

La délégation interministérielle au Développement de la vallée de la Seine

Par François PHILIZOT

Préfet, Délégué interministériel au Développement de la vallée de la Seine

L'Axe Seine constitue aujourd'hui le premier ensemble portuaire et maritime français. La logistique y tient une place de premier plan, en particulier en Haute-Normandie. Pour autant, dans un contexte de concurrence très forte entre les ports maritimes de la Manche à la mer du Nord, cet ensemble n'a pas encore atteint un développement optimal sur un grand corridor est-ouest desservant le Bassin parisien et s'étendant jusqu'au centre de l'Europe.

Depuis plusieurs années, l'État français a déployé des nombreuses initiatives pour renforcer la coopération interportuaire et créer un système logistique plus intégré. La création d'HAROPA, associant les ports du Havre, de Rouen et de Paris, a constitué une première étape. L'élaboration par l'État et les Régions Île-de-France, Basse et Haute-Normandie d'un schéma stratégique dédié à l'Axe Seine concrétise des orientations de long terme largement partagées. Le contrat de plan interrégional signé le 25 juin assure, sur ce territoire, une programmation coordonnée des investissements en infrastructures et facilite la coordination et l'amélioration des services logistiques.

Relancées en 2008 dans le cadre du projet du Grand Paris, les réflexions autour du développement de la vallée de la Seine en ont mis en évidence les enjeux logistique et portuaire. De longue date, en effet, la Seine, débouché naturel de l'agglomération parisienne, est un corridor de transport majeur. Du fait à la fois du poids intrinsèque de l'Île-de-France, première région économique française, et de l'importance des ports maritimes du Havre et de Rouen, de celle des Ports de Paris, mais aussi des aéroports de Roissy et, à un degré moindre, d'Orly, les fonctions logistiques y tiennent une place majeure. Mais dans une économie portuaire extrêmement concurrentielle à l'échelle de la « rangée Nord » allant du Havre à Hambourg, le long des côtes de la Manche et de la mer du Nord, l'ensemble portuaire séquanais se trouve placé dans une compétition directe avec les ports du Benelux, et celui d'Anvers en particulier. Un des objectifs majeurs de l'État et des régions concernées est donc d'améliorer l'offre tout au long de la vallée de la Seine pour être à même de saisir les opportunités de développement liées à l'évolution des trafics de manière générale, et maritimes en particulier.

Quelques éléments d'un état des lieux

L'Axe Seine constitue le premier ensemble portuaire français grâce à l'activité des grands ports maritimes du

Havre et de Rouen et à celle des Ports de Paris, un axe qui est de très loin le premier ensemble portuaire fluvial de notre pays. Un tiers du tonnage global transitant par les ports français par voie maritime, fluviale et ferroviaire est en effet traité sur cet axe, soit l'équivalent de 125 à 130 millions de tonnes de fret chaque année. Les trafics maritimes traités par Le Havre et Rouen s'établissaient en 2014 à 89,2 millions de tonnes, soit une baisse d'une dizaine de millions de tonnes depuis 2008, du fait de la diminution du trafic pétrolier, laquelle affecte l'ensemble des ports français.

Le Havre est très nettement le premier port français pour le traitement des conteneurs, un segment de marché qui, au niveau mondial, connaît depuis la fin du siècle dernier un développement très rapide. Avec environ 2,7 millions d'équivalents vingt-pieds en 2015, le trafic de ce port est supérieur à celui de l'ensemble des autres grands ports maritimes français, et Le Havre est le seul port à figurer au nombre des ports d'importance moyenne aux échelles européenne et mondiale.

Depuis quatre ans (2011), son trafic connaît à nouveau une croissance régulière (après une chute brutale liée à la crise économique de 2008).

Photo © HAROPA direction de la communication



« L’Axe Seine constitue le premier ensemble portuaire français grâce à l’activité des grands ports maritimes du Havre et de Rouen et à celle des Ports de Paris, un axe qui est de très loin le premier ensemble portuaire fluvial de notre pays. »

De son côté, le port de Rouen reste en particulier le premier port céréalier européen. Traitant plus de 7 millions de tonnes les années où le marché est le plus actif, il devance de loin celui de La Rochelle (4,7 millions de tonnes) et draine une part considérable de la production céréalière exportée depuis le Bassin parisien.

