzaine de ports en pleine expansion situés à une ou deux journées de mer, aux portes du lagon. Le projet de MCG a pris parti d'une dynamique d'ouverture vers ces marchés qui s'organisent pour les prochaines décennies autour de l'exploitation des ressources énergétiques et de leurs retombées car c'est une véritable opportunité pour de nouveaux débouchés : trafic, transbordement, zone franche, base arrière, créant des ressources échappant aux « transferts nationaux », une opportunité aussi pour une population de futurs diplômés mahorais qui pourra faire valoir ses compétences dans une région élargie.

Le refus calédonien de la feederisation

Le port de Nouméa pourrait également prétendre à ce statut de *hub* s'il défendait davantage sa position par rapport au port de Fidji. L'évolution du trafic maritime dans le Pacifique, caractérisée notamment par l'utilisation de porte-conteneurs de plus en plus grands, place le Port autonome de Nouvelle-Calédonie devant un choix : rester un port « principal » sur le trajet de la ligne « tour du monde » et s'en donner les moyens ou accepter de ne plus être relié aux routes maritimes que de façon secondaire après transbordement à Tauranga (Nouvelle-Zélande) ou à Sydney (Australie). Cette option suscite d'ailleurs parmi les professionnels des vues divergentes. Sans se prononcer sur l'opportunité de telle ou telle stratégie de moyen ou long terme, une réflexion sur le sujet ne peut que bénéficier aux acteurs assurant le service public portuaire, notamment en termes de visibilité pour leurs investissements.

Au-delà de la stratégie des armateurs, le Port de Nouméa ne souhaite pas être feederisé pour n'avoir pas été capable de suivre.

Dans ce contexte, du fait des échéances capitales qui attendent cet archipel en cours de décolonisation, une stabilité politique durable doit être retrouvée au sein du gouvernement collégial¹⁸⁸ de Nouvelle-Calédonie afin de ne pas porter préjudice aux nombreux projets en cours¹⁸⁹ au nombre desquels les projets portuaires.

¹⁸⁸ Le blocage a démarré le 16 décembre 2014, lorsque les trois ministres ont démissionné, ce qui a entraîné la chute de l'ensemble de l'exécutif collégial, composé de 11 membres.

¹⁸⁹ Réduction des inégalités sociales, définition d'une stratégie minière pour le nickel dont l'île regorge, redressement des comptes publics, préparation de l'avenir institutionnel, définition du corps électoral au centre d'une interminable polémique, relance de l'économie, rédaction d'un projet éducatif territorial.

L'hypothèse d'un second port de commerce en Polynésie française

La Polynésie étudie toujours l'hypothèse d'un second port de commerce pour désenclaver Papeete. Faratea n'est pas la solution, puisque des pétroliers ou des porte-conteneurs n'y accosteront pas, leur tirant d'eau étant trop important. Vairao semble plus approprié : il est opportunément rappelé que le Queen Elizabeth, le France ou le Clémenceau des militaires y avaient accosté.

En tout état de cause, la délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action qu'en Polynésie française, les ouvrages portuaires à venir soient à la mesure des potentialités économiques de la zone géographique concernée, et qu'une expertise de la zone de Vairao, réputée calme, avec des profondeurs d'eau de 30 m, puisse préciser si elle pourrait devenir le second port de développement après Papeete en accord avec les pouvoirs publics, la communauté portuaire et la société civile.

Pour un hub de pêche à Faratea en Polynésie française

Depuis 2004, une quinzaine de gouvernements se sont succédé en Polynésie française et le territoire traverse actuellement une crise au sommet. Dans son rapport d'autosaisine intitulée *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, le CESC observe que « *le schéma directeur du Port autonome de la décennie 2012-2022 n'a pas encore été acté par le gouvernement. Ce schéma directeur devrait en effet déterminer les orientations en termes d'investissements à réaliser en infrastructures portuaires et l'avenir du port de Faratea (sur la presqu'île de Tahiti).* »¹⁹⁰

Le schéma directeur du port autonome de Papeete, va évoluer une nouvelle fois dans son développement après plusieurs remises en cause en fonction des majorités gouvernementales et des crises politiques du territoire. En effet, lors du Conseil des ministres du 15 avril 2015, le gouvernement a relancé le projet d'aménagement global de la zone de Faratea sur la commune de Tiarapu-Est et de ses infrastructures portuaires en particulier. Cette zone comporte un foncier de près de 25 hectares. De nombreuses études ont été menées depuis 2003, pour réaliser, dans un premier temps, un grand port de commerce, dans un second temps, en 2006, un port de pêche, véritable *hub* de la pêche hauturière du pacifique sud central, et, dans un troisième temps, en 2009, un port du nautisme. Depuis lors, les options prises quant aux infrastructures portuaires du Port de Papeete (dragage de la passe Toata, construction de quais au long cours, marina du centre-ville) et de stockage des hydrocarbures, ont rendu ces options caduques. Le projet « *Hub de Pêche Faratea* », finalement retenu permettra, selon une estimation de 2006, la réalisation de plus de 25 milliards F CFP d'investissements privés en Polynésie sur cinq ans, l'emploi de 300 personnes pour les phases de chantiers, et la création de 800 à 1 000 emplois directs et indirects en phase d'exploitation, des métiers de la mer, de l'industrie navale, des services, de la restauration, des transports, des énergies, de la logistique et également de l'hôtellerie sur Taravao. Un tel projet permettra à la Polynésie d'offrir un site privilégié, comportant tous les métiers de la mer et services associés, afin de capter l'ensemble des bateaux de pêche travaillant dans le Pacifique sud central et particulièrement ceux actuellement aux abords de notre ZEE. L'établissement Tahiti Nui Aménagement Développement (TNAD) est donc mandaté pour relancer ce projet, afin de permettre au gouvernement de la Polynésie française de lancer avant

¹⁹⁰ Galenon Patrick et Sage Winiki, *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, rapport du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, 152/ CESC, janvier 2015, p. 14.

cette fin d'année 2015, un Appel à manifestation d'intérêt (AMI), auprès d'investisseurs ou de compagnies internationales des métiers de la mer.

Globalement, la délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action de renforcer l'attractivité et la compétitivité des ports ultramarins, tant sur le transit des marchandises que sur celui des personnes, ce qui passe par la promotion de projets stratégiques et partagés d'aménagement, de développement des infrastructures portuaires, basés sur l'anticipation et la mise en service d'infrastructures et des équipements nécessaires à l'accompagnement de la croissance des trafics, la recherche du meilleur tarif portuaire, le rôle du port comme acteur du développement durable local.

Pour les autres ports ultramarins, les enjeux principaux consistent à se moderniser pour conserver à la fois des lignes régulières de desserte directe, notamment vis-à-vis de l'Europe, et leur statut de port de « second rang ». Les ports de Wallis-et-Futuna sont désormais des ports de « troisième rang » c'est-à-dire que les marchandises importées par ce territoire sont d'abord débarquées dans un *hub* puis acheminées vers un port de « second rang » et transbordées pour être envoyées à Wallis-et-Futuna. Ce déclassement signifie des délais, un coût et des incertitudes supplémentaires, autant de contraintes qui amoindrissent en retour les rares possibilités d'exportation de l'archipel, comme l'ont indiqué MM. Patrick Bourven et Raymond Vidil au cours de leur audition.

Améliorer l'articulation croisière/activité touristique du territoire

Comme le soulignait M. Patrick Bourven¹⁹¹ lors de son audition, certains territoires ultramarins comme la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Martin mais aussi la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie disposent de véritables atouts pour développer leur activité de tourisme de croisière. Plusieurs enjeux doivent être pris en compte.

Lenjeu principal, pour certains territoires ultramarins, est de promouvoir la croisière basée car elle peut être beaucoup plus intéressante pour l'économie locale. En effet, les touristes concernés peuvent faire précéder leur croisière par un séjour sur le territoire ou la prolonger, ce sont autant de nuitées d'hôtel et de dépenses diverses qui bénéficient aux acteurs locaux du tourisme. En outre, dans les Antilles, la croisière d'escale peut d'une année sur l'autre disparaître car les îles sont très proches les unes des autres.

Tout d'abord, les bateaux de croisière ont de faibles tirants d'eau, de l'ordre de 7 à 8 mètres au lieu des 12 à 15 mètres des porte-conteneurs. Ils peuvent donc plus aisément accoster sur les quais situés près de la ville et leur accueil ne nécessite pas nécessairement des investissements pour améliorer le tirant d'eau. L'un des enjeux est d'améliorer l'articulation entre le quai de débarquement des croisiéristes et les activités proposées dans la ville : commerces, excursions, artisanat, restauration, promotion du territoire pour des voyages ultérieurs, etc. Cette articulation peut être améliorée. Au cours de la mission effectuée en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, certains professionnels du tourisme ont souligné que le week-end et en particulier le dimanche, Nouméa et Papeete offraient peu de distractions aux croisiéristes qui débarquaient, les commerces et les restaurants étant clos.

¹⁹¹ Audition de M. Patrick Bourven, ancien sous-directeur des ports et du transport fluvial à la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) Direction des services de transport du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 10 mars 2015.

Pour relever l'ensemble des défis relatifs au développement de la filière du tourisme de croisière et améliorer l'articulation « Paquebot-activités touristique du territoire », de nombreuses îles ont mis en œuvre d'importants investissements. Ainsi, **en Guadeloupe**, en termes d'investissements, les infrastructures ont été adaptées à la taille grandissante des navires avec la mise en service en décembre 2013 du 2^e terminal dédié aux croisières « Hall 2 » permettant d'accueillir simultanément deux navires de 3 500 passagers chacun, la rénovation du terminal H6 et la poursuite de la construction du terminal H4. Une base de réparation pour grands yachts à Pointe-à-Pitre avec un dock flottant d'une capacité de levage de 800 à 1 000 tonnes a été inaugurée en juin 2012.

Afin d'améliorer l'interface ville-port, le port de Basse-Terre a été repensé avec l'inauguration des aménagements de la place publique, de l'allée des croisiéristes et le doublement du quai saintois et le lancement des travaux de la gare maritime.

En Martinique, s'agissant de la croisière, le port de Fort-de-France compte trois terminaux, que sont le quai des Tourelles et le quai des Annexes, dans le secteur centre et l'appontement de la Pointe Simon, sur le front de mer de Fort-de-France. Les travaux d'extension de l'appontement de la Pointe Simon ont été achevés en janvier 2013 et permettent d'accueillir des bateaux de plus de 100 000 tonneaux. **À Saint-Martin**, en février 2014, un appel à maîtrise d'ouvrage concernant le développement de la baie de Marigot a été lancé. Le projet prévoit un futur quai de croisière qui permettra d'accueillir des navires de type de petites plaisances, des yachts et des bateaux inter-îles. Un terminal de croisière opérationnel est prévu pour 2017. **En Guyane**, le port de Degrad des Cannes est peu adapté pour l'accueil du trafic de croisière à cause de son faible tirant d'eau. Pour autant, deux croisiéristes y ont été fait escale en 2014 : le Club Med II et le Ponant. De plus de nombreux énormes paquebots croisent au large des îles du Salut près de Kourou (une vingtaine par an) : une stratégie commune entre le GPM Guyane et la ville de kourou serait de nature à renforcer la place de l'économie touristique de croisière dans ce territoire amazonien de découverte.

La réparation navale, une opportunité à saisir

Comme le soulignait M. Jean-Rémy Villageois au cours de son intervention, **la Martinique** possède un bassin de radoub pour faire de la réparation navale. En engageant un programme d'investissements adéquats, ce bassin pourrait être mis à la disposition de la plupart des armateurs et créer de l'emploi dans un secteur qui ne demande qu'à se développer. **La Nouvelle-Calédonie** souhaite développer la réparation navale dédiée aux navires assurant le trafic inter-îles. Il s'agirait de se doter d'une cale de halage plus importante qu'actuellement, qui a une capacité de 1 000 tonnes. En Polynésie française, le schéma directeur prévoit que fin 2015, le dock flottant de la marine, qui permet de mettre hors d'eau les navires et de les réparer, sera mis hors d'exploitation. Un projet de remplacement de ce dock est actuellement à l'étude car il est aujourd'hui proche de sa durée de vie maximale. Pour anticiper l'investissement, de 3,8 milliards de F CFP, « *L'objectif est vraiment de pouvoir couvrir tous les besoins de la flottille locale, même les bateaux les plus gros qui partent actuellement en réparation aux Fidji ou en Nouvelle-Zélande afin de développer la filière de la réparation navale, car il y les compétences. De plus, cela favorise l'emploi et augmente le chiffre d'affaires du port autonome* ». **En Polynésie française**, le Port autonome de Papeete assure l'exploitation de la cale de halage située à Fare Ute. Cette infrastructure de toute première importance pour l'entretien de toute la flottille polynésienne a été mise en service en 1951,

et a fait l'objet de nombreux travaux. Le ber, construit par la société Crandall Dry Dock (USA), a été réparé et modifié à plusieurs reprises. Le Port autonome de Papeete a entrepris le projet de modernisation de la cale en 2010 pour rétablir sa capacité de levage de 800 tonnes pour une durée de 10 ans, dans l'attente de la réalisation d'une nouvelle infrastructure de mise au sec de plus grande capacité. Cette installation est complétée, pour les navires de taille plus faible, par un certain nombre de chantiers navals privés disposant d'équipements de levage de l'ordre de 75 et 70 tonnes. Pour les besoins d'entretien et de réparation de navires plus importants, au-delà de 800 tonnes, le dock flottant de la Marine Nationale assure des prestations appropriées. Ce dock, co-géré avec la Chambre de commerce et d'industrie, situé dans la zone de réparation navale du port de Papeete (Fare Ute), a été installé en Polynésie française, en 1975. Il est capable de recevoir des bâtiments jusqu'à 3 800 tonnes, 150 mètres de long et 17,5 mètres de large, ayant un tirant d'eau maximum de 5,8 mètres. Il dispose de 30 ballasts. Il accueille une trentaine de navires par an.

Recourir aux financements publics

Les ports ultramarins, moteurs pour la croissance selon l'Union européenne ?

La politique maritime intégrée de l'Union européenne

La politique maritime intégrée¹⁹² mise en œuvre par l'Union européenne vise à aborder les questions maritimes de manière plus cohérente et à renforcer la coordination entre les différents domaines politiques. Elle porte sur des aspects multisectoriels, comme la « Croissance bleue », et sur des aspects qui nécessitent une coordination entre plusieurs secteurs et acteurs, comme la connaissance marine. Elle couvre plus spécifiquement les politiques transversales suivantes : la croissance bleue, les données marines et la connaissance du milieu marin, la planification de l'espace maritime, la surveillance maritime intégrée et les stratégies par bassins maritimes. Enfin, elle vise à coordonner, et non à remplacer, les politiques relatives à des secteurs maritimes spécifiques.

La stratégie de la « Croissance bleue »

La stratégie « Croissance bleue » de l'Union européenne vise à soutenir la croissance durable dans les secteurs marin et maritime. Elle reconnaît que les mers et les océans offrent un potentiel considérable en matière d'innovation et de croissance. Ces moteurs de l'économie européenne doivent contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive. L'économie « bleue » représenterait 5,4 millions d'emplois et une valeur ajoutée brute de près de 500 Mds d'euros par an. Cette stratégie se compose de trois volets : des mesures spécifiques de politique maritime intégrée (connaissance du milieu marin, aménagement de l'espace maritime, surveillance maritime intégrée) ; une stratégie par bassin maritime, visant à optimiser le dosage des mesures destinées à promouvoir la croissance durable en tenant compte des facteurs climatiques, océanographiques, économiques, culturels et sociaux ; une approche ciblée d'activités spécifiques (aquaculture, tourisme côtier, biotechnologie marine, énergie marine, exploitation minière des fonds marins, etc.). Les bassins maritimes actuellement définis ne prennent pas en compte les territoires ultramarins français. Pour autant, l'économie bleue est une thématique retenue par l'État en Martinique pour la période 2014-2015. La finalité et l'enjeu de l'étude lancée à cet effet est d'objectiver les activités liées à l'économie

¹⁹² Source : site de la Commission européenne.

bleue et d'apporter les réponses aux questions suivantes : Quelle est la part de l'économie bleue dans le PIB de la Martinique ? Quels sont la production globale et le chiffre d'affaires, la valeur ajoutée sociale, économique voire culturelle de ces activités ? Existe-t-il une vraie difficulté à trouver du personnel qualifié ? Quels sont les enjeux de formation, les emplois directs et indirects liés à ces activités ? En Guyane, les installations off-shore pourraient être couplées à d'autres activités marines dans le cadre du développement de l'économie bleue promu par l'Europe et dans le respect d'une économie circulaire respectueuse des enjeux environnementaux : activités de pêche ou de cultures marines, bases logistiques. Autre exemple en Polynésie française : dans le secteur de l'environnement, les actions remarquables sont tout d'abord l'élaboration d'une politique sectorielle de conservation et de gestion des espèces et des espaces naturels polynésiens, notamment aux fins de gérer l'immense espace maritime. Une conférence régionale portant sur les espèces marines emblématiques et l'écotourisme bleu, intitulée les « journées bleues », a été organisée en juin 2015 en collaboration avec le Programme régional océanien de l'environnement (PROE).

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action, qu'une fois terminées les évaluations de l'étude de Martinique, cette étude puisse être étendue à l'ensemble des Outre-mer.

*Les ports : un moteur pour la croissance*¹⁹³

Dans sa communication de 2007 sur la politique portuaire européenne¹⁹⁴, la Commission a souligné les éléments qui menacent les performances portuaires et les liaisons avec l'arrière-pays, la nécessité de moderniser les ports tout en respectant l'environnement, le manque de transparence dans l'utilisation des fonds publics, les restrictions de l'accès au marché et les questions relatives à l'organisation du travail dans les ports. Le Livre blanc sur les transports de 2011 et l'acte pour le marché unique l'ont mis l'accent sur la nécessité de disposer d'infrastructures portuaires bien connectées, de services portuaires efficaces et fiables et d'un système transparent de financement des ports.

Dans sa communication sur *Les ports : un moteur pour la croissance*, la Commission européenne fait le point sur la politique portuaire européenne et recense une série d'actions de l'Union européenne (UE) nécessaires pour exploiter davantage le potentiel des ports dans les domaines suivants : relier les ports au réseau transeuropéen, moderniser les services portuaires, promouvoir le dialogue social, améliorer le profil environnemental des ports et encourager l'innovation. Les Outre-mer sont ainsi éligibles au financement RTE-T¹⁹⁵. Selon la DG MOVE, **les ports d'outre-mer appartenant au réseau global** ont deux options pour bénéficier d'un concours financier européen à ce titre :

- recourir à un des **instruments financiers** prévus par le règlement Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (*chapitre V du Règlement Mécanisme pour l'interconnexion en Europe*) ;
- participer à un projet d'autoroute de la mer **avec un port du réseau central qui ne peut-être un port de leur métropole** (*article 21 du Règlement Mécanisme pour l'interconnexion en Europe*).

193 Commission européenne, *Les ports : un moteur pour la croissance*, communication COM(2013), 295 final, 23 mai 2013.

194 Commission européenne, *Communication sur une politique portuaire européenne*, COM(2007) 616 final, 18 octobre 2007.

195 Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), Les règlements RTE-T (Orientations (règlement « spécifications du réseau ») et Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (règlement « financier »)), L. 348, 20 décembre 2013.

En outre, dans sa politique en faveur des ports des DOM au titre du FEDER comme de certains COM au titre du Fonds européen de développement (FED) - les ports de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française ne bénéficient plus de financements du FED -, l'Union européenne intervient notamment en finançant leurs grands travaux de modernisation ou d'extension.

L'offensive européenne pour l'investissement et l'Outre-mer

L'effet de levier attendu du « plan Juncker »

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques, mis en place en partenariat avec la Banque européenne d'investissement (BEI) est au cœur de l'offensive pour l'investissement en Europe destiné à favoriser la croissance et l'emploi, dit « **Plan Juncker** »¹⁹⁶. Il soutiendra en particulier l'investissement stratégique, notamment dans les transports, l'innovation, la recherche, l'énergie et l'éducation - des domaines où les territoires ultramarins accusent beaucoup de retard. Globalement, un apport de départ de 21 Mds € servira de garantie publique pour un emprunt de 61 Mds €, qui seront censés rassurer les investisseurs privés, dégageant ainsi 315 Mds € dans différents projets.

L'Outre-mer peu associé

Ce plan vise d'abord à combler le manque d'investissement en Europe, avec un mécanisme qui draine l'argent vers les pays qui ont le plus souffert de la crise, particulièrement ceux de l'Europe du Sud, par un mouvement de solidarité entre États membres. En décembre 2014, la France a présenté une liste de 32 projets qu'elle considère comme éligibles au « Plan Juncker », élaborée de manière unilatérale sans consultation ni des régions de métropole, ni de celles d'Outre-mer.

Il est probable que la Commission européenne estime que certains projets proposés par les régions peuvent être cofinancés par les fonds structurels européens, comme c'est le cas des ports des DOM qui bénéficient du Fonds européen de développement régional (FEDER) pour financer leurs projets d'investissements.

En Guadeloupe, sur un projet global de 159 M € - dont 60 % supporté par le GPM -, les travaux du nouveau terminal à conteneurs est envisagée en deux phases, d'un montant respectif de 70 et 60 M €, avec l'aide du FEDER : la première phase concerne 2014-2015 - dont 7 M € de la région Guadeloupe -, la seconde 2018-2019. En **Martinique**, l'extension du terminal de la Pointe des Grives, à hauteur d'environ 60 M € est aussi en partie soutenu par l'Europe. À noter qu'à **Saint-Martin**, le port de Galisbay a fait l'objet d'importants investissements en 2014 pour maintenir sa capacité d'accueil : 1,4 M€, financés à 50 % par les fonds FEDER, ont permis la réfection du terre-plein (travaux de VRD) et du quai annexe destiné au trafic inter-îles.

En Guyane, l'amélioration des infrastructures portuaires a été réalisée pour un coût de 65 M €, financé à hauteur de 34,6 M € par la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane (CCIG) - l'ancien concessionnaire -, 5 M € par la région Guyane, 8 M € par l'État et 17,4 M € par le FEDER.

¹⁹⁶ Ce plan mobilisera au moins 315 milliards d'euros d'investissement privé et public dans l'Union européenne - 7 % de cette somme sont une garantie européenne pour rassurer les investisseurs privés qui débloqueraient leurs fonds.

À La Réunion, les investissements prévus sur cette période s'élèveraient à 140 M €, avec un taux de subvention attendu de 70 % (Union européenne, État et collectivités territoriales). La filière conteneurs bénéficierait de plus de 100 M € d'investissements. En 2013, 92 M € d'investissements ont été lancés et le programme 2014 s'élève à 51 M € dont 33 M € sur l'activité conteneurs. 35 M € de subventions sont attendus.

Au niveau des territoires ultramarins éligibles au FED, on peut citer l'exemple des travaux du port de commerce de Mata'Utu sur **Wallis**, qui ont coûté 11,4 M € pris en charge à 75 % par l'Union européenne sur les fonds du IX^e FED et à 25 % par l'État, sur le contrat de développement 2012-2016. Sur **Futuna**, la reconstruction du port de Leava est inscrite au programme du 10^e FED pour un montant total de 1,8 milliard de F CFP. Un financement exceptionnel d'un montant total de 54 millions de F CFP a été accordé par l'État au cours de l'année 2013, pour construire la capitainerie du port.

Crédibiliser les projets portuaires ultramarins

Dans la déclaration finale de la 20^e Conférence des régions ultrapériphériques du 6 février 2015 en Guadeloupe, les RUP ont rappelé leur adhésion au « Plan Juncker » et aux objectifs de croissance et d'emplois, qui doivent se décliner dans ces territoires en tenant compte des réalités de l'ultrapériphérie. À ce titre, c'est un dialogue spécifique avec la Commission européenne qui est réclamé, pour envisager dans ces régions ultramarines, la déclinaison du plan et son adaptation à leur environnement économique et financier respectif. L'idée pourrait consister concernant les ports, à proposer un ou plusieurs grands projets dans les régions ultrapériphériques et les PTOM, correspondant à la fois aux besoins de ces régions européennes et territoires et profitables également à l'ensemble de l'Union européenne. Par exemple des projets en prolongement de ceux engagés par les différents ports qui pourraient être encore plus ambitieux avec des moyens financiers plus offensifs. Plus spécifiquement le projet de port off-shore de la Guyane pourrait être inscrit au titre du « plan Juncker » pour lui donner de la visibilité : figurer sur la liste des projets français éligibles crédibilise le projet auprès des investisseurs privés.

D'une manière générale, dans le Pacifique, l'Atlantique et l'océan Indien, de grands projets portuaires sont envisagés, mais les moyens financiers sont limités, si bien que la mise en exergue de ces projets au titre du « Plan Juncker » pourrait attirer les investisseurs privés intéressés.

La recherche de prêts préférentiels

Lors de son audition, M. Patrick Bourven a précisé que le ministère de l'Énergie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) étudiait actuellement avec la Caisse des dépôts comment faire bénéficier aux GPM de prêts susceptibles de financer leurs investissements aux meilleurs taux. Cette réflexion concernerait d'abord les GPM métropolitains puis serait étendue aux GPM ultramarins. Les banques seraient actuellement très prudentes face à des demandes de prêt pour financer un investissement qui se rentabilise sur 50 ans et seraient plutôt enclines à financer sur une période de 15 à 20 ans.

Le soutien de l'État aux infrastructures de transport

Dans la loi de finances pour 2015, le programme « Infrastructures et services de transport » prévoit une action « Infrastructures fluviales, portuaires et Aéroportuaires » de soutien aux infrastructures portuaires avec 313,1 M € en autorisations d'engagement (AE)

et 320,1 M € en crédits de paiement (CP)¹⁹⁷. Plus de 80 % de cette action sont constitués de dépenses de fonctionnement (subventions pour charges de service public). Au titre des dépenses d'intervention, 49,9 M € en AE et en CP, soit plus de 80 % du montant total de ces dépenses, sont prévus pour l'entretien des infrastructures et l'exploitation des ouvrages des GPM. En effet, en vertu de l'article L. 111-4 du Code des ports maritimes, l'État supporte les frais d'entretien et d'exploitation des écluses d'accès, des chenaux d'accès maritimes, de la profondeur des avant-ports, des ouvrages de protection contre la mer ainsi que les dépenses relatives aux engins de dragage. Ce financement est particulièrement important pour le GPM de Guyane. Les moyens de cette action sont complétés par des fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)¹⁹⁸ pour l'entretien et le développement des infrastructures fluviales et portuaires. Ces fonds de concours (35,6 M€ en AE et à 61,3 M€ en CP) financent notamment la part de l'État dans les contrats de projets ou de développement pour les volets portuaire et fluvial ; le plan de relance portuaire prévoyait le versement aux GPM de 174 M€ sur cinq ans, complétant ainsi l'enveloppe inscrite pour les ports aux contrats de plan État-région (CPER) 2007-2013.

Dans le cadre de l'action « Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens », 7,6 M € en AE et CP sont prévus au titre du développement de transport combiné maritime et fluvial. Les crédits destinés au soutien au transport maritime ou fluvial (0,7 M €) ont pour principal objet d'assurer la participation de l'État au plan d'aide et à l'innovation 2013-2017. Enfin, cette même action prévoit au titre des dépenses d'intervention, 0,2 M € versés en tant que subventions à des associations ou autres organismes contribuant à l'animation ou à la réflexion sur les évolutions portuaires, ainsi qu'à la promotion du transport maritime.

Toutefois, la question de la non-soumission des RUP à la prochaine directive sur la transparence financière des ports (comptabilité analytique, justification du niveau des redevances par rapport au coût du service fourni, soumission à une autorité indépendante de contrôle et à un comité des usagers...) reste posée¹⁹⁹.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère, concernant les aides d'État, la poursuite des actions de lobbying de l'UPF et de l'ESPO, auprès des parlementaires européens et de la DG MOVE afin d'obtenir l'exclusion de certains investissements (dragages,...) et l'exemption de notification des financements publics d'autres investissements, non sélectifs vis-à-vis des opérateurs.

Le soutien de l'État au transport international maritime

Un dispositif national de compensation de certains surcoûts de transports liés à l'éloignement géographique des territoires ultramarins existe²⁰⁰. Il est cofinancée par le dispositif européen prévu au titre du fonds européen FEDER²⁰¹ qu'est l'allocation spécifique

¹⁹⁷ Rodet Alain, député, rapporteur spécial, Annexe n° 18 « écologie, développement et mobilité durables transports routiers, fluviaux et maritimes aides à l'acquisition de véhicules propres », sur le projet de loi de finances 2015, p. 27.

¹⁹⁸ L'AFITF a été créée par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004 à l'issue du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 pour porter la part de l'État dans le financement des grands projets d'infrastructures ferroviaires, fluviales, maritimes et routières.

¹⁹⁹ La directive résultera des débats autour du rapport Fleckenstein qui a été remis au parlement en mai 2015. Il est prévu un examen en octobre des plus de 5500 amendements déposés et un éventuel vote en novembre 2015 de cette année.

²⁰⁰ L'aide au fret est instituée par l'article 24 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM).

²⁰¹ Sur la période 2007-2013, le montant prévu de l'aide européenne était de 217,5 M€. Convention de délégation de service public - 2,486 M€ - signée entre l'État et le transporteur Transport Service International (TSI) en août 2009 sur le segment maritime « palan sous palan » (transport de quai à quai), pour une durée de sept ans.

de compensation des surcoûts liés aux handicaps des régions ultrapériphériques. L'aide au fret prend en charge une partie des coûts de production des entreprises par l'allègement des frais de transports des intrants (matières premières et produits semi-finis entrant dans le processus de fabrication locale) au départ de l'hexagone ou d'un autre État membre de l'Union européenne et des frais de commercialisation sur le marché métropolitain des extrants, produits de fabrication locale. Les entreprises de production bénéficiaires se trouvent dans les DOM, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon ou encore à Wallis-et-Futuna.

Par ailleurs, l'État subventionne à hauteur d'environ 5 M €, non seulement la desserte internationale maritime en fret de Saint-Pierre-et-Miquelon via Halifax, mais également les opérations²⁰² de réception des marchandises, le conditionnement, les formalités douanières et l'empotage des conteneurs, et en aval, les opérations couvrant le dépotage, les opérations de dédouanement et la mise à disposition des marchandises.

Point fiscal sur le régime dérogatoire « taxation au tonnage »²⁰³

Ce régime permet aux compagnies maritimes d'être imposées sur la base du tonnage de la flotte plutôt que sur leurs bénéfices réels. S'agissant d'un régime fiscal dérogatoire, il constitue donc une « aide d'État » au sens de la législation communautaire. En effet, depuis 2003 et conformément au Code général des impôts²⁰⁴, les fréteurs français, en principe soumis à l'impôt sur les sociétés (IS), ont la possibilité d'opter, pour une période de dix ans renouvelable, pour un impôt forfaitaire de taxation calculé en fonction du tonnage (« taxation au tonnage ») des navires qu'ils exploitent en les louant à des affréteurs.

L'accès au régime de taxation au tonnage

L'accès à ce régime fiscal de faveur suppose le respect de certaines conditions dont notamment une condition liée à l'affrètement : en effet, il existe différents types de contrats d'affrètement selon la manière dont est répartie l'exploitation du navire. Ainsi, sont éligibles les navires pris en affrètement coque nue²⁰⁵ ou à temps²⁰⁶, et ne sont donc pas concernés les navires pris en affrètement au voyage²⁰⁷.

Par ailleurs, s'y rajoute une condition liée au pavillon : pour les navires affrétés à temps ne battant pas pavillon d'un état membre de l'UE, la Commission européenne dans le cadre de la validation des régimes constitutifs d'aides d'État, a imposé que ces navires ne représentent pas plus de 75 % de la flotte de ces compagnies. L'article 209-0-B-I du Code général des impôts (CGI) dans sa rédaction d'alors, portait mention de cette condition.

Mais en 2004, la France, sous l'effet de contraintes logistiques²⁰⁸, supprima cette règle spécifique relative au pavillon des navires affrétés « à temps » sans alors le notifier à la Commission européenne. Ainsi la loi de finances rectificative pour 2005²⁰⁹ a introduit une

202 Il s'agit depuis décembre 2013, d'un marché passé avec une société rémunérée à la tonne.

203 Informations fiscales délivrées par M.-H. Delage/Tangor Fiscalité.

204 Référence au I de l'article 209-0 B du Code général des impôts (CGI).

205 Coque-nue : quand l'affréteur prend en charge la gestion commerciale et nautique. L'équipage est donc dans ce cas recruté et payé par l'affréteur.

206 À temps : le fréteur n'effectue que la gestion nautique du navire, l'affréteur assurant sa gestion commerciale.

207 Au voyage : laisse la gestion complète du navire à l'affréteur.

208 La France doit recourir à des navires immatriculés sous pavillon étranger car elle ne dispose plus d'une flotte suffisamment puissante (voir le débat sur la Création du registre international français/Suite de la discussion d'une proposition de loi déposée le 30/10/2013 / 183^e séance de la session ordinaire 2004-2005).

209 Loi 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

règle générale de pavillon et a supprimé la règle spécifique applicable aux navires affrétés à temps. Les dispositions du Code général des impôts furent modifiées en conséquence.

En novembre 2013, la Commission européenne décida d'ouvrir une enquête approfondie afin d'examiner si les modifications apportées à la réglementation fiscale française étaient conformes aux règles communautaires.

La confirmation du dispositif

La Commission européenne constata alors que les bénéficiaires de la taxe au tonnage en France ne disposaient pas, pour autant, d'une flotte constituée à plus de 75 % de navires affrétés « à temps » battant pavillon de pays hors UE ou hors Espace économique européen (EEE), et forte de ce constat, souhaitant combattre tout effet d'aubaine, elle demanda à la France de s'engager à ce que les compagnies redevables de la taxe au tonnage, exploitent au moins 25 % de leur tonnage sous un pavillon de l'UE/EEE. L'enquête de la Commission européenne a été clôturée en date du 4 février 2015, sous réserve que cette condition imposée à la France, s'avère effective dans le temps.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que cette confirmation du respect des quotas, même si elle est réelle dans les faits, pose clairement, selon les compagnies maritimes, un problème de limitation dans le choix de gestion de leur flotte.

Inventer un nouveau paradigme de la compétitivité des terminaux portuaires ultramarins

La concurrence des pays proches : une réalité

La concurrence des pays proches n'est pas le moindre des défis. Pour exemple, en Martinique et en Guadeloupe, c'est celle de la Caraïbe Nord. En effet, la Caraïbe se situe à la croisée des routes Nord-Sud, entre les deux Amériques, et Est-Ouest entre l'Asie et l'Amérique d'une part et l'Amérique et l'Europe d'autre part. Par exemple, la CMA-CGM a décidé d'investir à Kingston, en Jamaïque, et pas dans ces deux îles, car ce ne sont ni les mêmes marchés ni les mêmes zones géographiques. Kingston est la route naturelle des porte-conteneurs qui passent par le canal de Panama : la Martinique et la Guadeloupe, c'est la Caraïbe Sud-ouest. Kingston représente 2 500 mètres de linéaire de quai pour le transbordement des conteneurs : la Martinique et la Guadeloupe, seulement 600 mètres chacun. Sans oublier le transbordement, qui est une activité essentielle et très compétitive : en Jamaïque, les coûts de la main d'œuvre permettent certainement à la CMA-CGM de travailler à des conditions plus économiques que dans les Outre-mer français. Ces explications sont convaincantes : la concurrence des pays proches est une réalité.

S'agissant de l'océan Indien et La Réunion, c'est l'île Maurice qui fait tout son possible pour être le point de passage des conteneurs. En Amazonie, la Guyane n'est pas à l'abri d'une concurrence du Port de Paramaribo au Suriname voisin. Dans ce contexte, certains ports ont déjà tranché les débats et les options sur les modèles d'exploitation des terminaux - Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et La Réunion - et sur le rôle des autorités portuaires. Ces débats restent largement ouverts dans les trois GPM de l'Atlantique à la recherche de plus de compétitivité face à la distorsion de concurrence sur les coûts et la main d'œuvre qui ne peuvent pas être comparé à ceux des îles jouxtant les territoires et départements d'Outre-mer.

Les autorités portuaires face aux enjeux de la manutention

Le bon fonctionnement d'un port, en termes de manutention, est une donnée majeure pour une compagnie maritime qui veut être partie prenante, car il s'agit d'un domaine très concurrentiel avec une incidence importante sur les coûts. Pour les activités de transbordement par exemple, des améliorations significatives en matière d'organisation de la manutention et de compétitivité tarifaire s'imposent. Sinon, les avantages consentis pour attirer ce type d'activité seront nécessairement financés par un transfert sur les coûts du trafic domestique et donc sur le consommateur local.

Éléments de contexte dans les RUP

Néanmoins, dans ce domaine, certaines mutualisations ont déjà été réalisées. **Le Grand port maritime de la Guadeloupe** dispose aujourd'hui d'une mutualisation complète des moyens humains (création de la société Arema), des moyens techniques (la SA Technika) et d'organisation des terre-pleins (le GIE Opera). Les sociétés de manutention horizontale **en Guyane** ont également mutualisé les manutentionnaires avec la création du regroupement d'employeurs GEMAG. **En Martinique**, les moyens humains font l'objet d'une mutualisation dans le cadre d'une association. Les outillages et la gestion informatisée du terminal font également l'objet d'une mutualisation par la création de sociétés dédiées. Ces outils de mutualisation ont non seulement collaboré efficacement à la paix sociale mais permettent également de poursuivre une efficience accrue dans l'utilisation des moyens de travail. Ainsi, dans la zone Atlantique, la manutention portuaire est marquée par des éléments structurels qui lui sont propres puisque la compagnie maritime CMA-CGM est considérée en situation de position dominante sur l'ensemble des Grands ports maritimes de Guyane, de Guadeloupe et de Martinique. Même si cette compagnie ne se considère pas en situation de monopole²¹⁰ dans la mesure où aux Antilles, par exemple, la moitié du trafic maritime est réalisé par ses concurrents, c'est tout de même l'une des raisons pour lesquelles la réforme portuaire n'a pas été mise en œuvre dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Cette situation particulière des GPM de la zone Atlantique diffère du cas de **La Réunion** qui part d'un constat relativement différent de celui des Antilles et de la Guyane, puisque les entreprises de manutention ne sont actuellement pas contrôlées par un ou plusieurs armateurs : pas de position dominante²¹¹ et un outillage de quai renouvelé et maintenu par le port. Quatre entreprises se partagent l'activité de manutention dans les conditions suivantes :

- la société SOMACOM : entre 35 et 45 % de l'activité conteneurs de La Réunion. Le principal armateur client de la société SOMACOM est la compagnie maritime MSC ;
- la société SAMR : 5 à 10 % de l'activité RoRo, (transport de véhicules sur remorques), 4 à 15 % de conteneurs. Il s'agit d'une filiale à 99,99 % de la Société anonyme de Manutention et de Participation, appartenant elle-même au groupe Bolloré. Le principal client armateur de la SAMR est le groupe CMA-CGM ;

²¹⁰ Audition de MM. Jean-François Tallec, Conseiller institutionnel pour la politique maritime de la CMA-CGM et Laurent Martens, Responsable du développement des terminaux portuaires, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 24 mars 2015.

²¹¹ L'Autorité de la concurrence a réprimé une entente sur les prix des prestations entre trois manutentionnaires dans le domaine de la manutention portuaire à La Réunion (décision du 18 janvier 2011).

- la société SGM Manutention : 90 à 95 % du RoRo, 15 à 40 % des conteneurs. La société, qui emploie environ 90 personnes, est en relation commerciale avec l'armateur Maersk Line depuis environ 2006 ;
- la Coopérative Ouvrière Réunionnaise (COR) : 100 % du charbon, 100 % du conventionnel (fers et aciers), 100 % du riz en « big bags », 100 % des céréales en vrac, 100 % du clinker (composant du ciment) et manutention régulière de conteneurs.

La quasi-totalité de la manutention des conteneurs est assurée par les sociétés SGM Manutention, SOMACOM et SAMR qui, par ailleurs, possèdent chacune des participations à même hauteur dans deux groupements d'intérêt économique (GIE) et une Société par actions simplifiée (SAS), ceci notamment dans le but de mutualiser l'outillage technique et informatique.

À Mayotte, un débat est actuellement ouvert quant au positionnement de MCG en qualité de manutentionnaire concurrent/ou non de la SMART qui exerce actuellement ce métier sur le port.

Même si la CMA-CGM a choisi de faire son *hub* à La Réunion qui se trouve au carrefour des routes de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique du sud, Mayotte doit rester compétitif pour valoriser sa position de port européen à proximité de l'Afrique de l'Est et de l'Asie. Dans la RUP de Saint-Martin, le port est placé sous la souveraineté de la collectivité territoriale.

L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) relatif aux RUP : cas de l'outillage portuaire

La spécificité des DROM est reconnue par le droit européen²¹², le traité de Lisbonne le confirme - article 349 du TFUE (alinéa 1) -, et autorise « *des mesures spécifiques visant, en particulier à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes* ». L'alinéa 2 ajoute que les mesures visées portent « *notamment*²¹³ » sur : « (...), *les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité (...)* ».

C'est ainsi que la nature de la concurrence imparfaite dans le domaine portuaire Outre-mer à cause de l'isolement des zones portuaires²¹⁴ ne permet pas vraiment de faire jouer la concurrence en matière d'acheminement. D'où le fait que l'ensemble des activités de manutention demeure de la compétence des GPM, avec une faculté pour chacun des ports de prévoir à terme une cession des outillages selon les possibilités d'ouverture à la concurrence locale, ainsi que le détachement des personnels. Aussi est-il nécessaire de réfléchir à la modernisation de la manutention dans les ports de façon plus longue et concertée dans les Outre-mer qu'en métropole, tout en retenant que tout le monde s'accorde à reconnaître que la productivité a augmenté de l'ordre d'environ 20 % lors de la privatisation de la manutention dans les ports métropolitains, compte tenu des investissements réalisés sur la même période.

²¹² Le traité d'Amsterdam du 1^{er} mai 1999, a pour la première fois affirmé le statut de région ultrapériphérique, à l'article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Le traité de Lisbonne confirme la spécificité du statut de RUP, en reprenant les dispositions de l'actuel article 299-2, dans le nouvel article 349 du TFUE.

²¹³ L'emploi de l'adverbe « *notamment* » montre que des mesures spécifiques aux RUP pourraient toucher d'autres domaines que ceux expressément cités.

²¹⁴ Assemblée nationale, *Étude d'impact relative aux dispositions portant réforme des ports d'Outre-mer*, octobre 2011.

La délégation à l'Outre-mer du CESE prend acte de cette situation, mais garde en mémoire que ce volet de la réforme portuaire métropolitaine visait²¹⁵ à mettre fin à des dysfonctionnements pesant sur la compétitivité des ports français, comme l'absence de commandement unique, la non-conformité des horaires de travail des dockers et des conducteurs d'engins, l'organisation même du travail de ces derniers.

Bien entendu, la notion de commandement unique n'est pas obligatoirement synonyme de monopole car il peut être constitué d'un regroupement d'entreprises.

Le cas des PTOM

En Nouvelle-Calédonie, à l'exclusion du minerai, la manutention des marchandises est effectuée actuellement par cinq sociétés d'acconage : MANUTRANS, SOFRANA, MANUCAL, SATO et la SAT. Dans ce secteur, des modifications importantes sont intervenues au cours des années 90. Les nombreux conflits sociaux du début de la décennie (62 jours ouvrables bloqués en 1994) ont, en effet, rendu nécessaire une rénovation du cadre de fonctionnement de la manutention portuaire pour s'adapter, notamment, à la généralisation de la conteneurisation. Cette rénovation est passée par la mensualisation des dockers et leur embauche par les sociétés d'acconage dans le cadre de la réforme de 1995 qui devait permettre d'assurer la paix sociale au Port autonome et induire une diminution des coûts de la manutention pour les compagnies maritimes du fait de la suppression des heures supplémentaires dues aux dockers. Une nouvelle modification importante est intervenue en 1999 par l'agrément d'un 4^e acionier. Avant cette date, la société du chalandage détenait plus de 50 % du marché de la manutention portuaire à travers, notamment, son contrat avec la CMA-CGM : or une offensive syndicale contre cette société a abouti à son blocage total pendant plus de deux mois. Parallèlement une négociation a été menée par les syndicalistes avec la CMA-CGM en vue de mettre en place une compagnie d'acconier garantissant mieux la paix sociale : la Société d'acconage territoriale (SAT) qui a reçu l'agrément du Conseil d'administration du port. De fait, cette société s'est vue attribuer par la CMA-CGM les opérations de manutention de ses navires après une période de transition, une clause de transfert assurant bien la prise en charge du contrat par la SAT dès sa mise en place. Force est de constater l'existence d'une relative paix sociale depuis lors.

Dans le Port de Papeete, la manutention des marchandises est concédée à des sociétés privées d'acconage, de manutention et de transport qui sont soumises à l'obligation de service public. Ces sociétés ont le libre choix du recrutement de leur personnel qui bénéficie d'une convention collective et des moyens à mettre en œuvre pour les opérations sur les navires. Leurs seules obligations sont de soumettre leurs tarifs à l'agrément des autorités portuaires et de respecter les horaires de manutention imposés par le port. Le port de Papeete est d'ailleurs cité en exemple en ce qui concerne le traitement des navires et la rapidité de leur déchargement. Les trois sociétés d'acconage privées sont JA Cowan & Fils, la SAT NUI et la COTADA. Toutes trois détiennent une autorisation d'outillage privé avec obligation de service public valable pour une durée de 20 ans.

Sans en avoir le statut, les Ports autonomes du Pacifique ont donc depuis longtemps adopté le modèle des Grands ports maritimes métropolitains dans le domaine de la manutention. Avec un tel système, la liberté est offerte aux armateurs de choisir leur manutentionnaire pour la réalisation des opérations de manutention verticale, gage d'une

²¹⁵ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, février 2012.

véritable concurrence au profit du client. Les risques de discrimination par un opérateur dominant sont ainsi réduits, puisqu'aucun d'entre eux ne peut abuser de sa position pour favoriser sa situation. Certes, ces manutentionnaires n'ont pas d'activité de transport maritime, mais nous n'avons pas noté que cette situation n'était pas de nature à remettre en question la nature de leurs prestations vis-à-vis des clients de l'armateur. En d'autres termes, il ne semble pas y avoir de mise en péril de l'obligation juridique de l'armateur de livraison physique conforme au client. De plus, ces opérateurs n'échappent pas à la double régulation par le jeu du marché très concurrentiel dans le Pacifique, et par celui de l'autorité portuaire garante de l'intérêt général au travers d'un tarif des coûts de passage portuaires, validé *in fine* par les autorités gouvernementales locales.

Les ports de Mata'Utu (Wallis) et de Leava (Futuna) ne disposent d'aucun équipement de manutention du fret. Les navires susceptibles d'y faire escale doivent donc être équipés. Quatre entreprises locales (deux à Wallis, deux à Futuna) contrôlent la manutention avec leurs propres matériels et effectifs.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que dans le Pacifique, le maintien d'une concurrence réelle entre armateurs sur l'intégralité de la chaîne logistique (liberté de choix de la manutention portuaire comprise) constitue un enjeu concurrentiel majeur devant être précieusement préservé.

1.1. *Le commandement unique de la manutention dans les GPM*

L'avancée vers un commandement unique n'est pas un sujet tabou. L'objectif étant celui d'une meilleure maîtrise du coût et de la performance du passage portuaire. Un commandement unique permet de mieux organiser le travail de manutention portuaire, d'accroître la productivité et donc la performance du passage portuaire, qui est un des outils de la lutte contre la concurrence des pays voisins. Il convient toutefois d'être vigilant sur les risques de monopole dans ce domaine.

- Le contrôle de la manutention horizontale par le port

Cette avancée vers un commandement unique doit s'effectuer dans des conditions différentes de la métropole. En effet, la grande majorité des directeurs de port ne souhaite pas le transfert de l'outil de manutention verticale.

Cette position se rapproche de la classification proposée par la Banque Mondiale dans son module 3 du « *Port reform Toolkit* », déclinée en 4 catégories possibles pour la gestion des infrastructures, des superstructures, des opérations, et des autres services.

Tableau 6 : Classification de l'outillage portuaire de la Banque Mondiale

<i>Ports models</i>	Infrastructure	Superstructure	Opérations	Autres services
<i>Service Port</i>	Public	Public	Public	Majorité Public
<i>Tool Port</i>	Public	Public	Privé	Public-Privé
<i>Landlord Port</i>	Public	Privé	Privé	Public-Privé
<i>Private Port</i>	Privé	Privé	Privé	Majorité Privé

Source : World Bank, Port Reform Toolkit, module 3.

Entre les deux bornes de cette typologie - le *service port* entièrement public et le *private port* -, la deuxième catégorie, *tool port*, prévoit une participation publique largement majoritaire limitant l'activité privée à des fonctions d'opérations en particulier de manutention verticale à quai mais avec du matériel qui appartient à l'autorité publique. La norme portuaire étant cette notion de port propriétaire (*landlord*), sortant alors du champ de l'action publique les activités d'exploitation en particulier des terminaux. Cette catégorie de *landlord* est la plus fréquente dans l'organisation des grands ports à conteneurs. À l'échelle mondiale, Baird évaluait ainsi à 90 % la part de ce modèle général dans les 100 plus grands ports à conteneurs mondiaux²¹⁶.

Les ports des territoires ultramarins ayant une forte autonomie et un trafic concurrentiel - Polynésie française, Nouvelle-Calédonie - se situent plutôt dans la norme des *landlords*, alors que les GPM des territoires peu concurrentiels se placent dans la catégorie des *tool ports*, l'outil de manutention verticale restant encore leur propriété.