Sous l’angle de l’emploi, le poids des activités logistiques, et notamment portuaires, est tout aussi perceptible. La dernière étude sur ce secteur publiée par l’INSEE (en 2015) fait clairement apparaître la place de l’ensemble Paris-Seine-Normandie dans cette filière. Sur 900 000 emplois salariés de ce secteur recensés en métropole, plus du quart (soit 235 000) est concentré dans cet espace. La spécialisation de la région Haute-Normandie est encore plus forte, avec 41 000 emplois (soit 4,4 % des effectifs salariés de la filière), alors que cette région ne totalise que 2,7 % de l’emploi productif métropolitain.

En matière d’emploi logistique, la spécificité de l’Île-de-France réside, sans surprise, dans la place qu’y occupe le transport aérien. L’aéroport de Roissy, avec un trafic supérieur à 2 millions de tonnes, reste un des premiers aéroports de fret européen, ce qui explique que plus de 6 % des emplois de la logistique aérienne en France se situent

dans l’espace Paris-Seine-Normandie. Avec un trafic supérieur à 20 millions de tonnes, Ports de Paris joue un rôle majeur dans les transports franciliens, notamment dans la filière bâtiment-travaux publics ou dans la logistique urbaine, et ce grâce à des implantations réparties dans l’ensemble de l’agglomération parisienne.

Du fait de ses activités portuaires, la Haute-Normandie est, pour sa part, la région française la plus spécialisée dans la logistique : cette filière y représente 6,5 % de l’emploi local total, contre 4,1 % au niveau national. La zone havraise, avec 16 000 salariés, se classe au premier rang national pour l’emploi lié aux transports maritimes, du fait, en particulier, du poids des activités correspondant directement à la logistique portuaire et maritime (4 900 emplois) et de celles relevant de l’affrètement et de l’organisation des transports (4 800 emplois).

Retour sur les enjeux stratégiques

L’Axe Seine figure depuis peu parmi les grands corridors du transport européen identifiés par la Commission européenne. Ce classement repose bien évidemment sur les enjeux de la desserte du Bassin parisien. Mais il correspond aussi au rôle qu’est appelé à jouer cet axe vis-à-vis d’un territoire plus vaste correspondant à un *hinterland* incluant une partie de l’Allemagne, de la Suisse et de l’Ita-



Photo © HAROPA direction de la communication

« Le Havre est, très nettement, le premier port français pour le traitement des conteneurs, un segment de marché qui, au niveau mondial, connaît depuis la fin du siècle dernier un développement très rapide. »

lie, et ce dans un contexte marqué par l'accroissement des phénomènes de saturation dans les grands ports du Benelux.

Pour autant, et aussi grande que soit l'importance des activités portuaires et logistiques, on mesure aisément que le potentiel de l'Axe Seine n'est pas pleinement exploité. L'illustration la plus frappante réside dans la dynamique des trafics conteneurisés.

Si le port du Havre est bien dans ce domaine le premier port français, il se situe loin derrière ses principaux concurrents du Nord-ouest européen. Son trafic représente environ 30 % de ceux d'Anvers ou de Hambourg, et un quart de celui de Rotterdam (ce retard résultant d'un relatif décrochage du Havre intervenu à partir des années 1990). On estime que Le Havre traite environ la moitié des conteneurs destinés au Bassin parisien, Anvers et les ports belges détenant environ 40 % des parts de marché.

Ce constat est posé alors même que l'évolution des trafics maritimes et, en particulier, l'augmentation considérable de la taille des porte-conteneurs utilisés sur les grandes routes transocéaniques constituent un atout pour le port du Havre. Celui-ci bénéficie en effet d'accès nautiques aisés pour les grands navires et d'infrastructures de qualité, grâce à Port 2000, alors que Rotterdam et Anvers, en dépit de lourds travaux, sont handicapés par leurs faibles tirants d'eau et des phénomènes croissants de congestion liés à des flux de marchandises considérables. Les qualités du port du Havre et de Rouen pour les vrac secs, développées au sein d'HAROPA, justifient d'ailleurs aussi bien les récompenses internationales décernées à celui-ci depuis 2013 que les nombreuses dessertes assurées par les grandes alliances armatoriales, qui se sont reconfigurées en 2014 et 2015.