- La régulation par le port *via* des sociétés privées de manutention

Les GPM souhaitent que la fonction de régulation soit assurée par le port, à travers des sociétés d'exploitation portuaire.

Il nous semble donc que ces ports ont une triple mission à court et moyen terme pour aboutir à la mise en place d'un opérateur unique :

- une modernisation adaptée des moyens de manutention ;
- une organisation de la manutention permettant de faire face à des enjeux de performance et de compétitivité ;
- la formation des personnels.

Par ailleurs pour accroître leur rôle de régulation du marché pertinent que constitue chacun des terminaux visés, les Autorités portuaires devront de manière concertée avec les acteurs, veiller à ce que :

- les prix des prestations soient précisés et détaillés dans une grille tarifaire ;
- les tarifs soient assis sur le service rendu ;
- les modifications de ces prix soient soumises à l'approbation du Grand port maritime avant leur adoption.

Enfin, ils devront optimiser la manutention portuaire sur la base d'un triptyque clair : indépendance, performance et optimisation. La conclusion de notre analyse conduit au schéma suivant :

- 1) L'indépendance de la manutention est garantie par la gestion des outillages par les GPM qui resteraient propriétaires des moyens de manutention verticale constituant leur apport en capital fixe (investissement) à mettre à la disposition de sociétés privées de manutention par voie conventionnelle. Ce choix, détachable, de tout éventuel apport en capital social, reste dans l'esprit de la réforme de 2012 qui prône la libéralisation à terme du secteur portuaire ultramarin. Il permet d'éviter

²¹⁶ Baird A.J., (1995) « Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First sales. Transport Policy, 2, pp. 135-143 et Baird A.J. (1999) « Analysis of private seaport development in the port of Felixstowe », Transport Policy, 6, 109-122.

l'exploitation monopolistique des infrastructures essentielles que constituent les terminaux portuaires²¹⁷.

- 2) Les opérateurs de manutention organisent la manutention verticale pour en améliorer la performance et l'efficacité aux travers des sociétés de manutention dont ils détiennent le capital social. Ils y apportent les moyens de manutention horizontale dont ils sont déjà individuellement les propriétaires, qu'ils doivent mutualiser pour une meilleure efficacité tant au niveau de la réparation, la maintenance, ou de l'exploitation. Cette mutualisation est facteur de paix sociale et d'efficience accrue pour la manutention portuaire. Cette solution maintient une certaine concurrence par les infrastructures²¹⁸ et préserve une forme d'intensité concurrentielle, puisque la mutualisation au sein d'une société n'enlève pas la propriété des outillages horizontaux par chaque manutentionnaire : les armateurs peuvent donc, dans le cadre de cette mutualisation, continuer à réaliser leurs opérations avec le manutentionnaire de leur choix sur ce segment logistique et sur tout autre service offert.
- 3) L'organisation de la manutention doit viser **l'optimisation des moyens humains** et matériels pour renforcer la compétitivité portuaire et réduire l'inemploi. Des conventions de mise à disposition des sociétés privées de manutention des personnels des GPM chargés de la manutention verticale, pourraient être négociées sous l'égide de l'UPF.

Actuellement, la question de l'organisation de la manutention reste ouverte et en cours de discussion entre la DGITM, les autres ministères concernés, la CMA-CGM et les directeurs généraux des différents ports. Des formes d'encadrement et de régulation sont encore à définir pour optimiser les activités de ces ports par le commandement unique, ce qui nécessite d'instaurer un dialogue au sein de chaque communauté portuaire pour convaincre afin de porter ce dossier au niveau ministériel avec tous les arguments pertinents et convaincants.

217 La notion d'infrastructures essentielles a été consacrée par le droit communautaire à plusieurs reprises. On retrouve cette notion également sous les termes de « facilités essentielles ». Le Conseil de la concurrence a fait application, pour la première fois, en 1996, de cette théorie (Cons. conc., déc. no 96-D-51, 3 sept. 1996, SARL Héli-Inter Assistance). Dans cette affaire, le concessionnaire d'une hélistation, bénéficiaire d'une convention lui assurant l'exclusivité de celle-ci pour une durée déterminée, avait refusé de communiquer à l'entreprise attributaire du marché de fourniture de transports sanitaires héliportés une tarification détaillée de ses services. Le Conseil de la concurrence a estimé qu'il avait ainsi abusé de sa position dominante et de la situation de dépendance dans laquelle se trouvait ce transporteur à son égard. L'Autorité de la concurrence a affirmé que l'exploitant monopolistique d'une infrastructure essentielle « peut restreindre ou fausser le jeu de la concurrence sur le marché aval du service en abusant de sa position dominante ou de la situation de dépendance dans laquelle se trouvent ses concurrents à son égard en établissant un prix d'accès injustifié à cette facilité ». L'abus peut être constitué soit par un refus injustifié de l'accès à l'installation (Cons. conc., déc. no 98-D-77, 15 déc. 1998, Aéroports de Paris), soit par un prix non proportionné, non orienté vers les coûts, et non transparent ou discriminatoire. Source : EY Société d'Avocats, Organisation de la manutention – Synthèse de la réunion du 3 février 2015 à la DGITM.

218 Selon l'Autorité de la concurrence : « *La concurrence par les infrastructures est porteuse d'une dynamique compétitive plus pérenne et plus intense, mais elle est aussi celle qui - dans un contexte économique où tous les gisements de croissance doivent être explorés et favorisés - stimule le plus l'emploi et l'investissement...* », Avis 13-A-08.

Politique tarifaire, production locale et produits de première nécessité.

Les problématiques douanières

La croissance des ports français des DROM ne provoque pas, par elle-même, une manne fiscale pour l'État compte tenu des règles douanières dans l'Union européenne et du principe même de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (sauf en Guyane), qui est une taxe sur la consommation finale. Étant devenus communautaires, les recettes des droits de douane vont pour l'essentiel au budget de l'Union européenne. De même, la TVA, dont le taux est encadré par des directives européennes, est payée par le consommateur final, en fonction de son lieu de consommation, sans considération du lieu où la marchandise importée a été débarquée. Une petite partie de la TVA est reversée à l'Europe puisque les ressources propres de l'UE que sont les droits de douane sont devenues très faibles, l'essentiel revenant à l'État français. En revanche, les droits de douanes, perçus par les services douaniers des ports, augmentent proportionnellement au trafic.

Les douanes ont réformé leurs procédures en profondeur, par un plan d'action lancé en 2007 :

- la déclaration en douane a été largement dématérialisée et simplifiée, conformément au plan stratégique européen pour les douanes électronique. Avec le système de dédouanement par Internet Delt@, le temps de dédouanement (entre la déclaration et l'accord) est très faible ;
- le contrôle a été mieux focalisé sur les marchandises douteuses : seulement 1,5 % des marchandises sont effectivement contrôlées, ce qui place la France dans le peloton de tête, devant l'Allemagne et l'Italie ;
- le régime de la TVA à l'import a été modifié : la taxe due pour les importations du mois précédent est désormais payable au 25 du mois suivant, c'est-à-dire après déduction auprès des services fiscaux. Le système devient même plus avantageux que celui des pays voisins.

Concernant la question du taux de la rémunération des services des douanes pour effectuer la collecte des droits de port (2 % en Outre-mer, 0,55 % pour les GPM et 0,9 % pour les ports décentralisés), on peut retenir le processus de réingénierie des droits de port dans le cadre de la rationalisation de ses moyens. Le recouvrement des droits de port navires, marchandises et passagers, qui représente l'essentiel des recettes de la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) est maintenu dans son champ d'action. De même qu'est maintenu le recouvrement de l'octroi de mer pour le compte des collectivités locales.

En outre, la DGITM et la DGDDI sont convenues d'intégrer un module de calcul des droits de ports dans le guichet unique portuaire²¹⁹, prévu en juin 2015, le module droit de ports devant quant à lui être opérationnel pour fin 2015.

D'autres questions restent posées comme l'ancienneté des arrêtés droits de port : l'UPF et la DGITM devraient engager une révision nécessaire de l'arrêté d'octobre 2001 (cadre type des droits de port) visant à transcoder au niveau national et non plus local, les nomenclatures

²¹⁹ Directive européenne 2010/65/UE.

Nomenclature statistique des transports (NST)²²⁰ et Système harmonisé (SH) ²²¹ (les Codes NST ne sont pas suffisamment précis pour trouver la correspondance SH).

Concernant la vérification des recettes de droits de ports, des interrogations subsistent quant au nombre d'agents des douanes dédiés aux droits de port, ainsi que sur l'écart entre les recettes perçues et à recevoir et le délai moyen de liquidation.

La délégation à l'Outre-mer souhaiterait que la DGDDI apporte des réponses quant au coût de ses prélèvements dans le cadre de cette réingénierie.

La délégation à l'Outre-mer soutient le principe qu'une étude de faisabilité spécifique « droits de ports » soit menée pour l'ensemble des ports ultramarins et qu'une vérification des données nécessaires aux droits de ports navires doit être faite, l'un des objectifs étant d'intégrer la douane comme l'un des acteurs du développement des ports ultramarins.

Dans les PTOM, les services des douanes sont placés sous la double responsabilité de l'État et des gouvernements locaux. Les recettes douanières sont recouvrées pour le compte des collectivités territoriales. Les prélèvements sur les droits de port représenteraient 0,75 % des sommes collectées.

Droits de port et produits de la vie chère

Dans une logique expérimentale, au plan méthodologique, seuls ont été retenus les quatre GPM d'Outre-mer. En effet, l'économie des ports de métropole est trop éloignée pour présenter une valeur ajoutée dans l'analyse. Par ailleurs, la structure de la grille tarifaire des droits de port des PTOM, notamment ceux des Ports autonomes de Papeete et de Nouméa est trop réduite (pas d'indications de biens) pour permettre une comparaison analytique pertinente avec les GPM d'Outre-mer.

Dans ce contexte, le produit des tarifs portuaires constitue la part principale des recettes et se décompose comme suit :

- les droits de port : recouvrés par les douanes, ils portent sur les navires, les marchandises, les passagers, le stationnement des navires. Nous nous bornerons ici sur la problématique des droits sur la marchandise.
- pour mémoire, les redevances d'usage : elles sont perçues par les services internes des ports²²².

Les ports ultramarins devraient sortir de la logique d'historique « subi » pour mettre en œuvre une réelle politique tarifaire active au regard des problématiques du pouvoir d'achat des populations locales : dans cette optique, il s'agit de savoir s'il est possible de concevoir des ajustements entre territoires, dans le respect de l'équilibre économique des ports en termes de recettes générées par ces droits de port.

Si on retient les produits de vie chère, dont l'importance particulière pour la population doit être prise en compte dans l'évolution des droits de port, ce sont des produits prioritaires

²²⁰ Regroupement des marchandises selon leur nature : l'Administration des douanes a créé deux nomenclatures basées sur la nature, d'une part, et sur l'emploi des marchandises, d'autre part. Chaque numéro de tarif a été attribué à un groupe approprié.

²²¹ Le Système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, généralement dénommé « Système harmonisé » ou « SH », est une nomenclature internationale polyvalente élaborée par l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

²²² Elles concernent : le stationnement des conteneurs et marchandises en vrac, les prestations industrielles et commerciales, les activités tertiaires.

d'un panier type d'un consommateur. Selon une étude INSEE de 2010, les plus grands écarts de prix s'observent au niveau des produits alimentaires (au moins 40 % plus chers en Guyane).

Tableau 7 : Tarifs de débarquement des GPM ultramarins pour certains produits

	Droits de débarquement (€/t)	Guyane	Moyenne (autres DOM)	Ecart				
						En €/t	En €/t	
Blé	0,67 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	0,60 €	2,56 €	-1,96 €	
Boissons alcoolisées	6,59 €	10,65 €	2,66 €	10,26 €	6,55 €	7,54 €	-0,99 €	
Boissons non alcoolisées	6,59 €	10,65 €	2,66 €	10,26 €	9,06 €	7,54 €	1,52 €	
Céréales	2,02 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	6,79 €	2,90 €	3,89 €	
Denrées alimentaires périssables	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	6,79 €	3,26 €	3,53 €	
Farines, céréales transformées	2,01 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	2,04 €	2,90 €	-0,86 €	
Lait et produits laitiers	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	4,52 €	3,26 €	1,26 €	
Mais	2,02 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	2,40 €	2,90 €	-0,50 €	
Malt et autres produits à base de céréales	2,02 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	3,36 €	2,90 €	0,46 €	
Matières premières d'origine animale ou végétale	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	6,79 €	3,26 €	3,53 €	
Nourriture pour animaux et déchets alimentaires	2,03 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	1,81 €	2,90 €	-1,09 €	
Poissons et produits de la pêche	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	4,72 €	3,26 €	1,46 €	
Pommes de terre	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	6,79 €	3,26 €	3,53 €	
Stimulants et épiceries	3,47 €	4,27 €	2,66 €	10,26 €	5,92 €	5,16 €	0,76 €	
Sucres et sucreries	3,47 €	2,85 €	0,80 €	2,56 €	6,79 €	2,42 €	4,37 €	
Véhicules de tourisme (en unité)		12,46 €	9,44 €	37,24 €	53,71 €	19,71 €	34,00 €	
Véhicules et matériels de transport	6,59 €	48,87 €	8,56 €	33,88 €	7,26 €	24,48 €	-17,21 €	
Viandes, peaux et produits à base de viande	3,47 €	4,27 €	1,13 €	4,18 €	5,92 €	3,26 €	2,66 €	

Source : GPM de Guyane, Étude Calia, avril 2015.

Ce tableau permet de situer les tarifs de débarquement de chaque port, par rapport à la moyenne de l'échantillon. Par exemple, pour les véhicules de tourisme, l'écart à la moyenne est de (+ 34,00 €/unité) en Guyane.

En synthèse, il est possible de tenter un alignement des tarifs entre des DROM pour les produits de première nécessité, ce qui engendrerait un surcroit de recette pour les plateformes portuaires peu chères et une perte sèche de recette pour les plateformes à tarifs élevés.

Les ports les plus chers pourraient tenter d'agir à la hausse sur le prix des biens ayant une élasticité-prix faible et considérés comme peu sensibles aux variations des droits de port :

- les produits de luxe (principalement bois) ;
- les produits dont la consommation n'est pas immédiatement réductible du fait d'une évolution progressive de prix (hydrocarbures).

Outre l'effet positif de l'alignement des prix des produits de première nécessité, une faible majoration sur les hydrocarbures - entre 0,1 et 0,2 % permettrait aux différents ports - obligés de baisser les prix sur les produits de la vie chère - de maintenir, *a minima*, le même niveau de recettes.

Coûts de passage portuaire, vie chère et juste prix

Lors de son audition, M. Degos²²³ a assuré que le ministère des Outre-mer reste préoccupé par les problématiques relatives à la vie chère dans les territoires ultramarins. Il rappelle que la loi de 2012 relative à la régulation économique dans les Outre-mer comporte des dispositions sur la lutte contre les ententes et les implantations exclusives. Par ailleurs, l'Observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR), mis en place par la loi de 2012 en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre et Miquelon et Wallis-et-Futuna a pour mission d'analyser le niveau et la structure des prix, des marges et des revenus et de fournir aux pouvoirs publics une information régulière sur leur évolution. Cet OPMR est associé à la stratégie des ports et GPM de ces territoires et veille à la cohérence des tarifs proposés. En effet, les textes prévoient une communication annuelle par l'OPMR sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaires. Afin de faciliter la progression dans l'établissement d'un rapport sur le niveau et la structure des coûts de passage portuaire, la DGITM a transmis en juillet 2014, aux présidents des Observatoires des prix dans les Outre-mer, des éléments d'informations sur le rapport de comparaison des coûts de passage portuaire en Europe en 2007²²⁴.

En effet, aucune étude comparative, reposant sur le même objectif, n'a été effectuée depuis plus de dix ans (en 2003) date de publication de l'étude Copetrans comparative entre les ports Antillo-Guyanais. La grille d'analyse de 2003 distinguait les coûts relatif à : la manutention, la mise à disposition/relevage, le stationnement, les redevances marchandises, la taxe informatique, les frais de dossier, la rémunération du transitaire, le coût du fret maritime. Il pourrait être envisagé dans une étude actualisée, de présenter l'importance et l'impact des ports ultramarins dans la chaîne commerciale insulaire ainsi que la multiplicité des opérations (ainsi que des opérateurs et des métiers) intervenant dans le processus d'importation (et donc également facteur de coûts). Des tableaux recensant les coûts minima par unité d'importation (taille des conteneurs, dry et reefer, véhicules pourraient être comparés aux données publiées en 2003 dans l'étude Copetrans.

Vie chère et juste prix

Un point reste encore à clarifier concernant le volet des revenus pour lequel n'apparaît à ce jour aucune réflexion de fond : en se référant aux travaux fondateurs de M. Jean Fourastié (1907-1990) - économiste passé à la postérité pour son livre *Les Trente Glorieuses* (1979) - au moment où les ultramarins se plaignent de la vie chère, on peut chercher à définir la notion de prix réel. Combien de temps de travail faut-il à un ouvrier pour s'acheter un produit ? M. Jean Fourastié démontre par les faits la réalité des évolutions économiques. Ainsi, en 1910, un ouvrier devait travailler 6,6 heures pour s'acheter un kilo de bifteck, et 3,77 heures pour un kilo d'oranges. En 1985, le temps de travail n'est plus que de 2,3 et 0,41 heures. Voilà les effets de la productivité.

²²³ Audition de M. Thomas Degos, ancien directeur général des Outre-mer, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 24 mars 2015.

²²⁴ Rapport non communiqué pour des raisons de confidentialité.

Le GUP²²⁵ : sécurité et compétitivité du trafic maritime

Le Guichet unique portuaire (GUP) comme outil pour fluidifier le passage portuaire des marchandises est un enjeu auquel les ports ultramarins ont vocation à contribuer fortement. « *En mobilisant l'ensemble des acteurs locaux, en cherchant à simplifier et partager les flux d'information (suivi de la marchandise) et documentaires (procédures administratives et douanières au niveau de l'État ou des collectivités d'Outre-mer), les ports possèdent les informations sur les flux, les indicateurs de performances ou les points bloquants et peuvent dès lors déterminer les pistes d'amélioration sur lesquelles se pencher. En outre, développer et ouvrir les systèmes d'information portuaire au sein de chaque place portuaire pour les rendre accessible aux acteurs et aux nouveaux entrants leur permettraient de fluidifier les échanges et ainsi de renforcer la compétitivité et le développement économique des territoires*²²⁶ ».

Les formalités de déclaration d'entrée ou de sortie d'un navire dans un port européen sont fixées par l'Union européenne. Elles sont multiples et alimentent séparément *Safe Sea Net* (base de données européenne du trafic maritime), le système de douane électronique et les autorités nationales compétentes. La directive européenne²²⁷ du « guichet unique portuaire » a pour objectifs d'harmoniser et de simplifier le processus de ces formalités déclaratives au travers de formulaires numériques normalisés (les formulaires OMI-FAL). Cette dématérialisation contribuera à l'amélioration de la compétitivité et la sécurisation du trafic maritime. Ceci nécessite la création d'un portail commun d'entrée de données et la modification des systèmes d'information portuaires pour permettre le traitement et le transit de ces données²²⁸. L'échéance de mise en œuvre de ce dispositif d'abord fixée au 1^{er} juin 2015 a été repoussée de quelques mois. Le guichet unique électronique national devra être opérationnel à cette date. Ainsi chaque autorité portuaire doit-elle adapter en conséquence son système d'information portuaire (SIP)²²⁹.

Plusieurs autorités portuaires ultramarines se sont équipées du SIP VIGIE2 (Guadeloupe, Guyane), à l'instar de plusieurs autres ports (GPM de Bordeaux, de la Rochelle, de Régions Bretagne et Languedoc-Roussillon). VIGIE2 a été développé par le GPM Bordeaux et va évoluer vers VIGIE SIP pour prendre en compte la directive européenne et développer de nouvelles fonctionnalités. Il en est de même pour les sept autres SIP existants en France (E-scaleport, Octaédra et cinq systèmes propres aux GPM de Marseille, de Dunkerque, de Nantes, de Rouen et du Havre).

225 Directive 2010/65/UE concernant la dématérialisation des formalités déclaratives à l'entrée/sortie d'un port européen des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE.

226 Sous la présidence de Mme Chantal Berthelot, députée de la Guyane, *Rapport biennal 2013-2014 de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer*, chapitre I « La continuité territoriale », p. 90.

227 Directive 2010/65/UE concernant la dématérialisation des formalités déclaratives à l'entrée/sortie d'un port européen des États membres et abrogeant la directive 2002/6/CE.

228 La DGITM a délégué à l'UPF la maîtrise d'ouvrage de deux modules portail d'accueil permettant aux déclarants à terre de saisir les données.

229 Pour rappel, un SIP assure les fonctions de : gestion des escales (Saisie déclarations Navires (DN) et déclarations Marchandises (DSM) - Opération de validation et traçabilité de perception par les douanes), gestion des statistiques (réglementaires et spécifiques et personnalisées pour chaque port), gestion des droits de port, suivi du trafic en temps réel et différé, sécurité de la navigation (Vision prévisionnelle des escales - Gestion contentieux - Aides à la surveillance et alertes - Main courante informatisée), gestion de trafics spécifiques, échanges entre les télédéclarants (Compagnies maritimes, Croisières , douanes), plate-forme d'échanges de données informatisées, interfaces avec les modules nationaux du Guichet unique portuaire (GUP) (Portail d'accueil et authentification unique - Trafic 2000), indispensable pour satisfaire les obligations déclaratives fixées par la directive européenne 2010/65.

Le GPM de Bordeaux a proposé de mettre en place ce nouveau système dans le cadre de la création d'un groupement d'intérêt économique (GIE) afin de mutualiser les savoir-faire portuaires. Cette démarche est soutenue par le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie.

Le GIE - les GPM ultramarins y détiennent environ 27 % des parts - sera initialement constitué des membres fondateurs, actuels utilisateurs de VIGIE 2, ainsi que de la Région Aquitaine et du GPM de la Martinique. Le Conseil général des Pyrénées-Orientales le rejoindra sitôt sa nouvelle gouvernance constituée. Son objet est le développement, l'exploitation et la commercialisation de services portuaires numériques. Il assurera les missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage, de maîtrise d'œuvre, de maintenance et de formation relatives aux systèmes d'information portuaire et au bénéfice de ses membres.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que ce dispositif devrait être généralisé à l'ensemble des ports ultramarins des DROM et des PTOM avec le soutien et l'accompagnement de l'UPF. La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère également comme piste d'action qu'une campagne de communication à destination des intervenants des différentes communautés portuaires soit mise en œuvre et que les Autorités portuaires s'accordent sur des positions concertées au sein du GIE.

AP+ et l'optimisation de la gestion des infrastructures portuaires

L'expression d'un besoin commun des professionnels du transport d'optimiser leurs activités s'est traduite par la mise en place dans la plupart des ports, du *Cargo Community System AP+*²³⁰, un système centralisé pour le traitement en temps réel des mouvements de marchandises à l'import, à l'export ou en transit sur le territoire. Géré par convention avec les douanes, ce système permet l'échange de données informatisées maritimes, aériennes, portuaires, aéroportuaires et douanières. Ainsi, il facilite le suivi de la marchandise et assure l'optimisation de la gestion des infrastructures portuaires (outillages, terminaux, opérations de chargement et de déchargement, allotissement des marchandises).

Mettre l'humain à sa bonne place

Dans un monde portuaire historiquement très syndiqué, les réformes relatives aux personnels portent toujours de forts enjeux sociaux. L'un des enjeux de la création des GPM dans les Outre-mer était de rassembler des agents venant d'organismes différents et de les rassembler dans un même établissement pour constituer une véritable équipe. Cet objectif aurait plutôt été atteint étant donné la faible conflictualité sociale observée au moment de la réforme. Plus généralement pour les ports ultramarins, en matière sociale, se pose la question de l'émergence de nouveaux métiers au regard des nouvelles stratégies portuaires nationales ou territoriales, et la problématique de la prise en compte du statut de certaines catégories de personnels et des dispositions relatives à leurs conditions de travail.

²³⁰ « Ademar et Protis plus »

Pour les GPM : une gestion des ressources humaines entre secteur public et secteur privé

De nouveaux mécanismes d'information et de consultation

L'instauration des Instances représentatives du personnel (IRP) de droit commun constituait un enjeu important de la réforme : l'instauration des comités d'entreprise (CE) et des délégués du personnel (DP) demeurait, depuis 1982, facultative puisque, si les lois Auroux prévoyaient bien la création de ces instances dans les établissements publics, elles en soumettaient la liste à un décret, pour tenir compte des outils existants en matière de représentation du personnel. Ce décret n'est jamais paru pour les ports. Certains d'entre eux s'en sont dotés volontairement. Les autres les ont mis en place à l'occasion de la loi de 2008 qui place désormais les ports dans le giron du droit commun. Ces instances ont également été créées dans les GPM ultramarins. Ces nouveaux outils ont vocation à remplacer le face à face « Syndicat majoritaire – Direction », traditionnel dans les ports par des mécanismes organisés d'information et de consultation, le rôle des différentes instances étant juridiquement bien défini.

La nouvelle Convention collective nationale unifiée (CCNU) concerne à la fois les salariés des entreprises de manutention comme ceux des GPM. Largement inspirée de la convention « manutention », elle maintient ça et là des distinctions selon que le salarié relève de l'un ou l'autre secteur, mais affiche une volonté claire d'unification. Désormais, les négociations annuelles obligatoires (NAO) sur les salaires, les discussions sur les régimes de prévoyance, sont menées en commun par l'UPF et l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM). Cette convention s'applique également aux GPM d'Outre-mer, avec les spécificités prévues par la loi de 2012. Dans le cadre de leur projet stratégique, les GPM doivent mettre en place un accord d'intéressement, qui associera tous les collaborateurs aux résultats et aux performances. La base de calcul pourra prendre en compte le bénéfice de l'exploitation, l'accroissement de la productivité ou encore l'atteinte d'objectifs qualitatifs.

Une dichotomie public-privé

Si les salariés relèvent du droit commun (régime de Sécurité Sociale, retraites complémentaires, convention collective...), le directeur du Port, aujourd'hui président du Directoire, est nommé par décret présidentiel. Le caractère public de l'établissement implique la présence d'un agent comptable, également fonctionnaire détaché, et la stricte séparation des missions de l'ordonnateur et du comptable dans les opérations de gestion. Enfin, les missions des capitaineries sont assurées par des officiers de port, fonctionnaires d'État détachés dans les établissements portuaires²³¹. Par ailleurs, certains ports comptent dans leurs effectifs des marins de la Marine Marchande, pour armer les flottes de dragage et les engins de servitude. Les ports gèrent donc la coexistence de plusieurs régimes sociaux différents, sans que cela ne pose d'ailleurs de véritables difficultés. On peut remarquer que la nature juridique du GPM ne paraît pas compatible avec le versement de la cotisation de l'Association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés (AGS)²³² : l'intervention de l'AGS (garantie des salaires) impliquerait que soit mise en œuvre une procédure de redressement, liquidation judiciaire ou sauvegarde, difficilement envisageable pour un établissement public.

²³¹ Un contentieux est en cours en Guyane sur la gratification annuelle des officiers de port. Un débat est également en cours au sein de l'UPF à propos de l'accord de 2011 et du passage éventuelle à la CCNU en cas de jugement favorable aux plaignants.

²³² Cotisation patronale 0,30 % du brut.

Le contrôle technique et financier de l'État en matière sociale

Les ports sont soumis au contrôle technique et financier de l'État. Cette tutelle intervient, en matière de ressources humaines, dans le contrôle ponctuel des décisions importantes (ex : la création d'une prime d'intéressement et les critères de son attribution) et dans le suivi des évolutions de la masse salariale : en fonction de leur taille, les grands ports sont en effet soumis au contrôle annuel de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP). Les Contrôleurs généraux, économiques et financiers (CGEFI) interviennent également, au sein du Conseil de surveillance, lors de l'adoption des budgets de l'établissement, avec une attention particulière pour le dimensionnement des effectifs et le montant de la masse salariale.

L'émergence de nouveaux métiers portuaires suite à la réforme

Trois fonctions essentielles

En fait les métiers portuaires se regroupent autour de trois fonctions essentielles : l'accueil du navire, l'aménagement des espaces, et tout ce que cela représente en terme de relations avec les collectivités, et enfin tout ce qui a trait à la marchandise : développement des trafics, actions commerciales, relations avec la douane, les opérateurs que sont les chargeurs, les armateurs, les professions du transport.

La nouvelle définition des missions des ports, auxquelles répondent des compétences spécifiques, qui impliqueront des actions de formations des personnels en interne et des recrutements ciblés sont en effet les suivantes : la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes, la police, la sûreté et la sécurité et les missions concourant au bon fonctionnement général du port, la gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté, la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés. Le port consulte le conseil scientifique d'estuaire, lorsqu'il existe, sur ses programmes d'aménagement affectant les espaces naturels, la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, en particulier ferroviaire et fluviale, la promotion de l'offre de dessertes ferroviaires et fluviales en coopération avec les opérateurs concernés, l'aménagement et la gestion des zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire, les actions concourant à la promotion générale du port, l'acquisition et l'exploitation des outillages.

Une nouvelle vision d'aménageur d'espace et de logisticien

Cette définition participe d'un réel changement qui conduit les ports à évoluer d'une vision traditionnelle d'ingénieur de travaux publics et de génie civil et maritime à celle d'aménageur d'espace et de logisticien. À l'égard des partenaires privés, l'établissement portuaire devient moins « établissement titulaire de prérogatives de droit public » - ce qu'il demeure néanmoins - que partenaire des entreprises dans leurs projets d'implantation et de développement, garant de l'intérêt général. Les métiers des ports impliquent désormais des compétences dans les domaines suivants : aménagement, environnement, urbanisme, économie des transports, systèmes d'information géographique, stratégie, prospective, développement, marketing, communication et une émergence certaine de tout ce qui relève des démarches de certification : qualité, environnement, sûreté et sécurité, etc. S'y ajoute également la maîtrise des risques, la conduite de projets, les démarches de planification (plans stratégiques), de contrôle de gestion...

Ce descriptif vient compléter les métiers plus traditionnels : les missions support (ressources humaines, finances...), les métiers relevant de la gestion domaniale et foncière, de l'hydrographie, des travaux d'infrastructure, du dragage et de la maintenance, etc...

□ Interprétation du champ d'application du statut des dockers

L'analyse du champ d'application géographique dans les territoires ultramarins, de la priorité d'embauche des ouvriers dockers professionnels repose sur des interprétations du Code des ports et des transports, puisque les dispositions de la loi n° 92-496 du 9 juin 1992 modifiant le régime du travail dans les ports maritimes n'ont pas été appliquées en Outre-mer. L'article R. 511-2 du Code des ports maritimes (modifié par le décret n° 92-1130 du 12 octobre 1992, art. 1^{er}, II) précise : « *En application du dernier alinéa de l'article L. 5343-7 du Code des transports, dans les ports figurant sur la liste prévue à l'article L. 5343-1 du Code des transports, les opérations de chargement et de déchargement des navires et des bateaux aux postes publics sont, sous les réserves indiquées à l'alinéa ci-après, effectuées par des ouvriers dockers appartenant à l'une des catégories définies à l'article L. 5343-3 du Code des transports. Il en est de même des opérations effectuées dans des lieux à usage public (terre-pleins, hangars ou entrepôts) situés à l'intérieur des limites du domaine public maritime, et portant sur des marchandises en provenance ou à destination de la voie maritime* ». Un arrêté interministériel (des ministres chargés des ports maritimes et du travail) du 25 septembre 1992 désignant les ports maritimes de la métropole comportant la présence d'une main d'œuvre d'ouvriers dockers professionnels intermittents.

□ Le cas des ports fluviaux

Cet article exclut donc les ports fluviaux de la priorité d'embauche des dockers pour les opérations de manutention. C'est bien la catégorie de ports concernés (ports maritimes, ports fluviaux, etc.) qui constitue en la matière le critère déterminant. La capacité d'accueil de navires de haute mer par un port fluvial repose sur des éléments concrets (de tirant d'eau, etc.) et la circonstance que plusieurs ports (maritimes ou fluviaux) soient susceptibles d'accueillir des navires de haute mer, n'implique pas pour autant une homogénéité des régimes juridiques applicables aux opérations de manutention.

En résumé, il ne semble pas interdit à un port fluvial d'accueillir des navires de haute mer (Arles par exemple) et que par ailleurs, sur un port fluvial, la main d'œuvre docker soit obligatoire. Il semble également que l'article R.511-2 modifié ne soit pas applicable aux ports maritimes de commerce de l'Outre-mer. Ce qu'avait indiqué le Conseil d'État dans un avis du 29 juillet 1994 concernant la manutention portuaire à Saint-Pierre-et-Miquelon à l'époque où ce territoire avait encore le statut de département d'Outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. En l'état actuel de la situation sur le plan juridique, c'est le droit commun du travail qui s'impose, mais dans le respect des principes du droit de l'Union européenne pour les RUP. À titre indicatif, l'article 2 de l'accord du 30 juin 2009 relatif au champ d'application et aux bénéficiaires de la convention collective nationale portuaire unifiée ports et manutention précise, à propos des dockers qu'« *ils sont librement recrutés par leur employeur* ». Le texte indique qu'un ordre de priorité d'embauche doit être respecté dans les ports dont la liste est fixée par un arrêté ministériel (ce qui n'est pas le cas des ports ultramarins concernés, puisque l'arrêté du 25 septembre 1992 ne vise que les ports métropolitains ainsi que Bastia et Ajaccio).

Dans les collectivités d'Outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie, la question du statut des dockers ne se pose pas, ces personnels ayant le statut « d'agents de manutention portuaire ».

Pénibilité des emplois et compétitivité portuaire

La première des missions de l'UPF est de représenter les ports français dans la négociation de branche, en liaison avec l'Union nationale des industries de la manutention (UNIM). L'UPF et l'UNIM sont les deux organisations patronales qui négocient avec les organisations syndicales de salariés la gestion de la convention collective nationale unifiée ; celle-ci a été unifiée au moment du transfert des personnels des ports métropolitains vers les sociétés de manutention en 2011, suite à la réforme de 2008. L'UPF et l'UNIM se réunissent très régulièrement avec les organisations syndicales sur un certain nombre de sujets tels que la prévoyance, la retraite, la pénibilité, etc. En 2011, au moment de la signature de la convention collective, il était prévu de négocier des conditions particulières de départ, du fait de la pénibilité, pour les personnels portuaires et de la manutention. Du fait des conditions locales et de leur situation de famille, ils ne sont pas intéressés à bénéficier du dispositif de la pénibilité. Si la pénibilité était appliquée dans les DOM, son coût serait absolument colossal, du fait de la situation particulière des personnels dans ces territoires. L'UNIM a fait réaliser des simulations qui montrent le coût élevé de l'équilibre du système (deux fois plus élevé qu'en métropole) pour le compartiment manutention et a estimé inaccessible d'étendre l'accord pénibilité dans la manutention en Outre-mer. En l'état actuel des discussions, les dispositifs pénibilité ne peuvent être mis en place en Outre-mer.

Impulser une véritable compétitive extra-portuaire

Conforter la sûreté portuaire et la sécurité maritime

Les ports peuvent constituer une porte d'entrée pour des trafics illicites liés à la drogue, aux armes, aux produits de contrefaçon. Les problèmes de sûreté doivent donc en permanence faire l'objet de soins appropriés.

En matière de transport maritime, la sûreté désignerait les mesures de protection des personnes et des biens face à tout acte de malveillance, de la délinquance au terrorisme tandis que la sécurité serait, quant à elle, relative aux dysfonctionnements techniques sans causes anthropiques volontaires.

La sûreté maritime a pour but de détecter les menaces d'actes illicites qui pèsent sur les navires, les ports et les installations portuaires, et de prendre les mesures de protection contre ces menaces. La sûreté portuaire limite son champ d'action aux ports et aux installations portuaires.

Afin de garantir la sûreté des échanges maritimes, de prévenir et de lutter contre tout acte illicite de malveillance et de terrorisme à l'encontre du navire, de son équipage et des installations portuaires, l'Organisation maritime internationale (OMI) a donc décidé en décembre 2002 de modifier la convention Solas en y ajoutant un chapitre XI-2 intitulé « Mesures spéciales pour renforcer la sûreté maritime ».

Ce chapitre fait obligation aux États d'appliquer un Code international pour la sûreté des navires et des installations portuaires : l'*International Ship and Port Security Code* (ISPS). Il s'organise en deux parties, l'une composée de mesures d'application obligatoire et, l'autre, de recommandations. Il a été publié en France par le décret n° 2004-290 du 26 mars 2004 et est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2004²³³.

Au cours de son intervention²³⁴, M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe a également souligné que les ports ultramarins devaient prendre en considération les risques naturels très importants tels les cyclones ou les risques sismiques. Pour faire face à ces risques, des mesures concrètes sont nécessaires et concernent par exemple les hauteurs autorisées de stockage de conteneurs, la mise en œuvre d'un plan en cas de sinistre naturel sur le port, etc.

Dans le Pacifique, la Polynésie française se revendique d'un avis favorable des garde-côtes américains, suite à une inspection ISPS dans le cadre d'une campagne menée auprès de 141 ports dans le contexte du développement de la Chine dans la zone. Cet avis favorable est bénéfique au développement de l'activité croisière. L'impact de l'adoption des normes ISPS à Papeete, en Polynésie française, est significatif : le trafic maritime y a augmenté de 30 % dès lors que le port a été classé ISPS en 2011²³⁵. En Nouvelle-Calédonie, un accord doit être recherché entre le Haut-Commissariat et les Autorités portuaires pour la mise en œuvre des dispositions ISPS dans l'intérêt du port et de son attractivité. À Saint-Pierre-et-Miquelon, en janvier 2015, la déclinaison locale des nouvelles règles internationales est entrée en vigueur avec l'adoption du Code ISPS.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que les normes de sûreté et de sécurité soient respectées de façon scrupuleuse dans les ports ultramarins car elles contribuent à leur développement durable et à leur attractivité maritime, notamment concernant le trafic de la croisière très exigeant dans ce domaine.

La problématique des contrôles sanitaires

Les ports importent des fruits et légumes ou plus généralement des végétaux et des produits animaux et sont donc soumis à un contrôle phytosanitaire et/ou vétérinaire qui est fonction des risques y afférent lors de l'entrée sur le territoire national.

Un Poste d'inspection aux frontières (PIF) dans un territoire communautaire a pour vocation l'inspection des produits importés de pays tiers (hors Union européenne), afin de garantir un niveau de sécurité alimentaire élevé et une conformité des produits aux normes françaises et européennes. Cet outil réglementaire représente un levier important pour le développement du trafic maritime en termes de flux potentiel. Le dispositif d'un Poste

²³³ Le Code ISPS s'applique aux navires à passagers, de charge d'une jauge brute supérieure à 500 tonneaux effectuant des voyages internationaux ainsi qu'aux unités mobiles de forage. Il a été complété au plan communautaire par le règlement (CE) n° 725/2004 en date du 31 mars 2004. Le décret n° 2007-937 du 15 mai 2007, relatif à la sûreté des navires, définit les dispositions applicables aux navires français et étrangers en France, le rôle et la commission de sûreté des navires, les personnels chargés des contrôles de sûreté et les dispositions pénales.

²³⁴ Intervention de M. Yves Salaün, directeur général du GPM de Guadeloupe, lors de la table ronde réunissant des directeurs et des présidents de Directoires et de Conseils de surveillance des GPM ultramarins et les représentants des autres ports ultramarins, le 4 mars 2015 au CESE.

²³⁵ Communiqué de presse de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon, janvier 2015.

frontalier communautaire²³⁶ sur un site portuaire comprend un PIF²³⁷, un Point d'entrée désigné (PED)²³⁸, un Poste d'entrée communautaire (PEC) et un Poste de contrôle douanes.

La création de ces points d'entrée nécessite la mise en place d'agents de l'État. Il importe que les réponses adéquates soient apportées pour permettre que la valeur ajoutée portuaire soit faite en France plutôt qu'à l'étranger, sachant que par exemple pour la Guyane les contrôles PIF sont actuellement réalisés à Bilbao ou au Havre.

En effet, les professionnels des places portuaires ne souhaitent pas que ces points de contrôle soient coûteux et contraignants (contrôles systématiques par exemple) pour la chaîne logistique et donc pour le consommateur. En effet, l'arrêté de septembre 1990²³⁹ relatif au contrôle sanitaire des végétaux et produits végétaux prévoit que « *ces contrôles ne sont pas nécessaires lorsque des mesures officielles, telles que l'apposition de scellés officiels sur l'emballage ou des garanties équivalentes agréées et contrôlées officiellement ont été prises dans le cas d'introduction originaire ou en provenance d'États membres pour assurer cette identité* ». Des contrôles par sondage semblent possibles pour faciliter la fluidité des opérations de contrôle : « *Selon la procédure prévue à l'article 6 du présent arrêté, il est décidé quel pourcentage d'envois doit être soumis à des contrôles documentaires et d'identité occasionnels par sondage, selon les catégories de végétaux ou de produits végétaux. Ce pourcentage est progressivement réduit pour attendre la valeur zéro au moment où les États membres ont mis en valeur les nouvelles modalités de contrôle, conformément aux dispositions destinées à assurer l'achèvement du marché intérieur européen* ».

En Polynésie française, la plupart des conteneurs passent par les États-Unis où le prix de la procédure de fumigation est cinq fois plus cher. Pour autant, les Autorités portuaires polynésiennes émettent des doutes sur la réalité de cette fumigation et sont convaincues que des accords auraient été passés entre certaines sociétés pour indiquer sur les documents officiels de provenance que la fumigation est effective alors qu'elle ne l'est pas. Pour éviter tout problème, le gouvernement actuel a décidé que la fumigation serait systématique.

Repenser les modèles économiques des ports ultramarins

Des flux déséquilibrés

Il est clair aujourd'hui que les ports ultramarins doivent repenser leur modèle économique au regard de flux commerciaux déséquilibrés, essentiellement composé de produits importés et de conteneurs vides exportés faute de fret marchandise, sauf en Nouvelle-Calédonie, le pays étant exportateur net de nickel.

²³⁶ Commission européenne, décision 2001/812/CE du 21 novembre 2001 établissant les exigences relatives à l'agrément des postes d'inspection frontaliers chargés des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté européenne.

²³⁷ Arrêté du 15/12/94 relatif aux conditions d'installation et de fonctionnement des PIF.

²³⁸ Un PED permet les importations d'origine extracommunautaire de matières premières rentrant dans la composition de l'alimentation pour le bétail et un PEC permet les importations végétales extracommunautaires.

²³⁹ Arrêté du 3 septembre 1990, article 6-2.

Tableau 8 : Balance commerciale hors services en 2013 des territoires ultramarins

	Unité	Importations	Exportations	Balance commerciale	Taux de couverture en % (exportations / importations)
Guyane	a	1 588,9	292,6	-1 296,3	18,4
Guadeloupe	a	2 747,4	299,0	-2 448,4	10,9
Martinique	a	2 641,1	383,7	-2 257,4	14,5
Mayotte	a	465,9	4,9	-461,0	1,1
La Réunion	a	4 458,6	296,1	-4 162,5	6,6
Saint-Barthélemy		non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Saint-Martin		non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Saint-Pierre- et-Miquelon	a	93,4	2,0	-91,4	2,1
Nouvelle-Calédonie	b	290,9	107,5	-183,4	37,0
Polynésie française	b	161,5	13,6	-147,9	8,4
Wallis et Futuna	b	5,9	0,0	-5,9	0,2

Sources : IEDOM/IEOM/Direction nationale statistique du commerce extérieur (DNSCE)/ISEE/ISPF.
 Unités utilisées : a = millions d'euros ; b = milliards de F CFP.

Le coût marginal, pour le port, d'une économie locale exportatrice est quasiment nul, puisque ces conteneurs vides sont déjà stockés sur les plateformes portuaires. Alors que la contrainte de repartir à vide et le caractère monopolistique du fonctionnement des marchés du transport maritime vers les Outre-mer entraînent de fortes marges qui alourdissement le prix du fret.

De plus, la diversification des activités pour assurer au modèle économique du port un développement grâce à l'accueil d'entreprises sur du foncier portuaire suffisant, permettra de générer des recettes extraportuaires complémentaires et de limiter le recours aux augmentations des droits de ports et autres redevances d'outillage... pour assurer la prospérité financière des ports.

Accéder au foncier industriel et commercial

La conséquence heureuse du développement de nombreuses activités liées ou connexes aux activités portuaires est la contribution à l'emploi et à la création de valeur ajoutée. Les ports ultramarins doivent jouer un rôle de lutte contre le chômage. Ils sont également pourvoyeur des recettes publiques. Leur permettre de constituer des réserves foncières renforcera leur rôle de moteur de l'économie locale et leur participation active à la croissance économique des territoires.

En effet, le port (en tant que Grand port maritime) est habilité à constituer des réserves foncières, en application de l'article L. 221-1 du Code de l'urbanisme modifié en 2008, par la loi portuaire de métropole²⁴⁰.

²⁴⁰ L'État, les collectivités locales ou leurs groupements, les syndicats mixtes, les établissements publics mentionnés... et les Grands ports maritimes sont habilités à acquérir des immeubles, au besoin par voie d'expropriation, pour constituer des réserves foncières en vue de permettre la réalisation d'une action ou d'une opération d'aménagement répondant aux objets définis à l'article L. 300-1. Article L. 300-1 : « les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en œuvre un projet urbain, (...) d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques (...), de réaliser des équipements collectifs (...). »

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que la garantie donnée aux ports de maîtriser le foncier nécessaire aux projets qui leurs sont proposés par des promoteurs/investisseurs est une des clés de l'aboutissement des négociations à venir avec ces derniers et de la réussite de ces projets.

Améliorer le service portuaire

Au moment de leur création, les GPM ultramarins ont reçu gratuitement le foncier portuaire existant. Cet espace foncier se révèle bien souvent exigu notamment pour la mise en place des zones logistiques. Or l'un des enjeux de l'optimisation de l'espace portuaire est l'aménagement, soit directement à l'arrière du port, soit en zone industrielle, de zones logistiques opérationnelles pour réaliser des opérations de stockage mais aussi de manutention qui consistent à vider (déporter) les conteneurs et à conditionner les marchandises pour qu'elles poursuivent leur voyage. Les espaces extérieurs appartiennent à différents propriétaires (collectivités locales, État, propriétaires privés) et leur utilisation pour des activités portuaires doit être négociée au cas par cas. Cette optimisation de l'espace portuaire ultramarin pourrait contribuer à diminuer les coûts de transport des marchandises. Les ports des Outre-mer ne sont pas égaux face à cette problématique. Ainsi le GPM de la Guyane devrait pouvoir mobiliser du foncier, le GPM de la Guadeloupe disposerait de terrain pour l'instant suffisant. À l'inverse, le port de Papeete se développe sur un domaine foncier restreint, au bord de la saturation et le GPM de Martinique subit la même contrainte. Selon les cas, cette contrainte pourrait être desserrée en réorganisant les espaces utilisés voire en faisant partir certaines activités pour attribuer les terrains libérés au port.

Globalement, les ports des territoires ultramarins régis par les articles 74 et 77 de la Constitution bénéficient à titre gracieux du foncier public mis à leur disposition par les gouvernements locaux propriétaires de ce foncier. Les ports relevant de l'article 73 peuvent opter pour plusieurs solutions. Soit une cession « de gré à gré » des terrains concernés. De telles cessions sont normalement réalisées après mise en concurrence. Une cession de gré à gré peut cependant être envisagée « lorsque l'immeuble est nécessaire à l'accomplissement d'une mission de service public... par un établissement public de l'État industriel et commercial » (4^e de l'article R. 3211-7 du CGPPP). Par ailleurs, s'agissant d'équipements publics, il est légitime que les GPM revendiquent la cession à titre gratuit (euros symbolique) des terrains du domaine privé de l'État qui leur permettent, à très court terme, d'améliorer le service portuaire et à moyen terme de préserver leur capacité de développement. À noter que des dispositions particulières à la Guyane figurant dans le Code général de la propriété des personnes publiques (CGPPP) (articles L 5141-1 à L 5145-2) prévoient de nombreux cas de cessions gratuites (mise en valeur agricole, collectivités territoriales et établissement public d'aménagement, communautés d'habitants tirant leurs moyens de subsistance de la forêt, personnes physiques ayant construit leur résidence principale avant 1998...). Mais aucune de ces dispositions particulières ne permettait de cession gratuite à l'établissement public portuaire pour l'aménagement d'équipements collectifs.

Un autre dispositif est à la disposition des ports : l'article L. 5151-1 du CGPPP, issu de la loi de finances n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, prévoit que « l'État peut également procéder à l'aliénation de terrains de son domaine privé à un prix inférieur à la valeur vénale par application d'une décote lorsque ces terrains sont destinés à l'aménagement d'équipements collectifs. Le montant de la décote est fixé à 100 % de la valeur du terrain. » Ce texte s'applique aux départements d'Outre-mer... sauf en Guyane.

Un positionnement à l'échelle de l'hinterland immédiat

Le foncier est important pour permettre aux ports d'inscrire leurs projets dans un territoire vaste, en particulier à l'échelle de leur hinterland le plus immédiat, dans un souci de véritable planification territoriale. À cette fin, il faudrait que les GPM soient associés à l'élaboration des différents documents de planification des territoires dans lesquels ils s'inscrivent, SCOT, PLU, Schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE), etc. Il s'agit de pouvoir prendre en compte les infrastructures de transports (routes, voies navigables...) mais aussi les implantations industrielles, de commerces, d'entrepôts et de services, en lien avec l'activité portuaire.