L'enjeu majeur est donc de saisir ces opportunités pour accroître les trafics sur l'Axe Seine à la fois pour desservir l'*hinterland* rapproché et pour conquérir des parts de marché sur des horizons plus larges aussi bien maritimes (sur la façade atlantique depuis l'Irlande jusqu'au nord-ouest de l'Espagne) que terrestres, principalement *via* des liaisons ferroviaires, en direction du Sud et de l'Est.

Au sein de la région Île-de-France, notamment en raison de considérations environnementales, le rôle de Ports de Paris est appelé à s'accroître. Il convient pour cela de préserver les espaces portuaires situés en cœur d'agglomérations et de développer des sites dans des zones moins densément urbanisées. Il est également nécessaire de valoriser les avantages environnementaux du fluvial de façon notamment à compenser le coût des ruptures de charges, et de renforcer les coopérations entre transporteurs et chargeurs.

La structuration de l'action publique

Un des handicaps spécifiques à notre pays en matière de transports est le cloisonnement entre les acteurs du secteur. Alors qu'en Europe du Nord, pour des raisons liées tant à l'histoire qu'au poids des fonctions commerciales et logistiques, des dynamiques très intégrées (pouvant aller

jusqu'à la coopération avec les chargeurs) s'étaient mises en place de longue date, le quant à soi était la pratique la plus fréquente dans notre pays, l'Axe Seine n'échappant pas à cette règle.

La prise de conscience des enjeux et la nécessité de construire un effet de système pour profiter pleinement des atouts de l'Axe Seine ont conduit à des évolutions fortes au cours des années passées. La première étape fut franchie dans le cadre de la réforme portuaire de 2008 qui a débouché notamment sur la création d'un conseil de coordination interportuaire sur l'Axe Seine. L'objectif était de rapprocher les trois ports d'État du Havre, de Rouen et de Paris du point de vue stratégique et d'ouvrir un cadre d'échanges pérenne avec leurs partenaires gestionnaires d'infrastructures de transport ou avec les collectivités locales.

La création du groupement d'intérêt économique (GIE) HAROPA, réunissant les fonctions commerciales et de communication des trois ports précités, constitue une deuxième avancée essentielle. Opérationnel depuis le début 2013, HAROPA donne à cet ensemble portuaire multi-sites une visibilité beaucoup plus forte à l'international et a débouché sur la définition d'un projet stratégique commun à l'horizon 2030, qui a été décliné dans les plans propres à chacun des ports concernés.

Parallèlement, l'institution (par un décret du 22 avril 2013) d'un délégué interministériel au Développement de la vallée de la Seine, directement placé auprès du Premier ministre, a permis d'inscrire la stratégie portuaire dans une démarche plus globale portée par l'État et les régions. Cette fonction exprime la volonté politique forte qu'a l'État de mieux exploiter que ce n'est le cas aujourd'hui le potentiel de l'Axe Seine et d'en faire une priorité de la coopération conduite avec les régions.

Le dispositif d'animation mis en place repose sur un Comité directeur associant les représentants de l'État, le délégué interministériel, le préfet de Haute-Normandie (en qualité de préfet coordonnateur), les préfets d'Île-de-France et de Basse-Normandie et les présidents des conseils régionaux de l'Île-de-France, de la Haute et de la Basse-Normandie. Ce comité a pour vocation d'élaborer un schéma stratégique d'aménagement et de développement de la vallée de la Seine et de traduire celui-ci dans un contrat de plan interrégional spécifique. Il recueille à cette fin les avis des représentants des départements, des principales agglomérations, du monde socio-économique et des établissements publics de l'État directement intéressés.

Le cadre de travail ainsi défini a été mis en place au début de l'été 2013, deux des impératifs étant de s'intégrer au calendrier général de la contractualisation État-région et de respecter l'échéance du premier semestre 2015.

Les orientations retenues

Un schéma stratégique d'aménagement et de développement de la Seine a été approuvé par les régions et l'État en appui au contrat de plan interrégional. Après la signature de ce dernier (intervenue le 25 juin 2015), ce document

a été diffusé dans le courant de l'été. Ses ambitions dépassent le cadre des seules fonctions logistiques, même si celles-ci constituent l'un de ses trois axes d'action.