Les ports ultramarins et la transition écologique

Optimiser les symbioses industrielles

La transition vers un modèle économique plus circulaire, inscrit dans une temporalité tournée vers le long terme, doit être valorisée par les ports ultramarins. Le texte de loi sur la transition énergétique dispose que « *la recherche d'une économie circulaire tend à une consommation sobre et responsable des ressources naturelles et des matières premières primaires ainsi qu'à la réutilisation, en priorité, des matières premières secondaires. La promotion de l'écologie industrielle et de la conception écologique des produits, la prévention des déchets et polluants, la coopération entre acteurs économiques à l'échelle territoriale pertinente, le développement des valeurs d'usage et de partage des produits et de l'information sur leurs coûts écologique, économique et social, contribuent à cette nouvelle prospérité* »

En s'inspirant du fonctionnement des systèmes biologiques, l'écologie industrielle et territoriale cherche à optimiser, dans une logique de proximité, le management local des ressources et des déchets en densifiant les interactions entre parties prenantes occupant une même aire géographique ou fonctionnelle. Les symbioses industrielles, comme moyens de mise en œuvre de l'écologie industrielle, impliquent des échanges de flux de matières, d'énergie, d'eau, de sous-produits et d'informations, grâce aux opportunités synergétiques offertes par la proximité géographique. Dans ce contexte, la ministre de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, a confié une mission au député Serge Letchimy pour étudier « *Les conditions de mise en place d'une économie circulaire pour la filière automobile Outre-mer* ». Une structuration urgente dans des territoires où le nombre de véhicules hors d'usage est très élevé. La structuration de cette filière exportatrice pourrait se faire dans le cadre de la mise à disposition de foncier en zone industrielle portuaire, à l'exemple de la Guyane : le projet stratégique du GPM Guyane à bien intégré cette dimension et travaille actuellement avec les professionnels du secteur en vue de leur installation future. Le recyclage concerne non seulement la ferraille, mais aussi le plastique, le plomb, les pneus, les huiles et les batteries. Cette filière est vouée aujourd'hui aux exploitations illégales ou hors normes, aux trafics qui expédient les matériaux au Brésil ou au Surinam. Autre exemple en Nouvelle-Calédonie où la SLN, par des actions concrètes en partenariat avec les institutions ou les associations environnementales, est engagée dans une politique de préservation des ressources naturelles : la scorie issue du nickel entre autre, coproduit de la fusion, est valorisé en matériaux de remblai et de sous-couche routier²⁴¹. Il était envisagé d'en exporter en Polynésie française, voire dans le Pacifique.

²⁴¹ Ce produit est inerte, sans composant chimique. Il est également stocké sur une colline artificielle qui sera végétalisée une fois son pic atteint.

La mise aux normes environnementales des installations

Les ports et en particulier les ports ultramarins doivent moderniser leurs installations afin de répondre aux normes environnementales. Ainsi l'initiative « *Énergie propre pour les transports* » de la Commission européenne et la proposition de directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution²⁴² exigent que, d'ici à 2020, tous les ports maritimes du réseau central du RTE-T soient équipés de points de ravitaillement en gaz naturel liquéfié (GNL) conformément à des normes techniques communes. Le renforcement des exigences en matière de performance environnementale et de combustibles de substitution (par exemple, alimentation à quai et gaz naturel liquéfié) devraient impulser dans certains ports des RUP des investissements importants. Les ports des collectivités d'Outre-mer ou de la Nouvelle-Calédonie ne font pas face aux mêmes obligations mais les normes internationales les amènent parfois à prendre les mêmes mesures que les ports des RUP.

De plus, la question des déchets d'exploitation des navires est une question cruciale. Conformément à la directive 2000/59/CE transposée en droit français par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, les autorités locales doivent mettre en place les plans de réception et de traitement des déchets d'exploitation issus des navires (eaux grises, noires, déchets...), ainsi que la mise en œuvre des installations nécessaires à leur collecte et leur élimination. De plus, un renforcement du trafic maritime, notamment de croisières, aura un impact sur les capacités actuelles. De même, le développement de centres de traitement et de recyclage de déchets, dans l'environnement du port, pourrait aider à structurer un secteur de l'économie circulaire. La délégation à l'Outre-mer du CESE estime prioritaire ces dispositions de par leur incidence positive sur les écosystèmes marins, recommande d'évaluer les dispositifs existants au regard de la législation et d'engager les actions nécessaires à leur mise en œuvre ou leur mise à niveau dans les meilleurs délais.

Les ports ultramarins dans la transition énergétique

Le positionnement des ports ultramarins vis-à-vis de la transition énergétique doit être examiné. Ainsi, comme le constatait M. Jean-Rémy Villageois lors de son audition, le GPM de la Martinique est un port pétrolier pour la moitié de son trafic. Il importe du pétrole brut et exporte des produits raffinés vers la Guadeloupe et la Guyane. Le GPM de la Martinique doit s'engager dans la transition énergétique pour sécuriser son approvisionnement en énergie et suivre l'évolution des technologies. Aujourd'hui il s'agit du pétrole mais ce sera demain l'énergie thermique des mers, etc.

²⁴² Commission européenne, communication « *Énergie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution* », COM(2013) 17 final, 24 janvier 2013 et Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution, COM (2013) 18 final, 24 janvier 2013.

Par ailleurs, il faut signaler que l'article 299 du traité est encore utilisé pour déroger aux normes européennes en matière portuaire, par exemple à une directive européenne²⁴³ relative à l'inspection à bord de navires de commerce, particulièrement concernant le taux de soufre dans le combustible marin²⁴⁴.

À ce propos, la délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action qu'un recensement exhaustif des mesures européennes dérogatoires en matière portuaire, notamment les plus anciennes, soit effectué afin d'expertiser leur actualité et leur applicabilité au regard des évolutions législatives et réglementaires intervenues jusqu'à ce jour.

Slow steaming et green ships

En 2008, avec la crise, les armateurs ont imaginé un nouveau mode d'organisation et d'exploitation de leurs lignes régulières : le *slow steaming*, ou réduction de la vitesse des navires pour absorber la surcapacité de la flotte. Malgré la reprise, ils continuent à utiliser ce procédé qui s'est avéré un outil efficace de régulation de l'efficience énergétique des navires : réduction de la consommation des carburants (jusqu'à - 30 %) et des émissions atmosphériques (-11 %) et réduction des coûts malgré l'ajout de navires sur les lignes²⁴⁵. Motoristes et concepteurs travaillent également sur cet enjeu de la navigation lente et, plus globalement, sur l'élaboration de *green ships* (propulsion au GNL, alimentation des car-carryeurs par panneaux solaires, gestion des déchets du bord, etc.).

Accompagner les processus de transition énergétique et de transition écologique est une des priorités des pouvoirs publics. Cette transition implique une allocation rationnelle et efficace des ressources, ainsi que la résilience face aux aléas climatiques. Le développement des filières d'avenir, et en particulier des énergies marines renouvelables, l'économie circulaire, l'écologie industrielle, la moindre dépendance aux ressources rares, l'adaptation des modes de transports et de l'aménagement des territoires sont les leviers des ports pour mettre en œuvre les transitions énergétiques et écologiques.

Anticiper les impacts des changements climatiques

Le 5^e rapport du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) revient longuement sur les impacts attendus du réchauffement climatique. À l'horizon de 2050 la différence entre un scénario peu émetteur de GES et un scénario avec peu de contraintes sur les émissions devient sensible.

²⁴³ Il ressort que la directive européenne 2005/33/CE n'est pas applicable à ces territoires. L'article 3, alinéa 3 indique : « *outermost regions means the French overseas departments, the Azores, Madeira and the Canaries Islands, as set out in article 299 of the treaty* ». Elle est transposée en droit français par l'article 213-6.14 bis §B du règlement annexé à l'arrêté du 23/11/1987. Cependant, l'article 213-6.03 bis §D exempte les DOM de l'application de l'article 213-6.14 bis, « *sous réserve que les normes de qualité de l'air soient respectées* ». Pour mémoire, depuis le 1^{er} janvier 2012 dans les RUP françaises, un taux de 3,5 % de soufre est autorisé dans les combustibles des navires à quai ou en mer. Ce taux sera de 0,5 % à quai et en mer à partir de 2020. Aujourd'hui, en Europe continentale en général, le taux doit être inférieur à 0,1 % à quai et à 3,5 % en mer sauf pour la Manche où le taux reste de 0,1 % à quai et en pleine navigation. Les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes soulignent qu'il n'a pas été défini à ce jour de méthode pour s'assurer « *que les normes de qualité de l'air sont respectées* » et que leur déficience n'aurait pas de fondement réglementaire solide ; donc les navires sont autorisés à rejeter davantage d'oxyde de soufre dans l'air dans les RUP qu'en métropole.

²⁴⁴ Directive européenne 2005/33/CE.

²⁴⁵ Gallais-Bouchet Anne, « Transport maritime et développement durable : une conciliation pas toujours aisée », Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR), note de synthèse n° 133, mars 2011.

Nous parlons ici de risques émergents, qui concernent la combinaison de la dégradation de différents écosystèmes terrestres et marins, l'urbanisation et l'artificialisation, notamment des côtes, allant de pair avec une vulnérabilité croissante des populations. En ce qui concerne l'environnement marin ou littoral les principaux impacts attendus sont l'affaiblissement ou l'effondrement des coraux, et de la biodiversité qu'ils abritent, les risques associés aux espèces invasives, l'érosion et la submersion en lien avec la montée des eaux et les épisodes climatiques extrêmes.

La Commission européenne a présenté sa stratégie d'adaptation en avril 2013, en insistant, malgré l'incertitude sur l'ampleur des impacts, sur la nécessité d'agir en privilégiant les mesures « *sans regrets* » ou « *gagnant-gagnant* », en soulignant que « *les approches centrées sur les écosystèmes présentent en général un bon rapport coût-efficacité dans les différents scénarios* ». Une de ses actions principales est d' « *améliorer la résilience des infrastructures grâce à un travail sur les normes dans l'industrie, l'énergie, les transports, le bâtiment et l'élaboration de lignes directrices à l'intention des porteurs de projets* ».

En France, l'adaptation se fait à travers le Plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC) qui permet un apprentissage collectif et une compréhension des enjeux.

L'avis du CESE *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*²⁴⁶ insiste sur la nécessaire approche intégrée de la mer et du littoral, qui n'est pas en place aujourd'hui du fait de la complexité du découpage administratif. L'adaptation doit être intégrée dans toutes les politiques publiques. Face aux évolutions possibles du climat, il faudra passer en revue l'ensemble des infrastructures et zones bâties et évaluer leur vulnérabilité. « *Des solutions de protection plus résilientes doivent être développées, et les ouvrages de défense éco-conçus, de façon à favoriser la fixation des organismes marins* ». En effet l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique (ONERC) recommande de contenir le risque d'érosion et d'inondation par la conservation des écosystèmes côtiers.

L'enjeu est donc de concevoir et de développer des infrastructures dans une approche écosystémique, tout en anticipant les changements climatiques. Comme le précise l'avis *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans*, l'éco-conception permet d'intégrer « *la conservation et la valorisation de la biodiversité marine, la qualité de l'eau et plus généralement, la gestion environnementale globale d'un site, dans tout son cycle de vie. Les principes de l'éco-conception s'appliquent aussi bien aux bateaux qu'aux unités de production en mer (...) et aux infrastructures littorales et portuaires*²⁴⁷ ».

L'éco-conception telle que vue ci-dessus est donc une première étape vers l'adaptation en limitant les impacts sur le milieu et en visant à un bon état général du site traité.

Dans l'avis précité sur l'adaptation au changement climatique, « *le Conseil considère que, dès à présent, les risques liés aux changements climatiques, en particulier les vulnérabilités aux événements extrêmes, doivent être intégrés dans toutes les conceptions de long terme (projets d'aménagement, d'infrastructures...). L'objectif est d'adapter ces aménagements dans leur conception, leur usage comme dans leur entretien aux aléas climatiques des zones où ils se situent. Une telle prise en compte suppose au demeurant de pouvoir s'appuyer sur des données*

²⁴⁶ Bonduelle Antoine et Jouzel Jean, *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2014-13, mai 2014.

²⁴⁷ Chabaud Catherine, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-15, juillet 2013, p. 17.

locales et des échéances opérationnelles. Pour le CESE, le développement d'une culture de l'adaptation doit passer par :

- l'intégration obligatoire du paramètre « adaptation » dans les cahiers des charges, en cohérence avec les réglementations et directives relatives aux politiques d'adaptation, à l'image de ce qui existe dans d'autres domaines (performances énergétiques, eau, zones sismiques...) ;

- un investissement beaucoup plus conséquent qu'aujourd'hui sur les études amont, calibrées en fonction du cycle de vie des éléments pour tout projet d'envergure (infrastructure, ZAC, implantation industrielle...). C'est à ce prix que des pertes et des catastrophes infiniment plus onéreuses pourront être limitées dans le futur.

Grâce à une évolution articulée autour de ces trois axes, la gestion en anticipation devrait progressivement remplacer la gestion en réaction.²⁴⁸ »

Pérenniser les dispositifs fiscaux et douaniers dérogatoires

Faciliter l'acquisition de biens de production

Les départements d'Outre-mer sont dotés du statut de régions ultrapériphériques qui leur permet de bénéficier d'aides fiscales. Les DOM appartiennent aussi au territoire douanier communautaire et relèvent donc des dispositions du Code des douanes communautaire

Les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie relèvent d'un régime fiscal propre et certaines dispositions fiscales françaises peuvent leur être étendues, par volonté expresse du législateur.

Comme le soulignait Mme Marie-Hélène Delage²⁴⁹, lors de son audition, les investissements productifs dans les DOM peuvent bénéficier du dispositif d'aide fiscale à l'investissement, dit « dispositif Girardin »²⁵⁰. Ce dispositif a pour objectif de faciliter au plan financier et/ou fiscal l'acquisition des biens de production au service d'une activité dite éligible au dispositif. Un agrément est délivré par l'administration fiscale à compter d'un certain seuil en montant d'investissement. Cette aide fiscale se cumule avec de possibles subventions au titre de l'investissement. Les cumuls d'aides « acceptés » sont fixés par la Commission européenne, dans le cadre de ses lignes directrices.

Les investissements productifs dans les collectivités d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie peuvent bénéficier du dispositif Girardin pour les dispositions financées par des investisseurs extérieurs (montages en externalisation) ainsi que de leurs dispositifs propres qui peuvent se cumuler selon certaines conditions.

Dans les DOM à l'exception de Mayotte, les Zones franches d'activité (ZFA)²⁵¹ permettent aux entreprises éligibles de disposer d'un régime dérogatoire en matière de taxation de leurs activités réalisées localement, applicable à l'imposition de leurs bénéfices et à leur cotisation foncière, principalement.

²⁴⁸ Bonduelle Antoine et Jouzel Jean, *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2014-13, mai 2014, p. 35.

²⁴⁹ Audition de Mme Marie-Hélène Delage avec le rapporteur, M. Budoc, et le président de la délégation à l'Outre-mer, M. Grignon, en mars 2015. Mme Marie-Hélène Delage est consultante fiscaliste, Docteur en droit fiscal, experte en fiscalité de l'Outre-mer, présidente de Tangor Fiscalité.

²⁵⁰ Articles 199 undecies B du Code général des impôts (CGI) et 217 undecies I et 244 quater W du CGI.

²⁵¹ Institué par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM).

Finalement des dispositions fiscales favorables à l'investissement productif existent dans les Outre-mer et sont susceptibles de dynamiser le développement des activités portuaires ultramarines. La problématique des dates butoirs de ces dispositifs doit être prise en compte :

- fin du régime ZFA en 2017 et 2018 selon modalités concernées ;
- fin du régime Girardin de défiscalisation directe et externalisée, en 2017 ;
- fin également en 2017, de la période probatoire pour le crédit d'impôt/ investissements productifs qui depuis le 1^{er} janvier 2015 complète le dispositif Girardin.

Une période de redéfinition, à la fois des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs, mais aussi du régime dérogatoire de zone franche d'activité, s'amorce donc avec la nécessaire évaluation de leurs effets. La loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 avait en effet prévu cette obligation d'évaluation par une Commission parlementaire, et le nouveau dispositif d'aide fiscale à l'investissement voit l'échéance de sa période d'application/observation coïncider avec le terme du dispositif Girardin.

L'exonération de la taxe foncière et la compétitivité portuaire

Historiquement, depuis soixante-treize ans, les Ports autonomes de métropole et celui de la Guadeloupe ainsi que ceux gérés par les chambres de commerce et d'industrie bénéficiaient d'un dégrèvement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), par les décisions ministrielles du 11 août 1942 puis du 27 avril 1943. L'État compensait et les communes, bénéficiaires de l'impôt la percevaient. Le 2 juillet 2014, dans un arrêt concernant La Rochelle, le Conseil d'État a considéré que les nouvelles missions des ports devenus GPM depuis 2008, ne justifiaient plus le maintien des exonérations de taxes foncières. Cet arrêt du Conseil d'État s'applique bien évidemment aux GPM ultramarins. Mais voilà que la loi de Finances rectificative du 29 décembre 2014 (article 33 de la loi n° 2014-1655) exonère finalement les ports, pour ne pas fragiliser leur situation économique et financière. Cependant, un article additionnel donne aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale le droit de déroger à cette dérogation : ils pouvaient supprimer ou limiter l'exonération à condition que la délibération soit prise avant le 21 janvier 2015.

La destination des dividendes des GPM

L'État entend garantir aux Ports autonomes et aux GPM de sa compétence, une visibilité suffisante sur sa politique de dividendes²⁵² et une certaine continuité. Ces ports n'acquittent pas d'impôt sur les sociétés et de ce fait ne versent pas la taxe d'apprentissage conformément à l'article 224 du Code général des impôts (CGI)²⁵³.

²⁵² Il n'y a pas d'automaticité dans le versement de dividendes. Il est tenu compte du résultat net de l'année, des perspectives d'évolution et d'investissements et de la nécessité de dégager une capacité d'autofinancement suffisante. Les versements sont différents selon les ports, car la situation économique de chaque port est prise en compte.

²⁵³ Ceci n'interdit pas à l'établissement de conclure des contrats d'apprentissage.

À cette fin, l'État s'engage à définir cette politique selon les trois objectifs suivants :

- la préservation de la capacité des ports à mettre en œuvre leur programme d'investissements tout en maintenant des ratios financiers soutenables²⁵⁴ ;
- une incitation interne à la bonne gestion financière ;
- une rémunération appropriée de l'État actionnaire.

L'État définit chaque année par arrêté, au plus tard en octobre, le taux de prélèvement appliqué au résultat net comptable dégagé l'année précédente sur la base des trois objectifs précédents, à partir des trajectoires financières actualisées des établissements portuaires.

Tableau 9 : Montants des dividendes prélevés

Établissements publics	Dividende (en euros)
Port autonome de Paris	8 300 000
GPM de Guadeloupe	1 186 000
GPM de Marseille	790 000
GPM de Dunkerque	7 196 000
GPM de Rouen	2 804 000
GPM de La Rochelle	1 750 000

Source : arrêté ministériel du 10 janvier 2014. Port autonome de Guadeloupe avant 2013.

La définition de l'assiette de prélèvement, notamment l'opportunité d'exclure ou non les composantes exceptionnelles du résultat, font l'objet d'une discussion spécifique au cas par cas.

La Commission des ports d'Outre-mer (CPOM) s'est interrogée sur cette problématique de distribution de dividendes à l'État au regard de la jurisprudence du port de La Rochelle, avec en trame de fond la question du soutien de l'État et des collectivités locales intéressés au développement portuaire. En effet, à sa création, le port de La Rochelle s'est vu exonéré de verser des dividendes pendant trois ans. Dans le cas où cette jurisprudence ne s'appliquerait pas aux GPM ultramarins, le premier versement, sur le résultat de l'exercice 2013, devrait intervenir en 2015 soit au moment où l'état s'inquiète à propos du modèle économique des ports et leur demande de systématiser un dispositif de veille sur leur situation financière afin notamment de corriger leur trajectoire économique (en mobilisant le comité d'audit du GPM)²⁵⁵.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que les discussions avec l'État sur le contrat État-port ou lors d'un grand projet d'investissement soit l'occasion d'une négociation sur les dividendes.

254 Notamment, un ratio dette financière nette/marge brute d'autofinancement structurellement inférieur à 3 et un ratio de disponibilités/chiffre d'affaires supérieur ou égal à deux mois.

255 Dans ce cadre, chaque port pourra intégrer dans les prévisions financières pluriannuelles un scénario « crash test » ou « dégradé ».

Les ports, la continuité territoriale et le cabotage²⁵⁶ inter-îles

Les flux de passagers

La continuité territoriale est un principe de service public qui se donne pour objectif de renforcer la cohésion entre les différents territoires ultramarins et l'hexagone en compensant les handicaps liés à leur éloignement, à leur enclavement, etc. En outre, « *La desserte maritime des Outre-mer est un moyen important pour assurer et renforcer la continuité entre les territoires français. Elle permet non seulement de faire le lien entre l'hexagone et les territoires ultramarins, de relier les territoires archipelagiques entre eux, mais aussi d'assurer une connexion avec les pays voisins* »²⁵⁷. Au niveau européen, les ports garantissent la continuité territoriale de l'Union en assurant des services de trafic maritime régional et local reliant les régions périphériques et insulaires.

Dans la Caraïbe, en Guadeloupe, en dehors de la croisière, le trafic de passagers comprend le trafic intra-archipel et le trafic inter-îles. En 2013, le trafic de passagers au sein de l'archipel concerne 622 161 passagers tandis que le trafic inter-îles concerne 111 483 passagers. La desserte de Marie-Galante domine largement le trafic intra-archipel. Pour le trafic inter-îles, la Martinique reste la destination principale, talonnée par la Dominique tandis que les flux vers Sainte-Lucie et les autres îles sont faibles. **En Martinique**, un service de navettes maritimes est assuré du lundi au samedi par les vedettes Madinina, entre Fort-de-France, le bourg des Trois-Îlets, la Pointe du Bout et l'Anse Mitan. Alternative au transport routier, ces navettes ont transporté 550 600 passagers en 2012, notamment aux heures de bureau. Afin de pérenniser ce service, le Conseil général a signé en décembre 2012 une convention de service public avec la compagnie. S'agissant du trafic régional, trois compagnies assurent des liaisons régulières avec les îles voisines (Dominique, Guadeloupe, Sainte-Lucie). L'Express des Iles et Jeans for Freedom opèrent à partir du terminal inter-îles de Fort-de-France, tandis que la compagnie West Indies opère à partir du Marin. Le trafic inter-îles à partir de Fort-de-France s'élève, en 2012, à 124 983 passagers. **À Saint-Barthélemy**, en ce qui concerne les visiteurs par ferries, plusieurs compagnies (Voyager, Great Bay Express, The Edge) assurent une liaison régulière avec Saint-Martin tandis que les liaisons maritimes vers les autres îles (Saint-Kitts et Nevis, Anguilla et Saba) ne peuvent pas être proposées de manière régulière compte tenu des conditions maritimes. En 2013, 82 738 passagers sont arrivés au port par ferries²⁵⁸. En dehors de la croisière, le trafic de passagers au départ de Marigot à **Saint-Martin**, s'effectue en direction de Saint-Barthélemy et d'Anguilla. En 2013, il concerne 133 229 passagers, le trafic reliant Saint-Martin à Anguilla concentrant 89,1 % des échanges.

²⁵⁶ Définition de la Commission européenne : par transport maritime à courte distance, (ou cabotage) on entend l'acheminement de marchandises et de passagers par mer entre des ports situés en Europe géographique ou entre ceux-ci et d'autres ports situés dans des pays non européens ayant une façade sur une mer fermée limitrophe de l'Europe. Le transport maritime à courte distance recouvre à la fois les activités de transport maritime nationales et internationales, le long des côtes et au départ et à destination des îles, des fleuves et des lacs.

²⁵⁷ Sous la présidence de Mme Chantal Berthelot, députée de la Guyane, *Rapport biennal 2013-2014* de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer, chapitre I « La continuité territoriale », p.88.

²⁵⁸ IEOM, *Saint-Barthélemy 2013*, édition 2014, p. 46.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, deux bateaux de la Régie des transports maritimes assurent la desserte maritime de passagers avec le continent. Le Cabestan, d'une capacité de 190 passagers, acquis en 2010 par la collectivité territoriale, est également en charge de la liaison inter-îles entre le port de Saint-Pierre et le port de Miquelon. Le second bateau est le Jeune France qui effectue exclusivement la liaison entre le port de Saint-Pierre et Langlade durant la saison estivale. Avec 13 497 passagers toutes catégories confondues, le nombre total de personnes entrées sur l'archipel par voie maritime s'inscrit en nette augmentation par rapport à l'année précédente. Cette progression est majoritairement attribuable à la hausse du nombre de croisiéristes sur la saison 2014²⁵⁹.

Dans l'Océan indien, le trafic de passagers entre **La Réunion** et Maurice s'inscrit toujours dans une tendance à la baisse prononcée en 2013 et atteint 17 578 passagers transportés. Le Mauritius Pride et le Mauritius Trochetia, exploités par la Mauritius shipping Corporation Ltd, n'ont effectué que 88 escales à La Réunion en 2013, contre plus d'une centaine les années précédentes. Ce chiffre ne devrait pas s'améliorer puisque le Mauritius Pride a été réformé et a cessé ses rotations début 2014. La commande d'un nouveau bateau devrait cependant intervenir en 2015. **À Mayotte**, le trafic maritime de passagers le plus important se trouve sur la liaison Mayotte-Anjouan, effectuée par le Gombessa et la Citadelle, exploités par la Société générale de transport maritime (SGTM). Cette liaison est empruntée, chaque année, par quelques 15 000 passagers voyageant dans l'archipel ainsi que par la majorité des étrangers en situation irrégulière reconduits dans leur pays d'origine (environ 14 500 en 2012)²⁶⁰.

Dans le Pacifique, en Nouvelle-Calédonie, afin de diversifier les circuits proposés aux croisiéristes, les escales vers les îles se développent, notamment à Maré, Lifou et l'île des Pins. Depuis 2009, le nombre de croisiéristes a presque triplé. Territoire insulaire, la Nouvelle-Calédonie est également un archipel composé d'une île principale qui draine l'essentiel de l'activité économique, et de sept autres îles habitées. La desserte et le désenclavement de ces îles se fait par avion ou par bateau.

En **Polynésie française**, la desserte en « radial » des archipels est essentiellement assurée par le secteur privé et par la flottille administrative mais uniquement pour des missions de service public comme par exemple le transport scolaire dans les îles isolées. En 2013, le trafic interinsulaire s'élève à 1,6 millions de passagers. La ligne Tahiti-Moorea représente 99 % de ce trafic. Les armateurs ont manifesté leur inquiétude face au vieillissement des flottes.

Les flux de marchandises

Le cabotage comme opportunité de développement

Le développement du cabotage commercial de marchandise fait partie des opportunités de développement inter-îles pour les territoires insulaires, ou fluviaux-maritime pour la Guyane. Au niveau insulaire, le développement des productions locales et le resserrement des liens économiques entre les territoires ultramarins français doit faire partie des priorités des décideurs publics au titre de la continuité territoriale et de la solidarité avec les populations enclavées. Ce type de trafic est particulièrement vital pour les territoires archipélagiques. Dans le territoire ultramarin continental, la Guyane, le cabotage fluvio-maritime reste une activité inexploitée, alors que cette nouvelle activité potentielle pourrait intéresser des armateurs

²⁵⁹ IEDOM, *Saint-Pierre-et-Miquelon 2014*, édition 2015, p. 76.

²⁶⁰ IEDOM, *Mayotte 2013*, édition 2014, p. 123.

importants comme MARFRET, en mettant en service un navire neuf adapté aux conditions de trafic et de navigation rencontrées sur le littoral et les fleuves guyanais. L'intérêt de cette activité de cabotage serait de mettre en œuvre un service susceptible de relier notamment les villes de Saint-Georges de l'Oyapock, Régina, Cayenne, Kourou, Saint-Laurent-du-Maroni, voire Apatou aux fins d'améliorer leur desserte, notamment pour les colis encombrants ou lourds qui ne peuvent utiliser la route, et de limiter les trafics de poids lourds, notamment de matières dangereuses sur les routes. En outre, le développement du cabotage maritime²⁶¹ Antilles-Guyane-État du Pará-État d'Amapá (au Brésil) doit faire l'objet d'une réflexion à mener sur les nombreux freins (systèmes d'aides et financements, coûts de passage portuaire, trafic transfrontalier illégal ...) et les opportunités en vue d'une concrétisation rapide.

Le cabotage et la normalisation des transactions commerciales transfrontalières : le cas guyanais

L'évolution du commerce s'inscrit tout naturellement dans le cadre de la coopération régionale, avec de grandes visions d'échanges de biens *via* le pont sur l'Oyapock (frontalier du Brésil) et des dérogations réglementaires au titre de l'article 349 du TFUE tenant compte des spécificités amazoniennes. À ce jour, le coût d'importation par voie maritime²⁶², *via* Kingston, d'un container d'articles courants revient à 71% de la valeur marchandise, le tarif du seul transport entre le port de Santos au Brésil et le port de la Guyane étant de 5 920 dollars. Ce tarif prohibitif est à comparer avec un transport Santos-Shanghai à 870 dollars. La position monopolistique de l'armateur et cette pratique tarifaire facilitent l'existence de trafiquants²⁶³ qui acheminent en Guyane, clandestinement et à prix compétitifs, des produits provenant du Brésil *via* Saint-Georges de l'Oyapock. La seule solution pour normaliser les transactions commerciales entre le Brésil et la Guyane passe à court terme, par un ajustement des tarifs sur la ligne Brésil-Kingston-Guyane à un niveau raisonnable et ensuite par la mise en place d'un système de cabotage côtier fiable.

Renforcer la coopération régionale des ports ultramarins

De fait, une faible intégration commerciale au regard de la géographie des partenariats par territoire

Par la force des choses, les Outre-mer sont davantage intégrés avec l'UE qu'avec les pays tiers voisins. Cette situation résulte en partie de la difficulté de concurrencer les producteurs des pays voisins, où les coûts de production sont souvent inférieurs, avec des charges sociales et salariales plus basses, mais aussi des normes de production ne répondant pas toujours aux standards européens²⁶⁴.

261 Toussay Manuela, note au Conseil régional de la Martinique sur « *La connectivité maritime* », juin 2015. Le rapporteur s'est entretenu avec Mme Toussay à Belém au Brésil, État du Pará, le 1^{er} juin 2015.

262 Entretien privé entre le rapporteur et M. Damien Buirette de la société Amazonie service import export (AMASIE), SAS et courrier de ce dernier à la Région Guyane du 16 juillet 2015.

263 Les passeurs - appelés « *sacoleros* » en portugais - transportent de la marchandise avec une facture et une déclaration en douane correspondant aux biens importés. S'ils ne sont pas contrôlés (ce qui semble souvent le cas), ils peuvent repasser la frontière plusieurs fois avec les mêmes documents pour de nombreuses importations de marchandises.

264 Solbes Mira Pedro, *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier.

Tableau 10 : Importations en provenance de la métropole/importations totales

		Import 2010	Import 2013
DOM	Guadeloupe	62,3%	52,8 %
	Martinique	54,2 %	53,2 %
	Guyane	35,0 %	31,0 % *
	Mayotte	43,0 %	52,8 %
	La Réunion	54,0 %	57,2 %
Collectivité à statut particulier	Nouvelle-Calédonie	22,0 %	23,4 %
COM	Polynésie française	28,0 %	24,0 %
	Saint-Barthélemy	-	-
	Saint-Martin	-	-
	Saint-Pierre-et-Miquelon	35,0 %	43,0 %
	Wallis et Futuna	31,0 %	21,5 %

* Les importations françaises montent à 42,9 % avec les 11,9 % supplémentaires venant de la Guadeloupe et de la Martinique.

Sources: INSEE/ISEE/IEOM/IEDOM, DGOM, Douanes.

Pour les départements et régions d'Outre-mer (DROM), l'appartenance à un ensemble institutionnel et culturel commun fait que les entreprises locales ont tendance à se tourner vers leur maison-mère qui se trouve en métropole et non pas vers les entreprises des autres pays voisins. Cette relation exclusive avec la métropole explique le peu d'ouverture des Outre-mer français aux importations en provenance des pays ACP, et ce, malgré les accords de Lomé puis de Cotonou qui ouvrent à ces pays le marché local en franchise totale de droits de douane. Pour les collectivités françaises de l'Océanie, cette dépendance est moins affirmée, probablement à cause de leur éloignement plus important des centres économiques européens et de leur statut particulier de pays tiers au sein de l'Union européenne.

Grand voisinage et marché intégré régional maritime

Un cadre de dynamisation de l'insertion régionale ultramarine

Si le concept de « grand voisinage » tel que défini par la Commission européenne en 2004 apparaissait comme un cadre théorique pertinent pour dynamiser l'insertion régionale des RUP, il n'en demeure pas moins que sa portée reste jusqu'à présent très limitée. Une action de grand voisinage vise à faciliter la coopération des RUP avec leurs pays voisins en renforçant les liens économiques, sociaux et culturels, les échanges des biens et des services, et le déplacement des personnes. Les pays voisins sont les marchés géographiques de la Caraïbe, d'Amérique et d'Afrique, notamment les pays ACP (pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, parties à l'accord de Cotonou). Une meilleure intégration des RUP dans le marché unique européen leur permettrait de valoriser leurs atouts et à l'UE de développer les échanges entre les RUP et leurs voisins immédiats afin de pénétrer des marchés régionaux en pleine expansion.

Différentes adaptations des politiques européennes sont nécessaires afin de rendre « *plus compétitifs leurs secteurs à valeur ajoutée* ». En premier lieu, les accords commerciaux (UE/Afrique et UE/RUP) négociés par l'UE modifient ou suppriment les droits tarifaires à l'importation sur le marché de l'UE pour certains produits de base des pays tiers, que les RUP exportent elles-mêmes en grandes quantités (bananes, sucre, viande, fruits et légumes,...). Ces accords commerciaux ont donc un impact sur la capacité concurrentielle, sur le marché de l'UE, des producteurs des RUP appartenant aux mêmes aires géographiques que ces pays tiers. C'est en veillant à ce que la réciprocité commerciale créée par les accords de partenariat économique (APE) ne pénalise pas structurellement les économies des RUP que l'on pourra résolument faciliter leur intégration dans leur environnement géographique régional. Cela permettra également de créer un vrai marché intégré régional, volet externe du marché unique.

Octroi de mer et relations commerciales Antilles-Guyane

Le marché antillais a été créé en 1992 (par la loi de 1992, en application d'une décision du Conseil des ministres de la Communauté européenne en décembre 1989) pour rassembler les micromarchés économiques des trois départements français d'Amérique en un seul, de plus de 1 million de consommateurs. La loi prévoyait de rendre compatible le régime fiscal particulier des DOM, notamment l'octroi de mer, avec la réglementation européenne. Le régime de l'octroi de mer était alors modifié pour être applicable indistinctement aux produits introduits et aux produits issus de ces régions. La libre-circulation devait devenir la règle, la protection des produits locaux, l'exception. La loi de 1992 demandait aussi que les régions de Guyane, de Martinique et de Guadeloupe (qui déterminent elles-mêmes les taux de l'octroi de mer) s'engagent rapidement vers une harmonisation effective de la réglementation et des taux. En 1994, si le nouveau régime d'octroi de mer « européen » était bien mis en œuvre, les politiques régionales de fixation des taux restaient, elles, encore divergentes. C'est pourquoi la loi de 1994, dite « loi Perben », revint sur la nécessité d'harmoniser ces taux. Le dispositif s'est mis en place au 1^{er} janvier 1995 entre la Martinique et la Guadeloupe, et au 1^e janvier 1996, avec la Guyane.

Cependant, les taux n'ont jamais été réellement harmonisés par les conseils régionaux et le marché unique est remis en question à chaque prolongation du dispositif dérogatoire de l'octroi de mer, impôt instauré au XVII^e siècle, qui s'est appliquée uniquement aux produits importés jusqu'à la loi de 1992, qui a déterminé les modalités de son régime fiscal pour dix ans, laissant aux régions la possibilité d'accorder des exonérations de la taxe aux productions locales pour des motifs de développement économique soumises à l'accord de la Commission européenne.

Les dernières dispositions prolongeant le régime dérogatoire de l'octroi de mer jusqu'au 31 décembre 2020 (décision du Conseil européen du 15 décembre 2014) doivent faire l'objet d'une loi dont l'entrée en vigueur est fixée au 1^{er} janvier 2015. En avril 2015, les parlementaires et exécutifs guyanais, guadeloupéens et martiniquais ont convenu de la mise en place d'une liste de sept produits dits sensibles (rhum, liqueurs à base de rhum, alcools à base de rhum, peintures aqueuses, peintures non aqueuses, barres en fer ou en acier, papiers hygiéniques et essuie-mains) qui bénéficieront d'un régime particulier en Guyane. Ces produits antillais seront taxés d'octroi de mer externe à leur entrée en Guyane car ils y sont vendus moins chers qu'aux Antilles. Cette liste sera, si besoin est, amendée chaque année par une commission interrégionale tripartite qui réunira des représentants des trois collectivités ultramarines en question.

Lever les inquiétudes quant aux effets de ce dispositif

Les échanges restent faibles entre les deux îles de la Caraïbe. Des oppositions nettes sont même apparues récemment, la Martinique refusant de commercialiser le sucre guadeloupéen pour préserver l'activité de son ultime usine à sucre. En représailles, la Guadeloupe boycotte les eaux et bières martiniquaises.

L'entrée théorique de la Guyane dans ce marché unique au 1^{er} janvier 1996 s'effectue donc dans un contexte incertain. Pour des raisons d'éloignement, d'économies d'échelle et de structures de marchés, les socioprofessionnels guyanais s'inquiètent de voir les implantations industrielles préférer le cœur du marché unique régional, c'est-à-dire la Martinique ou la Guadeloupe, et non la Guyane. D'où la volonté de conserver l'arme modulable de l'octroi de mer pour empêcher que des produits concurrents ne viennent éliminer les produits locaux.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que la Commission interrégionale tripartite prévue par la loi puisse stabiliser une liste consensuelle de produits, qui assure la prospérité « gagnant-gagnant » des échanges économiques Antilles-Guyane et par voie de conséquence l'intensification du transport maritime du Plateau des Guyane à la Mer des Caraïbes.

L'intégration économique du Pacifique Sud

Il faut rappeler que la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna considérés comme pays tiers ont mis en place des protections ou barrières tarifaires et non tarifaires relativement soutenues vis-à-vis des États voisins.

Le renforcement de l'insertion régionale, qui favorise la création d'un espace d'échanges économiques, commerciaux, culturels, sociaux, de recherche, de services... améliorerait la diversification et l'internationalisation des économies des pays et des collectivités de la zone, en créant des emplois et de la richesse. D'autant plus que, dans un contexte de ralentissement économique mondial, la coopération régionale des États et des territoires insulaires du Pacifique apparaît comme une opportunité. Dès lors, comment les territoires français du Pacifique peuvent-ils développer leurs relations extérieures au sein de la région ?

Depuis les années 2000, les projets de coopération connaissent une certaine accélération et favorisent cette intégration. Ils sont multiples et ont abouti à différents accords d'échanges, élaborés à travers la Communauté du Pacifique et le Forum des îles du Pacifique. Cette dynamique est fortement encouragée par l'UE qui, à travers l'attribution de différents statuts, permet aux pays et territoires de la zone de bénéficier de régimes commerciaux préférentiels. Ainsi, les collectivités françaises du Pacifique, liées par la Décision d'association d'Outre-mer (DAO), peuvent accéder au marché européen en franchise des droits de douanes et sans contingentements. De plus, l'accord de Cotonou conclu en 2000 entre les 77 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits États « ACP ») et l'UE, met en place des régimes préférentiels dont le but est d'aboutir à des zones de libre-échange. Localement, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont déjà tenté d'améliorer leurs relations économiques, en vain. En 1997, une convention de coopération économique et commerciale entre les deux collectivités a été élaborée, mais n'a abouti jamais²⁶⁵. Seules certaines mesures fiscales ont été adoptées, conduisant à la mise en place d'un taux préférentiel de la Taxe

²⁶⁵ Cf. l'autosaisine *Les échanges économiques de la Nouvelle-Calédonie avec les États insulaires du Pacifique*, CESE de Nouvelle-Calédonie, rapport et vœu n° 1/2015.

générale à l'importation (TGI) à 4 % pour certains produits, notamment les perles et les crevettes. Cependant, les limites de ce dispositif sont aujourd'hui identifiées tant le volume des échanges entre ces deux collectivités sont faibles. Toutefois, il existe un grand nombre d'accords de coopération régionale et extrarégionale dans la zone Pacifique favorisant ainsi les échanges économiques (de biens et services) à diverses échelles : accord-cadre *Pacific Agreement on Closer Economic Relations* (PACER) - signé en 2001 - et sous ses auspices, l'accord de libre-échange *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA) - signé en 2002 -, accord *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement* (SPARTECA)²⁶⁶ ... Ces processus d'intégration régionale ont été mis en place dans le cadre du Forum des îles du Pacifique (FIP). La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont engagé des négociations qui n'ont pas encore abouti, pour une éventuelle adhésion au PICTA²⁶⁷. Par conséquent, il apparaît nécessaire d'identifier d'autres produits ainsi que d'autres secteurs pouvant faire l'objet d'une libéralisation, d'un partage des ressources, des moyens et du savoir-faire, en vue d'un développement des échanges. À titre d'exemple, les flux de transactions de la Polynésie française avec la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna représentent plus des deux tiers de ce type d'échanges avec les Petits États indépendants (PEI) voisins. Le Vanuatu représente également 70 % des échanges de services de la Nouvelle-Calédonie avec ces États.

Dans ce contexte, la signature par l'Union européenne d'accords de libre-échange avec divers pays peut avoir des conséquences très négatives pour les PTOM du Pacifique. En outre, il faut souligner que, même s'ils visent à favoriser le libre-échange, les accords de partenariat économique de l'Union européenne (APE) comportent des clauses de sauvegarde régionales qui permettraient, au cas par cas et en situation de crise, de rétablir temporairement des barrières à l'importation. Si les PTOM ne sont théoriquement pas couverts par ces APE, la France peut demander, en sa qualité d'État-membre, la prise en compte de leurs intérêts. En effet, les APE sont susceptibles d'avoir des impacts sur les économies de ses PTOM de la zone, en raison d'une concurrence accrue des pays ACP.

Il faut courageusement affronter ces questions car, depuis des décennies, les territoires du Pacifique Sud parlent de production, mais arbitrent toujours en faveur de la consommation et de la redistribution dans un schéma keynésien de croissance, tirée par la dépense publique, qui favorise les importations dans des économies ultramarines ouvertes. Ils doivent inverser la tendance en faisant clairement le choix d'une politique de l'offre, en favorisant l'émergence d'un véritable appareil de production endogène capable d'alimenter les marchés intérieurs et de réduire ainsi, de manière significative, le déficit du commerce extérieur. Pour y parvenir, une politique de soutien volontariste des instances locales, nationales et européennes s'avère indispensable.

Développer une logique « gagnant-gagnant » dans la coopération régionale impose de faire preuve de vigilance et de prendre en considération, sans angélisme, cet impact indéniable sur la capacité concurrentielle des territoires ultramarins appartenant aux mêmes aires géographiques. Il est de même souhaitable que le cahier des charges des

²⁶⁶ Les deux territoires français ne bénéficient pas, par exemple, de l'accord préférentiel SPARTECA avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande : SPARTECA est le *South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement* (soit l'accord de coopération économique et commerciale régionale du Pacifique Sud). Il s'agit d'un accord régional signé en 1981 entre plusieurs États d'Océanie visant à améliorer les coopérations économique et commerciale entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les petits États insulaires du Pacifique Sud. Il prévoit une franchise de droits de douanes pour la quasi-totalité des produits des pays en développement et des pays les moins avancés du Forum, exportées vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

²⁶⁷ IEOM, 2011.

études d'impact prévoie explicitement la consultation des parties prenantes dans les PTOM. Enfin, les mesures d'accompagnement proposées par une étude d'impact devront elles aussi faire l'objet d'un examen attentif. La composition des comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange, y compris les APE, mérite à cet égard une attention toute particulière. N'oublions pas que la Commission européenne a refusé le statut d'observateur aux PTOM dans les négociations des APE, au motif de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale. Cela montre bien la nécessité de prendre systématiquement en compte les intérêts des PTOM, notamment ceux du Pacifique dans la politique commerciale de l'Union, mais aussi de réfléchir à un futur régime commercial préférentiel, reposant notamment sur des règles d'origine révisées, la libéralisation des échanges commerciaux étant à l'origine de l'érosion de ces préférences. L'intégration des PTOM dans leur environnement régional ne doit pas se heurter à une absence de volonté politique et à une insuffisante prise en compte de leurs enjeux propres lors de la conclusion, par l'UE, d'accords commerciaux internationaux.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action qu'il y a bien un intérêt pour la France et plus généralement pour l'Europe de doter les PTOM du Pacifique Sud d'outils institutionnels et politiques fiables pour accompagner leur stratégie d'intégration politique économique et commercial au sein de leur zone d'influence.

L'océan Indien, espace privilégié d'échanges

La France de l'océan Indien devra asseoir la croissance économique de ces prochaines années sur la coopération, pour une meilleure insertion dans son contexte régional, en valorisant ses atouts naturels et technologiques. Les collectivités affichent, dans ce cadre, une volonté politique forte en faveur d'un développement durable des activités économiques basé sur la valorisation des espaces maritimes. Le désenclavement et le développement des infrastructures portuaires françaises de l'océan Indien représentent une ambition fondamentale. Les ports de La Réunion et de Mayotte constituent des vecteurs économiques et logistiques essentiels. Ils sont les véritables poumons des économies de ces départements insulaires ; la quasi-totalité des matières premières, des produits énergétiques, des biens intermédiaires et des biens de consommation transitent par leurs installations portuaires. La place et le dimensionnement des ports pour une offre maritime adaptée, et compétitive, sont donc cruciaux en termes d'impact sur le développement économique global des territoires de cette zone. La croissance économique de la zone « océan Indien – Afrique australe et de l'Est », portée par la relative stabilité économique des États de la zone et le développement du commerce de l'Asie, a induit une croissance exponentielle des activités de transports de marchandises conteneurisées dans la zone sud du bassin océan Indien, accompagnée d'une augmentation considérable de la taille des navires. La Réunion et Mayotte, malgré une certaine augmentation des importations asiatiques, demeurent tournées vers l'Europe. La destination Réunion totalise 70 % du trafic « Europe » conteneurisé de la zone. Les échanges des autres pays de la zone sont réalisés essentiellement avec l'Asie et l'Afrique. La mise en place des accords de partenariat économiques (APE) sera un facteur d'intégration régionale de La Réunion et Mayotte avec une ouverture sur de nouveaux marchés, en contrepartie de la concurrence engendrée sur les biens et les services. Cette intégration régionale ne pourra cependant réussir qu'appuyée sur un réseau de transport maritime efficace.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que les relations économiques avec les pays voisins constituent un facteur clé d'intégration de La Réunion et de Mayotte grâce au développement de leur réseau de transport maritime.

Le Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane (CCIAG)²⁶⁸

Un outil institutionnel de la politique portuaire nationale

C'est l'un des outils des politiques publiques que doivent mettre en œuvre les ports maritimes de l'État. Le Conseil est présidé par le directeur général des Outre-mer (DGOM) et un haut fonctionnaire, commissaire du gouvernement coordonnateur auprès du Conseil est nommé par arrêté ministériel²⁶⁹.

Ce Conseil doit adopter un document de coordination²⁷⁰ qui porte sur la coordination des grandes orientations en matière de développement, de projets d'investissement et de promotion des Grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique ; les orientations stratégiques communes de ces ports ; la politique de promotion commune de ces ports et les missions et les moyens qui font éventuellement l'objet d'une mutualisation entre ces ports.

Parmi les personnalités qualifiées du Conseil, figure un représentant du corps diplomatique, en charge de la coopération régionale pour la zone Antilles-Guyane, nommé par le ministre des Affaires étrangères : ce qui marque bien la volonté de l'État d'approfondir les perspectives de développement des ports ultramarins entre eux et avec les pays d'immédiat voisinage dans leurs zones d'influence respectives dans une logique économique, sociale et environnementale. Toutefois le texte du décret est plus réducteur, ne faisant état que d'une coopération entre les trois ports de Guyane, Guadeloupe et Martinique, alors que le transport maritime est un moyen pour assurer une continuité avec les pays et territoires voisins, approfondir l'intégration régionale des Outre-mer et multiplier les opportunités d'importation et d'exportation locales pour les acteurs économiques. La question de leur leadership se pose notamment pour capter une partie de ce trafic.

Par ailleurs on peut regretter que le décret ne prévoit pas d'associer les autres territoires français de l'Atlantique aux travaux du Conseil : Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, alors qu'ils sont concernés au premier chef par ces questions maritimes et portuaires.

Lever le frein de l'étanchéité entre les projets stratégiques

Du point de vue de l'élaboration d'une politique interportuaire, cette étanchéité entre les différents projets stratégiques est pénalisante. Ils doivent se conformer au document de coordination du CCIAG. Les orientations spécifiques à chacun d'entre eux restent clairement du ressort du projet stratégique et du conseil de surveillance de chaque port. Le Conseil

²⁶⁸ Décret n° 2014-383 du 28 mars 2014 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil de coordination interportuaire institué entre les Grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique : il comprend des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements, des représentants de l'État, des représentants des ports concernés et des personnalités qualifiées.

²⁶⁹ L'arrêté ministériel du 5 janvier 2015 nomme à cette fonction M. François Orizet, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts.