L'idée force est de développer une approche qui marie un effort d'investissement adapté destiné à lever les goulets d'étranglement et à fluidifier les circulations avec une offre de services améliorée facilitant le suivi des marchandises et permettant de consolider les grandes plates-formes logistiques. Cette conjonction entre action sur les infrastructures et intervention sur les services est un impératif si l'on veut créer la dynamique globale qui est recherchée, laquelle se fonde sur un effet de système.

Dans le même esprit, l'approche retenue est délibérément intermodale, allant jusqu'à travailler les articulations entre fonctions portuaires et fonctions aéroportuaires, car il faut être à même de garantir l'offre logistique qui soit la plus diversifiée possible.

Le schéma stratégique décline cette idée force en quatre orientations. La première est l'identification, en vue de leur engagement sur les quinze années qui viennent, des projets routiers, ferroviaires, portuaires, fluviaux, d'envergure nationale ou interrégionale. La seconde est la hiérarchisation et le développement des plates-formes logistiques d'échelle interrégionale, de façon à pouvoir offrir une couverture cohérente du territoire, dans sa profondeur. La troisième est le soutien de l'offre et de la demande, et ce pour les différents modes de transport, en s'appuyant tout spécialement sur l'action des gestionnaires d'infrastructures, d'une part, et sur les structures professionnelles collectives, d'autre part. La quatrième est l'observation du secteur et de ses évolutions, de façon à anticiper les changements et d'y ajuster les actions conduites.

L'on voit bien qu'à partir de l'analyse des forces et des faiblesses de notre système portuaire, qui est un atout majeur de l'Axe Seine, la volonté est d'intervenir sur un large spectre intégrant pleinement les services, même si les infrastructures demeurent l'élément à la fois le plus visible et le plus coûteux. C'est aussi la volonté de marier les interventions publiques et l'engagement des entreprises dans des cadres de préférence collectifs.

Le contrat de plan interrégional

Le contrat de plan interrégional décline les trois axes du schéma stratégique. Il comporte donc un important volet dédié aux infrastructures de transport permettant, pour la

première fois, d'articuler dans un vecteur unifié les principaux projets d'investissement concourant au développement du système portuaire.

De ce fait, y ont été intégrés les projets relevant de chacun des trois ports d'HAROPA (les terminaux havrais et le lien fixe fluviomaritime, l'accès au port de Rouen et le développement des ports de l'aval francilien), ainsi que les travaux à réaliser sur les ouvrages gérés par Voies navigables de France et la création d'un deuxième axe ferroviaire pour le fret entre Paris et la Normandie. L'ensemble de ces opérations représente un programme d'investissement de 840 millions d'euros financé à hauteur de 265 millions d'euros par l'État, de 233 millions d'euros par les régions et de 106 millions d'euros par l'Union européenne. Des opérations complémentaires sont inscrites dans les contrats de plan régionaux.

Une des originalités du contrat de plan interrégional est le fait qu'il prend en considération les enjeux liés à l'exploitation des infrastructures. Cela se traduit par exemple par des engagements financiers relatifs à la gestion des ouvrages fluviaux. Cela est également illustré par la création d'une plate-forme de travail rassemblant l'État, les régions, le syndicat des transports d'Île-de-France, la SNCF Réseau et HAROPA afin de coordonner les perspectives d'exploitation et la gestion des sillons ferroviaires sur l'Axe Seine et dans ses abords. Dans le même esprit, les moyens disponibles sur les autres axes contractuels dédiés à la gestion de l'espace et au développement des filières économiques permettront d'intervenir pour répondre aux enjeux logistiques ou accompagner des coopérations interentreprises, conformément aux orientations du schéma stratégique.

Le contrat de plan fournit un cadre adapté pour inscrire dans la durée la coopération entre l'État et les régions, et plus largement avec les établissements publics porteurs des grands investissements. De façon plus globale, la relance des travaux du Conseil de coordination interportuaire (depuis septembre 2015) offre un espace d'échanges entre ces mêmes acteurs (à savoir les principales agglomérations et leurs représentants socio-économiques) contribuant à l'indispensable intégration de leur action. Même si cette architecture institutionnelle en cercles concentriques peut paraître un peu lourde, elle contribue à un effet de système qui confortera la dynamique portuaire et logistique de l'Axe Seine.