²⁷⁰ Mentionné à l'article L. 5713-1-2 du Code des transports.

de coordination interportuaire a donc deux missions distinctes : d'une part, il se doit de coordonner, donc à un moment ou à un autre de questionner les projets des ports pour en améliorer le degré de cohérence à une échelle interrégionale. Il s'agit de se mettre d'accord *a posteriori*. D'autre part, il se doit aussi de définir des actions partagées dont l'intérêt technique, commercial ou financier est commun aux ports concernés. Il s'agit de se mettre d'accord *a priori*. Les documents de coordination et les projets stratégiques s'appuient réciproquement l'un sur l'autre, ce qui est une difficulté : dans les deux cas, ils reposent sur une logique territoriale qui fait intervenir de multiples partenaires, leur élaboration est propice aux compromis et aux consensus. Sans hiérarchie contraignante, ce qui est le cas ici, les décisions prises par les conseils de coordination interportuaire sont basées sur ces formes de négociation avec un risque d'ambitions limitées si les partenaires ne se mettent d'accord que sur des sujets régaliens et transversaux, sans enjeu concurrentiel - la sûreté et la sécurité, les systèmes informatiques, le marketing...-. Les économies d'échelle seront réelles pour les autorités portuaires, sans gain de parts de marché ni accroissement des profits.

La mise en réseau des ports ultramarins par bassin

L'insertion de la France ultramarine dans son espace régional incite les ports de chaque zone à tisser des liens avec les pays voisins. Ces échanges sous-régionaux sont encore timides. Les réseaux tels l'Observatoire **des villes et ports de l'océan Indien** sont à promouvoir. Ils sont les moteurs de partenariat entre les ports du Sud océan Indien, pour une offre d'accueil régionale intéressante pour les armements et déterminante pour les dessertes.

Dans le Pacifique, **le Conseil de coopération économique du Pacifique (PECC en anglais)** est une association internationale créé en 1980 avec 25 membres nationaux : pays riverains du Pacifique et quelques pays insulaires. C'est un forum de concertation formé à haut niveau, d'universitaires, de chefs d'entreprises et d'administrations, afin d'améliorer la compréhension internationale entre les membres et de favoriser les échanges dans le bassin du Pacifique. Le secrétariat international est installé à Singapour. La participation au PECC est une chance pour la France de prendre part au dialogue qui s'est instauré dans le plus grand Océan du monde, bordé par les puissances les plus importantes du monde actuel ou futur. C'est aussi une chance pour les collectivités d'Outre-mer du Pacifique, qui peuvent ainsi dialoguer avec les représentants des forces vives de 24 grands pays. De son côté, **le Comité France-collectivités du Pacifique (FPTPECC en anglais)** regroupe trois sous-comités : un en métropole qui assure le secrétariat général, un en Polynésie et un en Nouvelle-Calédonie. Le Comité est présidé au niveau national, par Michel Rocard. Le Comité a proposé de consacrer un séminaire international du PECC, fin 2015, consacré aux « Ports du futur dans le Pacifique ».

Dans l'Atlantique, **la Caribbean Shipping Association (CSA)** est une association créée officiellement en 1971. L'objectif initial était de discuter et de défendre les intérêts portuaires et de mettre en place des stratégies portuaires au regard du développement du transport maritime dans les Caraïbes. Depuis, elle regroupe les autorités portuaires, les opérateurs portuaires et maritimes et tous ceux qui sont en lien avec les activités portuaires des Amériques et des Caraïbes. Plus de 350 participants assistent à l'Assemblée générale annuelle. Son siège est à Kingston, en Jamaïque. Au tournant de la décennie des années 1980, en seulement 10 ans, le CSA est devenu véritablement multinationale, accepté par les gouvernements et les organisations multilatérales comme la voix représentative de la navigation dans les Caraïbes. Au début des années 2000, la *Caribbean Shipping Association*

avait gagné en stature et est reconnue dans le développement régional. En tant que telle, elle représente désormais ses membres dans les organisations multilatérales, y compris l'Association des États des Caraïbes et de la CARICOM. Lors de la 44^e Assemblée Générale de la *Caribbean Shipping Association* d'octobre 2014 en République Dominicaine, le Grand port maritime de la Guadeloupe a reçu le « *Port Dependability and Flexibility Award 2013*²⁷¹ », ce qui montre que ces instances peuvent être un moyen de promotion de la stratégie des ports ultramarins et de la place importante qu'ils occupent sein de l'espace caribéen.

La Port Management Association of the Caribbean (PMAC) est une association créée en 1998 qui regroupe une trentaine de dirigeants des ports de la Caraïbe et des opérateurs en lien avec les activités portuaires. Sa mission est d'améliorer les compétences des ports et la qualité de services offerts à leurs utilisateurs par la formation et le développement des compétences des personnels portuaires face aux défis croissants de l'environnement mondial. L'Association cherche à demeurer pertinente en fournissant des services essentiels aux membres, qui impliquent le partage d'expériences, d'informations et d'idées, la formation et le développement, ainsi que le lobbying, le plaidoyer et la représentation aux niveaux gouvernemental et multilatéraux.

²⁷¹ Prix de la fiabilité et de la flexibilité.

Annexes

Annexe n° 1 : composition de la délégation à l'Outre-mer à la date du vote

✓ **Président** : Gérard GRIGNON

✓ **Vice-présidentes** : Joëlle PRÉVOT-MADÈRE et Pierrette CROSEMARIE

Agriculture

✓ Pascal FÉREY

✓ Françoise HENRY

Associations

✓ Christel PRADO

CFDT

✓ Évelyne PICHENOT

CFE-CGC

✓ Jean-Claude DELAGE

CGT

✓ Pierrette CROSEMARIE

✓ Françoise GENG

CGT-FO

✓ Didier BERNUS

✓ Marie-Alice MEDEUF-ANDRIEU

Coopération

✓ Marie de L'ESTOILE

Entreprises

✓ Joëlle PRÉVOT-MADÈRE

Environnement et nature

✓ Jacques BEALL

✓ Marie-Paule JEANNEL DABRY de THIERSANT

Outre-mer

- ✓ René ARNELL
- ✓ Rémy-Louis BUDOC
- ✓ Gérard GRIGNON
- ✓ Eustase JANKY
- ✓ Christian LÉDÉE
- ✓ Marcel OSENAT
- ✓ Daourina ROMOULI-ZOUHAIR

Personnalités qualifiées

- ✓ Laura FLESELL-COLOVIC

UNAF

- ✓ Christiane BASSET
- ✓ Christiane THERRY

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées en délégation, reçues en entretien par le rapporteur ou rencontrées lors de la mission en Polynésie française et en Nouvelles-Calédonie

Pour son information, la délégation a successivement entendu :

✓ **M. Patrick Bourven**

ancien sous-directeur des ports et du transport fluvial à la Direction des services de transports au sein de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du ministère de l'Énergie, du développement durable et de l'énergie

✓ **M. Jean-François Tallec**

conseiller institutionnel pour la politique maritime de la Compagnie maritime d'affrètement Compagnie générale maritime (CMA CGM)

✓ **M. Laurent Martens**

responsable du développement des terminaux portuaires à la CMA CGM

✓ **M. Thomas Degos**

ancien directeur général des Outre-mer (DGOM)

✓ **Mme Mauricette Steinfelder**

inspectrice générale, membre de l'Autorité environnementale du Conseil général de l'environnement du développement durable (CGEDD)

✓ **M. Raymond Vidil**

président de la compagnie maritime Marseille Fret (MARFRET), accompagné de M. Erwann Merrien, directeur juridique

✓ **M. Bernard Mazuel**

délégué général de l'Union des ports de France (UPF)

✓ **M. Dominique Bracq**

directeur des ressources humaines du grand port maritime de Rouen

Par ailleurs, M. le rapporteur s'est entretenu avec :

✓ **M. Jean-Marc Ampigny**

président Conseil de surveillance du Grand port maritime (GPM) de la Martinique

✓ **M. Mario Banner-Martin**

ancien directeur général du Port autonome (PA) de Papeete

✓ **Mme Blandine Colombet**

directrice financière et agent comptable et membre du Directoire du GPM de la Martinique

✓ **M. René-Jean Duret**

représentant le port de Galisbay (collectivité de Saint-Martin)

✓ **M. Albéric Ellis**

directeur du port de Galisbay (collectivité de Saint-Martin)

✓ **M. Alain Gaudin**

président du Conseil de surveillance du GPM de La Réunion

- ✓ **M. Philippe Lafleur**
directeur général du PA de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Jean-Frédéric Laurent**
directeur général du GPM de La Réunion
- ✓ **M. Philippe Lemoine**
directeur général du GPM de Guyane
- ✓ **M. Matthieu Le Quenven**
représentant le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour le port de l'archipel
- ✓ **M. Bernard Mazuel**
délégué général de l'UPF
- ✓ **M. Jocelyn Mirre**
président du Conseil de surveillance du GPM de Guadeloupe
- ✓ **Mme Brigitte Petersen**
présidente du Conseil de surveillance du GPM de Guyane
- ✓ **M. Jean-David Richardson**
président du Conseil d'administration du port de Galisbay (collectivité de Saint-Martin)
- ✓ **M. Yves Salaün**
directeur général du GPM de Guadeloupe
- ✓ **M. Jean-Rémy Villageois**
directeur général du GPM de la Martinique
- ✓ **M. Frédéric Moncany de Saint-Aignan**
président du Cluster maritime français (CMF)
- ✓ **M. Alexandre Łuczkiewicz**
chargé de communication, Coordinateur Outre-mer du CMF
- ✓ **Mme Marie-Hélène Delage**
*consultante fiscaliste, docteur en droit fiscal, experte en fiscalité de l'Outre-mer,
présidente de Tangor Fiscalité*
- ✓ **Mme Manuella Toussay**
chargée de coopération régionale au Brésil pour le Conseil régional de la Martinique
- ✓ **M. Damien Buirette**
société Amazonie service import export (AMASIE)

M. le rapporteur a également complété son information par des déplacements sur le terrain, où il a notamment rencontré :

En Nouvelle-Calédonie :

- ✓ **M. Vincent Bouvier**
haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Pascal Gauci**
secrétaire général du Haut-Commissariat de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Paul-Marie Claudon**
directeur de Cabinet du Haut-Commissariat

- ✓ **M. Éric Mévélec**
directeur des affaires maritimes
- ✓ **M. Lionel Fend**
directeur régional des douanes
- ✓ **M. le Lieutenant-Colonel Clément Préault**
chef d'État-major de zone de défense et de sécurité
- ✓ **Mme Céline Platel**
adjointe au Chef d'État-major de zone de défense et de sécurité
- ✓ **M. Éric Tysler**
adjoint au directeur de la police aux frontières
- ✓ **M. Alain Marc**
secrétaire général du gouvernement de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Pascal Jolly**
directeur des infrastructures, de la topographie et des Transports terrestres
- ✓ **M. Frédéric Guillard**
chef du service de l'aménagement et de la planification
- ✓ **Mme Pierrette Tahmumu**
conseillère au cabinet de M. Tyuienon, membre du gouvernement en charge des transports, accompagnée d'une collaboratrice
- ✓ **M. Yves Tissandier**
président du CESE de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Gaston Poirot**
premier vice-président
- ✓ **M. André Itréma**
troisième vice-président
- ✓ **M. Didier Poidyaliwane**
quatrième vice-président
- ✓ **M. Jean-Loup Leclercq**
deuxième questeur
- ✓ **M. Jean-Claude Brésil**
président de la Commission du développement économique, de la fiscalité et du budget
- ✓ **Mme Judith Mussard**
secrétaire générale adjointe
- ✓ **M. Jean-Luc Mahe**
secrétaire général du Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Philippe Lafleur**
directeur du Port autonome de Nouvelle-Calédonie (PANC)
- ✓ **M. François Burnouf**
président de l'Union des entreprises de la manutention portuaire (UNIMAP) de Nouvelle-Calédonie et directeur général de la Sofrana

- ✓ **M. Rémy Brefort**
directeur du travail et de l'emploi
- ✓ **M. Hanner Xalite**
directeur-adjoint du travail et de l'emploi
- ✓ **M. Lluis Bernabe**
président du Cluster maritime de Nouvelle-Calédonie
- ✓ **M. Lionel Loubersac**
secrétaire général du Cluster maritime
- ✓ **M. André Copola**
directeur de l'école des métiers de la mer
- ✓ **Mme Marie-Claude Tjibaou**
membre du CESE national, présidente du Conseil d'administration du Centre culturel Tjibaou
- ✓ **M. Pierre Gugliermina**
directeur général de Société le nickel (SLN)
- ✓ **M. Jean-Yves Blandin**
doniambo Plant Manager
- ✓ **M. Yves Véran**
chef du département FG (préparation de la charge)
- ✓ **M. Dominique Katrawa**
secrétaire général
- ✓ **M. Philippe Leleu**
customer Service Manager, Nickel division (Eramet)
- ✓ **M. Hervé Thorava**
chef des services opérations et logistique, branche nickel (Eramet)
- ✓ **Mme Seagoe**
présidente de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI)
- ✓ **M. Michel Merzeau**
directeur général de la CCI
- ✓ **M. Viramoutoussamy**
président de la Chambre de métiers et de l'artisanat (CMA)
- ✓ **M. Olivier Duguy**
secrétaire général, directeur des services de la CMA

En Polynésie française :

- ✓ **M. Lionel Beffre**
haut-commissaire de la République en Polynésie française
- ✓ **Mme Marie Baville**
directrice de cabinet du Haut-Commissaire
- ✓ **M. le Colonel Caudrelier**
commandant du groupement de gendarmerie

- ✓ **M. Franck Testanière**
directeur des douanes
- ✓ **M. François Bozzi**
chargé de mission auprès du Secrétaire général du Haut-Commissariat
- ✓ **M. François Perrault**
directeur de la sécurité publique
- ✓ **M. Christophe Lotigie**
administrateur d'État des îles du vent et des îles sous le vent
- ✓ **M. le Commandant Philippe Babdor**
directeur-adjoint de la police aux frontières
- ✓ **M. le Capitaine de Frégate Charpentier**
COMSUP
- ✓ **M. le Lieutenant de Vaisseau Potie**
action de l'État en mer
- ✓ **M. Simon Abi Saab**
directeur des affaires maritimes par intérim
- ✓ **M. Philippe Presle**
Inspecteur des affaires maritimes
- ✓ **M. Angelo Frébault**
président du Conseil économique, social et culturel (CESC)
- ✓ **M. Makalio Folituu**
deuxième vice-président
- ✓ **M. Joël Carillo**
premier questeur
- ✓ **M. Félix Fong**
deuxième questeur
- ✓ **M. Daniel Palacz**
troisième questeur
- ✓ **Mme Alice Pratx-Schoen**
première secrétaire
- ✓ **M. Marc Atiu**
deuxième secrétaire
- ✓ **M. Tepuanui Snow**
troisième secrétaire
- ✓ **M. Hanny Tehaamatai**
deuxième assesseur
- ✓ **M. Patrick Galenon**
*membre du CESE national et du CESC,
secrétaire général de la Confédération des syndicats des travailleurs
de Polynésie Force Ouvrière (CSTP FO)*

- ✓ **Mme Melinda Bodin**
membre du CESC
- ✓ **M. John Taroanui**
membre du CESC
- ✓ **M. Dominique Foucault**
membre du CESC
- ✓ **Mme Mirella Fuller**
membre du CESC
- ✓ **Mme Vaitea Le Gayic**
membre du CESC
- ✓ **M. Sylvain Lamaud**
membre du CESC
- ✓ **Mme Judy Mata**
membre du CESC
- ✓ **Mme Florienne Panai**
membre du CESC
- ✓ **M. Heifara Parker**
membre du CESC
- ✓ **M. Ethode Rey**
membre du CESC
- ✓ **M. Eugène Sommers**
membre du CESC
- ✓ **Mme Gisèle Teheiura**
membre du CESC
- ✓ **M. Mahinui Temarii**
membre du CESC
- ✓ **Mme Atonia Teriinohorai**
membre du CESC
- ✓ **Mme Lucie Tiffenat**
membre du CESC
- ✓ **Mme Ina Utia**
membre du CESC
- ✓ **M. Jean-François Wiart**
membre du CESC
- ✓ **Mme Diana Yieng Kow**
membre du CESC
- ✓ **M. Heifara Garbet**
directeur de cabinet du Ministère de l'équipement
- ✓ **M. Patrice Perrin**
conseiller technique du Ministère de l'équipement

- ✓ **M. Mario Banner-Martin**
ancien directeur du Port autonome de Papeete
- ✓ **M. Marcel Tuihani**
président de l'Assemblée de la Polynésie française
- ✓ **M. Jean Lachkar**
président de la Chambre territoriale des comptes de la Polynésie française
- ✓ **M. Philippe Bellocq**
procureur financier
- ✓ **M. René Maccury**
doyen des conseillers
- ✓ **M. Bruno Marty**
*ancien ministre de Polynésie française,
conseiller délégué de la mairie de Papeete, suivi des opérations structurantes,
urbanisme et aménagement de la ville et administrateur du Port autonome de Papeete*
- ✓ **M. Rémy Brillant**
directeur général des services de la ville de Papeete
- ✓ **M. Boris Peytermann**
directeur adjoint technique et de programmation du port autonome de Papeete
- ✓ **Mme Christiane Chaine**
directrice adjointe administrative et commerciale du port autonome de Papeete
- ✓ **M. Heifara Garbet**
directeur de Cabinet du Ministre de l'équipement, de l'urbanisme, des transports terrestres et maritimes
- ✓ **M. Enrique Braun-Ortega**
*président de l'Union des entreprises de manutention portuaire (UNIMAP),
président-directeur général de l'entreprise J.A. Cowan et fils, SA*
- ✓ **M. Jérôme Mangard**
managing Director de SAT NUI Group
- ✓ **M. Jules Changues**
président directeur général de COTADA, compagnie Tahitienne d'Acconage, SA
- ✓ **M. Temarii Mahinui**
secrétaire général de la Fédération des syndicats des travailleurs de la manutention portuaire de Polynésie française, secrétaire général adjoint de la CSTP/FO
- ✓ **M. Jean-Pierre Tanetoa**
délégué du personnel
- ✓ **M. Sebas Teiva**
délégué du personnel, secrétaire général
- ✓ **M. Tumatahi Atoer**
délégué du personnel (Comité d'entreprise - CHSCT), secrétaire général
- ✓ **M. René Arai**
salarié de l'entreprise Cowan)

- ✓ **M. Heifara Flohe**
salarié de l'entreprise Cowan
- ✓ **M. Rameha Voirin**
marin
- ✓ **M. Xavier Voirin**
- ✓ **M. Daniel Manarii**
salarié de l'entreprise Satnui
- ✓ **M. Ferdinand Ranumetea**
- ✓ **M Elvis Peretau**
salarié de l'entreprise Satnui
- ✓ **M. Teanuanua Tauru**
comité d'entreprise
- ✓ **M. Bryan Tametona**
- ✓ **M. Francisco Lagarde**
comité d'entreprise
- ✓ **M. Fainui Mau**
délégué du personnel
- ✓ **M. Steve Tchang**
salarié de l'entreprise Cowan
- ✓ **M. Teddy Terroha**
- ✓ **M. Steve Mirin**
salarié de l'entreprise Cowan
- ✓ **M. Jonas Teiauira**
salarié d'une entreprise de transport
- ✓ **M. Daniel Maraetefau**
salarié d'une entreprise de transport
- ✓ **M. Albert Ceril**
- ✓ **M. Éric Etaeta**
domaine de la sécurité
- ✓ **M. Ethode Rey**
président de la confédération des armateurs de Polynésie française
- ✓ **M. Sachet**
gérant du Masupiti Express 2 sur les îles sous le vent
- ✓ **M. Viriamu Fougerouse**
comptable à TMTO Mareva Nui
- ✓ **M. Matahi Romanoff**
directeur technique à TMTO Mareva Nui
- ✓ **M. Tuanua Degage**
gérant de SNC Areniti Ferry

- ✓ **M. Manarii Butscher**
comptable à la société de navigation des Tuamotu
- ✓ **Mme Linda Salem**
cogérante de la société de navigation des Tuamotu
- ✓ **M. Édouard Fritch**
président du gouvernement de la Polynésie française
- ✓ **M. Albert Solia**
ministre de l'Équipement, de l'aménagement et de l'urbanisme, des transports intérieurs et de l'environnement
- ✓ **M. Thierry Nhunfat**
conseiller spécial du président de la Polynésie française
- ✓ **M. Gérard Siu**
président du Cluster maritime de Polynésie française
- ✓ **M. Patrice Beuscher**
CESAM's Agent
- ✓ **M. Henri Butscher**
gérant de Seamoorea pêche
- ✓ **M. Bud Gilroy**
directeur de l'Agence maritime de Fare Ute
- ✓ **M. Michel Paoletti**
*ancien président du groupe de l'Outre-mer au CESE,
président du Conseil des réformes stratégiques*

M. le rapporteur tient également à remercier Mme Fordosia Abdellahi en Nouvelle-Calédonie ainsi que M. Karl Martin et M. Bruno Flores en Polynésie française de l'aide qu'ils ont apportée dans le déroulement de cette mission.

Le président, le rapporteur et l'ensemble des membres de la délégation à l'Outre-mer remercient vivement toutes ces personnes de leur précieuse contribution au rapport et à l'avis.

Annexe n° 3 : les acteurs des ports

Affréteur

personne morale ou physique qui prend en location un navire à un armateur, soit coque nue, soit, si le navire est armé, c'est-à-dire doté d'un équipage, au temps ou au voyage.

Armateur

celui « qui arme » et exploite le navire – son propriétaire. Il s'agit en général d'une société de capitaux.

À temps

le fréteur n'effectue que la gestion nautique du navire, l'affréteur assurant sa gestion commerciale.

Armement

ensemble du matériel et du personnel nécessaires à la navigation d'un bâtiment. Peut aussi désigner une compagnie de navigation.

Cabotage

navigation sur de courtes distances à proximité des côtes, soumises aux règlements nationaux des pays concernés.

Cascading

Lorsque des armateurs mettent en service sur leurs principales lignes maritimes régulières de plus gros navires afin de conforter leur rentabilité, ils déclassent leurs navires de moindre taille vers des ports moins importants. Ce phénomène de déclassement est qualifié de « *cascading* ».

Chargeur

en droit maritime, personne physique ou morale qui, ayant souscrit un contrat d'affrètement, embarque des colis, des marchandises ou des matériaux à bord d'un navire. Le chargeur désigne le propriétaire de la cargaison d'un navire ou d'une partie de cette cargaison.

Cluster maritime

un cluster est un regroupement d'institutions variées et d'entreprises qui travaillent dans une même branche d'activités et dans une région donnée. Cette proximité est censée procurer un avantage concurrentiel à ses membres. Les clusters maritimes traditionnels regroupent des armateurs, des ports, des centres de recherche, mais aussi les métiers qui gravitent autour du transport maritime, comme les cabinets d'avocats, les banques, les compagnies d'assurance, les équipementiers, la construction navale, etc.

Container ou conteneur

boîte, le plus souvent métallique, aux dimensions normalisées destinées au transport de marchandises diverses.

Coque-nue

quand l'affréteur prend en charge la gestion commerciale et nautique. L'équipage est donc dans ce cas recruté et payé par l'affréteur.

État du pavillon

pays du port d'immatriculation d'un navire.

EVP (équivalent vingt pieds)

sigle conventionnel par lequel est désigné un conteneur d'une longueur de vingt pieds (6,096 mètres) ou son équivalent. Par extension, unité de mesure déterminant la capacité d'un emport d'un navire ou le volume des flux.

Façade maritime

en géographie, le terme désigne un groupe d'infrastructures portuaires alignées le long d'un littoral, desservant un territoire terrestre économiquement très développé, permettant à ce dernier d'échanger avec les autres territoires et le grand large. Les principales façades maritimes structurent le commerce mondial de marchandises. En droit, le terme désigne la longueur des côtes d'un État.

Feeder

collecte par plusieurs petits navires (*feeders*) du fret dans plusieurs ports pour l'amener vers un port dit de transbordement (*hub*) où il est chargé sur des navires transocéaniques. À l'inverse, il peut s'agir de la collecte du fret à partir des ports de transbordement afin d'éclater la marchandise vers d'autres ports.

Gateway

port utilisé comme porte d'entrée principale d'un continent ou d'un pays. Les marchandises sont diffusées à partir du *gateway* selon des modes différents (ferroviaire, routier, canaux).

Grand port maritime (GPM)

en France, établissement public de l'État chargé de l'aménagement, de la gestion et de l'entretien du domaine public maritime.

Hinterland (arrière-pays)

aire d'attraction et de desserte continentale d'un port ou, en termes économiques, son aire de marché continentale.

Hub portuaire

plateforme portuaire de groupage ou dégroupage des marchandises en général conteneurisées.

Hub and spokes

il s'agit d'un réseau maritime en étoile. Un port principal voit converger à lui les flux des ports secondaires situés à sa périphérie.

Lamanage

opérations d'assistance des navires à l'arrivée, au départ et lors des mouvements dans les ports.

Pavillon

immatriculation d'un navire dans un pays, correspondant à un type de régime d'exploitation.

Pavillon de complaisance

pavillon d'un pays à faible fiscalité et à lois sociales peu contraignantes qu'arbore un navire immatriculé dans ce pays, alors que ni son propriétaire ni son équipage n'appartiennent à ce pays.

Porte-conteneurs

navire spécialisé dans le transport des conteneurs.

Portique

engin destiné à la manutention en bord à quai. Il est équipé d'un chariot translatant perpendiculairement au quai et auquel la charge est suspendue. Les portiques à conteneurs sont équipés d'un cadre (*spreader*) pour la saisie des conteneurs. Les portiques pour pondéreux sont équipés d'une benne.

Rangée nord-européenne ou Range nord-européen (*Northern Range*)

concentration, du Havre à Hambourg, des principaux ports européens alignés le long du littoral méridional de la mer du Nord, servant de façade maritime à un vaste territoire centré sur l'Europe rhénane.

Registre maritime

les navires sont soumis à la formalité administrative de l'immatriculation sur un registre qui sanctionne leur rattachement à un port et les soumet au régime juridique applicable dans celui-ci.

Roulier

navire utilisé pour transporter notamment des véhicules, chargés grâce à une ou plusieurs rampes d'accès. On les dénomme aussi « ro-ro » de l'anglais *roll on – roll off* signifiant littéralement « roule dedans – roule dehors », pour faire la distinction avec les navires de charges habituels dans lesquels les produits sont chargés à la verticale par des grues.

Terminal

espace constitué d'un quai et d'un terre-plein qui permet la manipulation, le stockage et l'expédition ou la réception de marchandises et des voyageurs.

TPL (tonne de port en lourd)

unité de mesure de la capacité en charge des navires exprimée en tonnes métriques.

Vrac

il s'agit des marchandises soit liquides surtout les produits pétroliers, soit solides (minerais et combustibles, minéraux solides, engrains, nourriture pour le bétail, céréale, etc.). Le vraquier est donc un navire de transport de marchandises en vrac, non conteneurisées.

Annexe n° 4 : principales données en termes de trafic portuaire

Tableau 1 : Répartition des trafics des GPM ultramarins et des autres principaux ports ultramarins par type de marchandises pour la dernière année disponible (en tonnes)

2014	Liquides en vrac	Solides en vrac	Toutes marchandises diverses	dont conteneurs	Tonnage brut total
	a	b	c		a+b+c
GPM Guyane	234 799	77 152	317 234	296 329	629 185
GPM Guadeloupe	616 424	768 119	1 931 564	1 732 379	3 316 107
GPM Martinique	1 575 275	239 370	1 759 573	1 620 080	3 574 218
Saint Martin			135 166	61 380	135 166
GPM La Réunion	781 069	1 285 011	2 225 699	2 134 273	4 291 779
Mayotte	103 172	67 754	10 328		181 254
Polynésie française - Commerce international	399 241	47 234	507 259	499 514	953 734
Polynésie française - Pêche internationale			14 630	14 630	14 630
Polynésie française - Trafic local	90 872	329 447			420 319
Nouvelle Calédonie	641 926	3 571 347	929 582	746 314	5 142 855
Total	4 442 778	6 385 434	7 831 035	7 104 899	18 659 247

Source : UPF

Tableau 2 : Trafic de marchandises (y compris hydrocarbures) en tonne

2014	Tonnage importé	Tonnage transbordé	Tonnage exporté	Total
GPM Guyane	598 489	0	30 696	629 185
GPM Guadeloupe	2 200 173	691 690	424 244	3 316 107
GPM Martinique	2 377 581	*	1 196 638	3 574 218
Saint Martin	153 576		42 970	196 546
GPM La Réunion	3 422 421	289 100	580 258	4 291 779
Mayotte	473 920	244 117	45 816	763 853
Polynésie française	920 569	14 630	33 165	968 364
Nouvelle Calédonie	4 769 921	43 360	372 935	5 186 216
Total	14 916 650	1 282 897	2 726 722	18 926 268

* non connu, réparti entre export et import

Source : UPF

Tableau 3 : Trafic de marchandises en conteneurs

2014	Conteneurs (nbre d'unités)	Conteneurs en EVP	dont Conteneurs transbordés en EVP	Total
GPM Guyane (conteneurs pleins)	21 450	30 243	0	30 243
GPM Guadeloupe	118 199	183 922	48 865	183 922
GPM Martinique	110 062	171 889	35 703	171 889
Saint Martin	5 989	9 078		9 078
GPM La Réunion	169 086	240 061	14 123	240 061
Mayotte		42 409	13 929	42 409
Polynésie française		69 296		69 296
Nouvelle Calédonie	35 136	46 036	2 131	46 036
Total	459 922	792 934	114 751	792 934

Source : UPF

Tableau 4 : Nombre de passagers (non compris les croisiéristes) dans les GPM ultramarins et dans les autres principaux ports ultramarins

	2011	2012	2013	2014
GPM Guyane	0	0	0	0
GPM Guadeloupe	803 774	900 197	892 000	980 424
dont trafic intra-archipel	a	593 190	618 690	622 161
dont trafic inter-îles avec la Martinique, la Dominique et Sainte Lucie	b	108 303	123 219	111 483
GPM Martinique	124 983	127 704	115 936	114 296
dont navettes-maritimes	/	/	/	/
dont trafic inter-îles avec la Martinique, la Dominique et Sainte Lucie	b	/	/	/
Saint Martin (avec Saint - Barthélémy et Anguilla)	b	130 236	141 913	133 721
GPM La Réunion	b	24 409	21 105	17 578
Mayotte	b	31 260	35 150	31 962
Nouvelle Calédonie	191 795	210 404	250 296	284 560
Polynésie française	b	1 701 553	1 585 803	1 611 818
Total	3 008 010	3 022 276	3 053 311	3 148 755

(a) *trafic intra-archipel*

(b) *trafic inter-îles*

Source : UPF

Tableau 5 : Nombre de croisiéristes dans les GPM ultramarins et dans les autres principaux ports ultramarins

	2011	2012	2013	2014
GPM Guyane	136	417	102	443
GPM Guadeloupe	102 281	158 288	158 356	234 304
GPM Martinique	75 688	195 437	253 838	411 200
Saint Martin	14 826	4 793	5 156	2 002
GPM La Réunion	40 590	27 813	16 326	17 611
Mayotte	1 126	923	1 026	800
Polynésie française	75 209	73 516	91 660	112 496
Nouvelle Calédonie	202 201	231 476	296 282	350 357
Total	512 057	692 663	822 746	1 129 213

Source : UPF

Annexe n° 5 : bibliographie

Article L 5312-9 du Code des transports et décrets instituant les GPM ultramarins.

Article R102-13 du Code des ports maritimes.

Assemblée nationale, *Étude d'impact relative aux dispositions portant réforme des ports d'Outre-mer*, octobre 2011.

Autorité de la concurrence, avis relatif aux conditions de mutualisation et d'itinérance sur les réseaux mobiles n° 13-A-08, 11 mars 2013.

Autorité de la concurrence, décision n° 11-D-01 du 18 janvier 2011 relative à des pratiques relevées dans le secteur de la manutention portuaire à La Réunion.

Autorité de la concurrence, décision n° 13-D-15 du 25 juin 2013 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur du transport maritime de fret entre l'Europe du Nord et les Antilles françaises.

Baird A. J., (1995) « *Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom : Review and Analysis of the First sales* », *Transport Policy*, 2.

Baird A. J. (1999) « *Analysis of private seaport development in the port of Felixstowe* », *Transport Policy*, 6.

Bassaler Nathalie, Chef du Service de veille, prospective, international du Centre d'analyse stratégique, *Outre-mer 2025*.

Beall Jacques et Feretti Alain, *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2012-08, mars 2012.

Becouarn Yann, sous-directeur, sous-direction des gens de mer et de l'enseignement maritime, 10^{es} Assises de l'économie maritime, Nantes/Saint-Nazaire, 2-3 décembre 2014.

Berthelot Chantal, députée de Guyane, (sous la présidence de), *Rapport biennal 2013-2014 de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer*.

Berthier Jean-Pierre, Lhéritier Jean-Louis et Petit Gérald, « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 », Département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages, INSEE, n° 1304, juillet 2010.

Bonduelle Antoine et Jouzel Jean, *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2014-13, mai 2014.

Bocquet Éric, sénateur du Nord, *Le droit en soute : le dumping social dans les transports européens*, rapport d'information n° 450 fait au nom de la commission des affaires

europeennes, 10 avril 2014.

Catoire Serge, Gadbin Françoise, Lacave Jean-Marc et Patey Gérard, rapport *La mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles*, n° 008724-01CGEDD - n° 2012/34 CGEET, octobre 2013.

CESE de Nouvelle-Calédonie, « *Les échanges économiques de la Nouvelle-Calédonie avec les États insulaires du Pacifique* », rapport et vœu n° 1/2015.

Chabaud Catherine, *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-15, juillet 2013.

Chavance Yann, « Guyane : une expédition au cœur de la diversité », article du Monde, 15 avril 2015.

Code des ports maritimes, partie réglementaire, livre III, titre IV, chap. 2 relatif au chargement et au déchargement des navires vraquiers, art R.342-1 à R.342-7, créés par décret n° 2009-876 du 17 juillet 2009, art. 5, version consolidée du 9 mai 2011.

Code des ports maritimes, article L.1031.

Code des transports, 5° de l'article L. 5713-1-1.

Code général des impôts, articles 199 undecies B, 217 undecies I et 244 quater W.

Commission européenne, décision 2001/812/CE du 21 novembre 2001 établissant les exigences relatives à l'agrément des postes d'inspection frontaliers chargés des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté européenne.

Commission européenne, *communication sur une politique portuaire européenne*, COM (2007) 616 final, 18 octobre 2007.

Commission européenne, communication « *Énergie propre et transports : la stratégie européenne en matière de carburants de substitution* », COM (2013) 17 final, 24 janvier 2013.

Commission européenne, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution, COM(2013) 18 final, 24 janvier 2013.

Commission européenne, *Les ports : un moteur pour la croissance*, communication COM (2013), 295 final, 23 mai 2013.

Communiqué de presse de la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon, janvier 2015.

Contrat de La Baie de Fort-de-France et de son Bassin versant, document 2010-2015.

Cour des comptes, *Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action*, rapport public annuel, juillet 2006.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012*, février 2012.

Décret n° 2014-383 du 28 mars 2014 relatif à la composition et au fonctionnement du conseil de coordination interportuaire institué entre les grands ports maritimes de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

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.

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.

EY Société d'Avocats, Organisation de la manutention – Synthèse de la réunion du 3 février 2015 à la DGITM.

Fidelin Daniel, député, *Rapport sur le projet de loi portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'Etat et diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports*, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 4038, 7 décembre 2011.

Galenon Patrick et Sage Winiki, *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, rapport du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, 152/CESC, janvier 2015.

Gallais-Bouchet Anne, « Transport maritime et développement durable : une conciliation pas toujours aisée », Institut supérieur d'économie maritime (ISEMAR), note de synthèse n° 133, mars 2011.

Gilli J.-P. et divers, *La continuité des services publics*, 1973.

Goujon Michaël et Hermet François, « L'indice de développement humain : une évaluation pour Mayotte », Note et document, L'Harmattan, Région et développement, n° 36, 2012.

GPM de Guyane, Étude Calia, avril 2015.

Grignon Gérard, *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, avis et rapport du CESE, Les éditions des Journaux officiels, n° 2013-22, octobre 2013.

Hounsinou Carlos et Roukayath Amoussa, *Étude de la participation du port de Cotonou à l'essor économique du Benin*, École nationale d'économie appliquée et de management (ENEAM), 2009.

IEDOM, *Guadeloupe 2013*, édition 2014.

IEDOM, *Guyane 2013*, édition 2014.

IEDOM, *La Réunion 2013*, édition 2014.

IEDOM, *Martinique 2013*, édition 2014.

IEDOM, *Mayotte 2013*, édition 2014.

IEDOM, « Le tourisme à la Guadeloupe : vers un redémarrage durable du secteur ? », *Note expresse* n° 305, janvier 2015.

IEDOM, « Le tourisme à Saint-Pierre et Miquelon, un réel potentiel de développement à valoriser davantage », *Note expresse* n° 291, septembre 2014.

IEOM, *Saint-Martin 2013*, édition 2014.

IEDOM, *Saint-Pierre-et-Miquelon 2014*, édition 2015.

IEOM, *Wallis et Futuna 2013*, édition 2014.

Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), Les règlements RTE-T (Orientations (règlement « spécifications du réseau ») et mécanisme pour l'interconnexion en Europe (règlement « financier »)), L. 348, 20 décembre 2013.

La Tribune, « Le nouveau canal de Suez sera terminé pour l'été prochain », article, 20 janvier 2015.

Le Journal de la Marine Marchande, 6 juin 2011.

L'Obs, « Le canal du Nicaragua, un chantier pharaonique », article publié sur le site Internet du magazine, le 25 décembre 2014.

Loi n° 88-1028 du 9 novembre 1988 portant dispositions statutaires et préparatoires à l'autodétermination de la Nouvelle-Calédonie.

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

Loi 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM).

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.

Méridianes-Géo (site Internet), « Les ports français face à la mondialisation », article du 16 décembre 2013, <http://meridianes.org/2013/12/16/les-ports-francais-face-a-la-mondialisation/>.

Muséum national d'histoire naturelle, programme de recherche « La planète revisitée »,
<https://www.mnhn.fr/fr/recherche-expertise/lieux/planete-revisitee>.

Plaquette bilingue de présentation des ports de Saint-Pierre et de Miquelon : historique et description détaillée des infrastructures et services portuaires, février 2014.

Règlement CEE n° 4055/86 du 22 décembre 1986 portant application de la libre prestation de services aux transports maritimes entre États membres, et entre États membres et Pays tiers, JO L. 378, 31 décembre 1986.

Rezenthel Robert, « Le pilotage dans les eaux portuaires », *Droit maritime français*, 1988.

Rodet Alain, député, rapporteur spécial, annexe n° 18 « *Écologie, développement et mobilité durables transports routiers, fluviaux et maritimes aides à l'acquisition de véhicules propres* », sur le projet de loi de finances 2015.

Solbes Mira Pedro, *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier.

Stratégie portuaire pour les Outre-mer, document de référence 2013.

Sudrie Olivier, cabinet DME, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'Outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », document de travail n° 129 de l'Agence française de développement (AFD), mis à jour en février 2013.

Toussay Manuella, note au Conseil régional de la Martinique sur « *La connectivité maritime* », juin 2015.

Vidil Raymond, PDG de MARFRET et président d'Armateurs de France, « *Maritime Day* », mars 2015.

Winters L. Alan, Martins Pedro M. G. « *When competitive advantage is not enough. Business costs in small economies* », World Trade Review, volume 3, novembre 2004.

Annexe n° 5 : table des sigles

ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADPF	Association pour le développement des ports français
Ae	Autorité environnementale
AE	Autorisation d'engagement
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AGEFOS PME	Association pour la gestion et la formation des salariés des petites et moyennes entreprises
AGS	Association pour la gestion du régime de Garantie des créances des Salariés
AMASIE	Amazonie service import export
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
APE	Accord de partenariat économique
APE	Agence des participations de l'État
BQP	Bouclier qualité-prix
BEI	Banque européenne d'investissement
CARICOM	<i>Caribbean Community and Common Market</i>
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCIAG	Conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane
CCIG	Chambre de commerce et d'industrie de Guyane
CCNU	Convention collective nationale unifiée
CCOG	Communauté des communes de l'Ouest guyanais
CE	Comité d'entreprise
CESC	Conseil économique social et culturel
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CFBS	Certificat de formation de base à la sécurité
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGEFI	Contrôleur général, économique et financier
CGEIET	Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies
CGI	Code général des impôts
CGPPP	Code général de la propriété de personnes publiques
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CIASSP	Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public
CMA-CGM	Compagnie maritime d'affrètement Compagnie générale maritime
CMF	<i>Cluster maritime français</i>
CNUDM	Convention des Nations unies sur le droit de la mer
COI	Commission de l'océan Indien
COM	Collectivité d'Outre-mer
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan État-région
CPOM	Commission des ports d'Outre-mer
CRSD	Contrat de restructuration des sites de défense
CSA	<i>Caribbean Shipping Association</i>
CSMM	Conseil supérieur de la marine marchande
CWTC	Complexe <i>World Trade Center</i>
DAO	Décision d'association d'Outre-mer
DCSMM	Directive cadre stratégie pour le milieu marin
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects

DGOM	Directeur général des Outre-mer
DGITM	Direction générale des infrastructures des transports et de la mer
DIC	Domaine industriel et commercial
DNSCE	Direction nationale statistique du commerce extérieur
DOM	Département d'Outre-mer
DP	Délégué du personnel
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
ECDIS	<i>Electronic Chart Display and Information on System</i>
EEE	Espace économique européen
EMR	Énergies maritimes renouvelables
EPA	Établissement public administratif
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
ESPO	<i>European Sea Ports Organisation</i>
EVP	Équivalent vingt pieds
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIP	Forum des îles du Pacifique
GES	Gaz à effet de serre
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIZC	Gestion intégrée des zones côtières
GNL	Gaz naturel liquéfié
GPM	Grand port maritime
GUP	Guichet unique portuaire
HKND	<i>Hong Kong Nicaragua Development Investment</i>
IDH	Indice de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRP	Instances représentatives du personnel
IS	Impôt sur les sociétés
ISEE	Institut de la statistique et des études économiques (Nouvelle-Calédonie)
ISEMAR	Institut supérieur d'économie maritime
ISPF	Institut de la statistique de Polynésie française
ISPS	<i>International Ship and Port Security Code</i>
LODEOM	Loi pour le développement économique des Outre-mer
MARFRET	Marseille Fret
MCG	<i>Mayotte Channel Gateway</i>
MEDDE	Ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie
MSC	<i>Mediterranean Shipping Company</i>
NAO	Négociations annuelles obligatoires
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
NST	Nomenclature statistique des transports
OIN	Opérations d'intérêt national
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Organisation mondiale des douanes
OMI	Organisation maritime internationale
ONERC	Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPMR	Observatoire des prix, des marges et des revenus
OPR	Observatoire des prix et des revenus
PACER	<i>Pacific Agreement on Closer Economic Relations</i>

PCRF	Porte-conteneurs réfrigérés
PCS	<i>Ports Community System</i>
PEC	Point d'entrée communautaire
PED	Pays en développement
PED	Point d'entrée désigné
PEI	Petits États indépendants
PIB	Produit intérieur brut
PIB/hab.	PIB par habitant
PICTA	<i>Pacific Island Countries Trade Agreement</i>
PIF	Poste d'inspection aux frontières
PLU	Plan local d'urbanisme
PLUI	Plan local d'urbanisme intercommunal
PMAC	<i>Port Management Association of the Caribbean</i>
PNACC	Plan national d'adaptation au changement climatique
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
POMU	Plateforme offshore multi-usage
PPR	Plan de prévention des risques
PPRI, PPRT	Plans de prévention des risques naturels et technologiques
PROE	Programme régional océanien de l'environnement
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
RIF	Registre international français
RSC	<i>River Shuttle Containers</i>
RUP	Régions ultrapériphériques
SADNC	Schéma d'aménagement et de développement de la Nouvelle-Calédonie
SAEML	Société anonyme d'économie mixte locale
SAR	Schéma d'aménagement régional
SAS	Société par action simplifiée
SAT	Société d'aconage territoriale
SCA	<i>Slot Charter Agreement</i>
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAGE	Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux
SEM	Société d'économie mixte
SGTM	Société générale de transport maritime
SH	Système harmonisé
SHOM	Service hydrographique et océanographique de la Marine
SIP	Système d'information portuaire
SLN	Société le nickel
SPARTECA	<i>South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement</i>
SPCPF	Syndicat pour la promotion des communes de Polynésie française
SRCE	Schémas régionaux de cohérence écologique
STCW	<i>Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers</i>
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TGI	Taxe générale à l'importation
TNAD	Tahiti Nui Aménagement Développement
TSI	Transport Service International
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UAFL	<i>United Africa Feeder Lines</i>
UE	Union européenne

UGPBAN	Union des groupements de producteurs de banane de Guadeloupe et de Martinique
UMEP	Union maritime et portuaire
UNIM	Union nationale des industries de la manutention
UPF	Union des Ports de France
UTI	Unités de transport intermodales
VA	Valeur ajoutée
VSA	<i>Vessel Sharing Agreements</i>
ZCI	Zone de commerce international
ZEE	Zone économique exclusive
ZFA	Zones franches d'activité

Annexe n° 6 : table des illustrations

□ Schémas

Schéma 1 : Les principaux acteurs portuaires	21
Schéma 2 : Les principaux acteurs portuaires	77
Schéma 3 : Les nouvelles écluses du canal de Panama	125

□ Tableaux

Tableau 1 : Trafic portuaire dans les DCOM *	22
Tableau 2 : Les départements et collectivités d'Outre-mer (DCOM) : petites et micro économies	71
Tableau 3 : Répartition des rôles entre l'État et les territoires	73
Tableau 4 : trafic portuaire dans les DCOM*	85
Tableau 5 : Les différences de composition du Conseil de surveillance des Grands ports maritimes	105
Tableau 6 : Classification de l'outillage portuaire de la Banque Mondiale	152
Tableau 7 : Tarifs de débarquement des GPM ultramarins pour certains produits	157
Tableau 8 : Balance commerciale hors services en 2013 des territoires ultramarins	167
Tableau 9 : Montants des dividendes prélevés	175
Tableau 10 : Importations en provenance de la métropole/importations totales	179

□ Graphiques

Graphique 1 : PIB/hab. des territoires ultramarins et de la métropole (en euros courants)	66
Graphique 2 : Indice de développement humain des territoires ultramarins et de la France métropolitaine	67
Graphique 3 : Taux de chômage des personnes âgées de 15 à 64 ans (en %)	68

□ Cartes

Carte 1 : Le GPM de Guadeloupe	86
Carte 2 : Le GPM de Martinique	88
Carte 3 : Le port de Gustavia à Saint Barthélemy	89
Carte 4 : Les ports de Marigot et de Galisbay à Saint-Martin	90
Carte 5 : Le port de Dégrad-des-Cannes	91
Carte 6 : Le port de Kourou-Pariacabo	92
Carte 7 : Le port de Saint-Pierre	94
Carte 8 : Le GPM de La Réunion	95
Carte 9 : Le port de Longoni	96
Carte 10 : Le port autonome de Nouvelle-Calédonie	98
Carte 11 : Le port autonome de Polynésie française	99
Carte 12 : Les ports de Wallis et Futuna	100

<i>Carte 13 : Part des principales zones géographique dans le commerce mondial en 2011</i>	123
<i>Carte 14 : Les principaux hubs portuaires dans les Caraïbes</i>	126
<i>Carte 15 : Le projet du Canal du Nicaragua</i>	127
<i>Carte 16 : Le canal du Mozambique</i>	129

Figure

<i>Fig. 1 : En 2015, certains porte-conteneurs pourront transporter 18 000 conteneurs équivalents vingt pieds (EVP) soit la longueur d'une file continue de poids lourds reliant Paris à Rotterdam</i>	120
--	-----

Dernières publications de la délégation à l'Outre-mer

- *Le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins*
- *La microfinance dans les Outre-mer*
- *Pour une Europe ultramarine*
- *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*
- *La valorisation des forêts des Outre-mer*
- *L'emploi des jeunes ultramarins*

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Les nouveaux rapports industries-services à l'ère du numérique*
- *Rapport annuel sur l'état de la France en 2015*
- *Le régime social des indépendants*
- *Les travailleurs détachés*
- *Le biomimétisme : s'inspirer de la nature pour innover durablement*
- *Promouvoir une culture d'évaluation des politiques publiques*
- *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411150029-001015 – Dépôt légal : octobre 2015

Crédit photo : iStock



LES AVIS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL



La globalisation du trafic maritime impulsée notamment par la révolution du conteneur, l'augmentation de la taille des navires avec pour effet la création de hubs, le basculement de l'économie, en particulier portuaire, vers l'Asie, le redimensionnement ou l'ouverture de nouvelles voies maritimes, etc., provoquent des changements qui exercent une pression sur les infrastructures portuaires et les investissements ultramarins, notamment en ce qui concerne leur extension et leur modernisation.

Dans ce contexte maritime mondial en pleine évolution, les préconisations du CESE s'organisent autour de quatre axes : conforter la gouvernance des ports ultramarins ; conforter les installations portuaires ; dynamiser le développement des Outre-mer grâce à leurs ports et renforcer la coopération régionale portuaire. Ces préconisations doivent permettre de relever les défis auxquels sont confrontés les ports d'Outre-mer, poumons économiques et points uniques d'approvisionnement des populations locales.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0028 prix : 31,40 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138681-5



9 782111 386815



Premier ministre
Direction
de l'information
légale
et administrative

Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des *Journaux officiels*
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr