

# La transformation du modèle économique des grands ports maritimes

NOVEMBRE 2018

Adolphe **COLRAT**  
Amaury **DECLUDT**  
Jordan **CARTIER**  
Florence **GOMEZ**  
Philippe **GUDEFIN**

Geoffroy **CAUDE**  
Bruno **FULDA**  
François **MARENDET**

**IGF**

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES







MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET  
DES FINANCES

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES  
COMPTES PUBLICS

MINISTÈRE DE LA TRANSITION  
ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

Inspection générale des finances

Conseil général de l'environnement et du  
développement durable

N° 2018-M-040-06

N° 012059-01

## RAPPORT

# LA TRANSFORMATION DU MODÈLE ÉCONOMIQUE DES GRANDS PORTS MARITIMES

Établi par

**AMAURY DECLUDT**  
Inspecteur des finances

**GEOFFROY CAUDE**  
Ingénieur général des ponts, des eaux et des  
forêts

**JORDAN CARTIER**  
Inspecteur des finances

**BRUNO FULDA**  
Ingénieur général des ponts, des eaux et des  
forêts

**FLORENCE GOMEZ**  
Inspectrice des finances

**FRANÇOIS MARENDET**  
Ingénieur général des ponts, des eaux et des  
forêts

**PHILIPPE GUDEFIN**  
Inspecteur des finances

Sous la supervision de  
l'inspecteur général des finances,  
**ADOLPHE COLRAT**

- NOVEMBRE 2018 -



## SYNTHÈSE

« Portes d'entrée » maritimes de la France, bassins industriels et plateformes logistiques de premier ordre, les grands ports maritimes (GPM) créent une richesse et des emplois qui dépassent très largement l'enceinte de la place portuaire : les ports d'État de l'axe Nord (Dunkerque), de l'axe Seine (Le Havre, Rouen, Paris) et de la façade méditerranéenne (Marseille) orientée vers l'axe Rhône-Saône produisent une valeur ajoutée estimée de 13 Md€ associée à 130 000 emplois directs. Ils représentent à ce titre la majeure partie de l'actif national stratégique que constitue le système portuaire maritime et fluvial français, tant aux niveaux économique, logistique et industriel que pour la souveraineté nationale.

Il y a dix ans, la réforme de 2008 a transféré la manutention verticale des ports vers le secteur privé, afin de recentrer les GPM vers un modèle de « port aménageur », dans lequel ces établissements ont la charge de l'aménagement et de la mise en valeur économique et environnementale de leur domaine, ainsi que des missions régaliennes d'autorité portuaire.

Cette réforme s'est faite à un coût élevé, mais ses objectifs ont été en grande partie atteints. Dans les années qui ont suivi, les GPM ont amélioré leurs parts de marché dans les conteneurs. Toutefois, des marges d'amélioration importantes subsistent : selon les estimations de la mission, plus de 40 % des conteneurs à destination de la France métropolitaine transitent toujours par d'autres ports européens, principalement belges (Anvers) et néerlandais (Rotterdam).

Les places portuaires des GPM continuent de connaître :

- ◆ **des coûts de passage portuaire plus élevés** que ceux des principaux ports concurrents. Ces surcoûts concernent :
  - les services portuaires (remorquage, pilotage, manutention), qui concentrent de l'ordre de 90 % du coût de passage portuaire et qui sont souvent exercés par un acteur unique faiblement régulé ou un petit nombre d'acteurs dans un cadre peu prescriptif ;
  - les droits de port perçus par les GPM, dans une moindre mesure (10 % du coût de passage portuaire) ;
- ◆ **une fluidité perfectible, du fait :**
  - d'une grande difficulté à desservir l'*hinterland* par les modes massifiés (fer, fleuve), ce qui explique la prédominance du transport routier. Cela tient à un ensemble de facteurs limitants (infrastructures insuffisantes, notamment au niveau de certains nœuds ferroviaires, organisation perfectible des services de transport, instabilité des aides au transport combiné) ;
  - d'une coopération insuffisante des acteurs du système portuaire dans le déploiement des services numériques intégrés de logistique portuaire par rapport aux ports concurrents ;
- ◆ **une image de fiabilité encore incertaine**, en raison de l'effet de rémanence des grèves qui ont accompagné la mise en œuvre de la réforme de 2008 et, dans certains ports, des grèves de 2016 contre le projet de loi de réforme du droit du travail.

Le modèle économique des GPM est handicapé par ces freins à la compétitivité, dans un contexte de vive concurrence européenne à laquelle s'ajoutent les concurrences ponctuelles avec les ports décentralisés.

## Rapport

Ce modèle est confronté à plusieurs transformations majeures :

- ◆ **transformation des activités** : les activités les plus porteuses à l'heure actuelle sont les trafics de conteneurs et de gaz naturel liquéfié (GNL), ainsi que les énergies renouvelables, notamment marines ;
- ◆ **transformation économique**, en particulier du transport maritime de conteneurs, qui connaît une dynamique de concentration très poussée des armateurs, associée à l'accroissement important et rapide de la taille des navires porte-conteneurs. Ces évolutions ravivent la concurrence interportuaire et limitent les marges de manœuvre tarifaires des ports ;
- ◆ **transformation énergétique** dans la perspective d'une économie décarbonée, alors que près de 50 % des trafics totaux des GPM sont encore constitués d'hydrocarbures et de charbon. Un nouvel affaissement des sources de revenus traditionnelles des GPM est donc prévisible, que seule une diversification des activités permettra de pallier. En outre, les zones industrialo-portuaires peuvent jouer un rôle majeur en réduisant l'impact environnemental de leurs activités ;
- ◆ **transformation environnementale** pour mieux répondre aux attentes de la société (notamment en matière de préservation de la biodiversité) et des riverains. Elle comporte notamment des opportunités de développement de l'économie circulaire dans les *clusters* industrialo-portuaires ;
- ◆ **transformation numérique**, qui fait de la digitalisation des acteurs des *clusters* portuaires et logistiques un facteur clé de la compétitivité et de la fluidité des chaînes logistiques ;
- ◆ **transformation fiscale**, alors que l'État n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la décision du Conseil d'État de 2014 de mettre un terme pour les GPM à l'exonération de fiscalité foncière dont bénéficiaient les ports depuis la Seconde guerre mondiale.

Les risques ainsi que les opportunités liés à ces transformations rendent indispensable la refondation du modèle économique actuel de « port aménageur » issu de la réforme de 2008. L'établissement public portuaire français n'apparaît pas assez intégré avec les autres acteurs économiques et les collectivités territoriales. Il dispose de marges de progrès pour encore davantage se positionner comme acteur central de la compétitivité et de la promotion commerciale de la place portuaire dans son ensemble.

La répartition des recettes des GPM, entre droits de ports et produits domaniaux, doit en outre être rééquilibrée en faveur de ces derniers. En effet, les recettes domaniales des principaux ports concurrents (Anvers, Rotterdam) dépassent les recettes issues des droits de port, tandis qu'elles leur sont très nettement inférieures dans les GPM.

Dès lors, la mission préconise de rapprocher le modèle économique des GPM du modèle de « port entrepreneur » des ports d'Anvers et de Rotterdam. Dans ce modèle, les autorités portuaires s'engagent en tant que maîtres d'ouvrage dans la production d'espaces à vocation logistique, industrielle ou urbaine (financement et prise en charge opérationnelle des projets), dont elles assurent ensuite la gestion et la commercialisation foncière. Un tel modèle vise à accroître la création de valeur ajoutée par la place portuaire, sous l'impulsion de l'autorité portuaire elle-même.

**L'État doit engager les GPM à refonder leur modèle économique sur cette base.** Cette stratégie peut être gagnante si l'État crée un cadre national clair et coopératif.

## Rapport

À cette fin, la mission préconise quatre orientations structurantes :

### **1/ Construire une stratégie nationale portuaire partagée entre l'État, les Régions, les métropoles, les acteurs économiques et les partenaires sociaux.**

Cette stratégie nationale aurait d'abord pour objet de faire converger les acteurs sur une vision à dix ans du système portuaire français et sur la gouvernance la mieux adaptée à son pilotage global et à son organisation par façade maritime. Cette démarche est seule à même de permettre une optimisation et une planification des grands investissements, y compris dans l'*hinterland*.

Elle reposerait sur les complémentarités des trois axes, et engloberait ports maritimes d'État, ports décentralisés et ports fluviaux, conformément aux orientations préconisées dans les rapports d'axe remis au Premier ministre. À l'occasion de l'organisation de ces trois axes, il conviendra cependant de ne pas déséquilibrer le modèle économique et social des ports fluviaux, notamment celui des opérateurs de manutention.

Cette stratégie, qui incombe à l'État, doit être partagée avec les collectivités et les acteurs économiques. Son élaboration, prévue par une loi, devrait être confiée à une équipe dédiée, qui pourrait évoluer vers une structure de gouvernance nationale.

Cette stratégie devrait être déclinée au niveau territorial par une concertation entre le ou les GPM, l'État déconcentré et les collectivités, en lien avec les stratégies de développement économique, de mobilités (passagers et fret) et de développement foncier.

### **2/ Renforcer le rôle des ports comme pilotes et animateurs de leurs places portuaires,** avec l'objectif d'accroître leur valeur ajoutée dans l'économie, de renforcer leur compétitivité, et d'orienter leur transformation écologique et numérique.

### **3/ Favoriser la compétitivité portuaire,** en particulier *via* :

- ◆ une régulation adéquate des services portuaires ;
- ◆ une amélioration au niveau national de la desserte de l'*hinterland* des GPM, en particulier les modes massifiés (fret ferroviaire et fluvial).

### **4/ Donner aux ports les moyens de conduire la transition de leur modèle économique :**

- ◆ dynamiser la gouvernance, *via* notamment un resserrement des conseils de surveillance ;
- ◆ définir une nouvelle ambition de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, afin de viser une adéquation des compétences des salariés des ports à leurs nouvelles activités et de maîtriser les charges de personnel ;
- ◆ clarifier le régime fiscal des GPM, et plus largement de l'ensemble des ports, en particulier la fiscalité foncière, qui ne saurait constituer un désavantage concurrentiel supplémentaire pour les ports français ;
- ◆ donner une règle du jeu stable aux relations financières État-GPM, s'agissant tout particulièrement des modalités de compensation des charges non commerciales assumées par les GPM, afin de leur donner une prévisibilité pluriannuelle et de fiabiliser leurs trajectoires financières, tout en les incitant à maîtriser leurs charges.

La mission préconise ainsi une refonte d'ensemble du système portuaire français, afin de renforcer ses impacts économiques. Il convient de ne pas sous-estimer le scepticisme ou les résistances qui pourraient contrarier cette transformation. À cet égard, l'engagement nouveau, dans la durée, de l'État en faveur des ports, soutenant les réformes préconisées, doit être l'occasion d'engager un dialogue ambitieux avec les collectivités, les acteurs économiques et les organisations représentatives du personnel.





# SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
<b>1. ENJEUX ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIQUES MAJEURS, LES GRANDS PORTS MARITIMES SE RELÈVENT DEPUIS LA RÉFORME DE 2008 MAIS LEUR MODÈLE ÉCONOMIQUE PRÉSENTE ENCORE DES FRAGILITÉS .....</b>	<b>4</b>
1.1. Les trois principales portes d'entrée du système portuaire français créent une richesse de l'ordre de 13 Md€ par an.....	4
1.1.1. <i>Nœuds de flux de marchandises et de passagers, les ports sont aussi des plateformes logistiques et des bassins industriels majeurs.....</i>	<i>4</i>
1.1.2. <i>L'autorité portuaire n'est qu'un des acteurs du système portuaire.....</i>	<i>5</i>
1.1.3. <i>Les grands ports maritimes contribuent à la valeur ajoutée et à l'emploi français bien au-delà de leur chiffre d'affaires.....</i>	<i>6</i>
1.2. À la suite de la réforme de 2008, qui a positionné les grands ports maritimes comme « ports aménageurs facilitateurs », ceux-ci ont amélioré leur compétitivité et leur situation financière.....	7
1.2.1. <i>Si une amélioration de la compétitivité de la place portuaire est visible dans la filière conteneurs, d'importantes marges de progrès demeurent quant à la fiabilité, à la fluidité et à la compétitivité-prix de l'espace portuaire.....</i>	<i>7</i>
1.2.2. <i>Redressée à la faveur de l'amélioration des trafics, la situation financière des grands ports maritimes n'est pas préoccupante à court terme, en dépit d'un endettement excessif dans certains cas.....</i>	<i>13</i>
1.3. Des risques importants continuent de peser sur le modèle économique des ports.....	14
1.3.1. <i>Le pouvoir de marché des grands ports maritimes français est limité, mais des marges de manœuvre existent pour accroître leurs recettes domaniales à long terme.....</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Les grands ports maritimes restent très dépendants des trafics énergétiques, anciens (pétrole brut et raffiné) ou nouveaux (gaz naturel liquéfié) .....</i>	<i>16</i>
1.3.3. <i>La croissance des dépenses de personnel, importante dans certains ports, paraît difficilement maîtrisable à ce jour .....</i>	<i>18</i>
1.3.4. <i>Les évolutions récentes de la fiscalité applicable dans les ports, en particulier de la taxe foncière, créent des incertitudes et pourraient affecter la compétitivité de l'ensemble du système portuaire français.....</i>	<i>19</i>
1.3.5. <i>La compensation par l'État des charges de service public des GPM est soumise à une forte instabilité.....</i>	<i>20</i>
1.3.6. <i>Plusieurs évolutions réglementaires sont susceptibles de renchérir les coûts portuaires ou d'allonger les délais d'instruction des projets .....</i>	<i>21</i>
1.4. Le pilotage national des GPM, comme la vision nationale de l'ensemble du système portuaire, sont insuffisamment développés .....	22

## Rapport

<b>2. L'ÉTAT DOIT ACCOMPAGNER LES GRANDS PORTS MARITIMES DANS UNE TRANSITION VERS UN MODÈLE ÉCONOMIQUE DE « PORTS ENTREPRENEURS »</b> .....	<b>24</b>
2.1. Le caractère stratégique des grands ports maritimes plaide en faveur d'un pilotage renforcé au niveau national .....	25
2.1.1. <i>La rénovation du modèle économique des grands ports maritimes doit s'appuyer sur une nouvelle stratégie nationale portuaire, intégrant l'ensemble des ports français</i> .....	25
2.1.2. <i>Le responsable de l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale portuaire devrait assurer son interministérialité et associer les collectivités territoriales et le secteur privé</i> .....	26
2.2. De nouvelles activités à fort potentiel économique constituent des relais de croissance pour les grands ports maritimes.....	27
2.2.1. <i>Les grands ports maritimes devraient se positionner en pilotes et animateurs de la place portuaire, tant sur les activités logistiques et industrielles traditionnelles que sur les activités nouvelles</i> .....	28
2.2.2. <i>La transition écologique et énergétique des ports constitue un objectif de politique publique majeur, ainsi qu'une priorité économique</i> .....	29
2.2.3. <i>La transformation numérique des ports est un élément clé de leur compétitivité prix et hors prix</i> .....	30
2.3. La stratégie nationale portuaire doit être un catalyseur de la compétitivité des grands ports maritimes .....	31
2.3.1. <i>L'amélioration du coût et de la qualité des services portuaires doit être une priorité, par le biais d'un renforcement de leur régulation</i> .....	31
2.3.2. <i>L'optimisation des droits de ports et des conventions domaniales sont susceptibles d'améliorer la compétitivité des grands ports maritimes tout en accroissant leurs ressources</i> .....	32
2.3.3. <i>La desserte de l'hinterland devrait constituer un axe majeur et coordonné des politiques des ports, de l'État et des collectivités territoriales</i> .....	34
2.3.4. <i>La maîtrise des charges de personnel est un élément essentiel de la compétitivité des grands ports maritimes, mais est un objectif difficile à atteindre à cadre conventionnel constant</i> .....	35
2.4. Pour faire des GPM des « ports entrepreneurs », il est nécessaire de réformer la gouvernance et la gestion interne des ports, et de clarifier leurs relations financières avec les pouvoirs publics .....	35
2.4.1. <i>La gouvernance des GPM doit s'inspirer des pratiques des ports concurrents</i> .....	35
2.4.2. <i>La refonte du modèle économique des grands ports maritimes nécessite une clarification des relations financières avec l'État</i> .....	37
2.4.3. <i>La démarche d'évaluation des investissements portuaires doit être améliorée et encouragée</i> .....	40
2.4.4. <i>Une nouvelle ambition en matière de gestion des ressources humaines et d'adaptation aux transformations des métiers doit être recherchée</i> .....	40
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>42</b>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT</b> .....	<b>44</b>

## INTRODUCTION

À l'occasion du comité interministériel de la mer (CIMER) réuni le 17 novembre 2017, l'État s'est engagé dans la définition d'une nouvelle stratégie portuaire, avec un objectif prioritaire de compétitivité.

Cette stratégie entend s'appuyer sur une transformation en profondeur du modèle économique des grands ports maritimes (GPM) et des ports fluviaux de l'État, pour redonner aux ports une capacité de développement et d'investissement. Aussi, par lettre du 18 mai 2018, le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'action et des comptes publics et la ministre chargée des transports ont missionné le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspection générale des finances (IGF) afin de proposer une transformation en profondeur de ce modèle économique et de développer leur compétitivité et leur attractivité vis-à-vis de leurs concurrents européens.

Cette nouvelle ambition est définie dix ans après le vote de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, qui avait déjà pour premier objectif de remédier au manque de compétitivité des GPM français par rapport à leurs concurrents de la mer du Nord et de la Méditerranée, particulièrement pour les trafics de conteneurs.

Le présent rapport dresse dans un premier temps un état des lieux de la compétitivité des GPM, à l'aune de la mise en œuvre de la loi de 2008, de la concurrence européenne et de l'évolution récente des échanges maritimes mondiaux et des activités qui assuraient traditionnellement les revenus des ports français (I). Dans la perspective des arbitrages relatifs au CIMER de novembre 2018, elle s'appuie sur ces constats pour proposer une stratégie nationale portuaire permettant de refonder le modèle économique des GPM, d'améliorer leur compétitivité, de stabiliser leurs relations financières avec l'État et les collectivités, et de renforcer leur gouvernance et leur coordination avec les ports décentralisés (II).

Le périmètre des analyses de la mission concerne les sept GPM de France métropolitaine, ainsi que les Ports de Paris, liés aux GPM du Havre et de Rouen dans le cadre d'HAROPA<sup>1</sup>. Comme l'illustre la figure 1, l'étude du modèle économique de ces GPM ne peut toutefois faire abstraction de leurs relations avec les ports de leurs façades maritimes (y compris les ports décentralisés) et les axes logistiques desservant leurs arrière-pays (ou *hinterlands*).

Au regard des délais de la mission, et du caractère très spécifique du modèle économique des GPM d'Outre-mer, ceux-ci n'ont pas été inclus dans le périmètre de la mission. Par ailleurs, le Port autonome de Strasbourg, fortement intégré au système fluvial allemand et dont le modèle économique et les modalités de gouvernance diffèrent sensiblement des Ports de Paris et des GPM, n'a pas été étudié spécifiquement.

---

<sup>1</sup> HAROPA ou Le Havre-Rouen-Paris, est un groupement d'intérêt économique (GIE) visant à renforcer la coordination interportuaire de l'axe Seine (GPM du Havre et de Rouen, ainsi que Ports de Paris).

## Rapport

Pour mener à bien ses travaux, la mission s'est appuyée sur les données et expertises des GPM, de l'Union des ports de France (UPF) et des principales administrations concernées, ainsi que sur plusieurs parangonnages avec les ports européens et les rapports d'axe de 2018<sup>2</sup>. Ses analyses l'ont également amenée à examiner la littérature économique, en particulier les études menées sur les systèmes portuaires, l'évolution des trafics maritimes mondiaux, la régulation des infrastructures et la maîtrise des investissements publics.

La mission a complété ces études par huit déplacements<sup>3</sup>, ainsi que des rencontres avec les régions concernées, les acteurs économiques des ports et les principales organisations représentatives du personnel.

Conformément à la lettre de mission, la mission s'est attachée à mener ses travaux en cohérence avec ceux conduits par les trois missionnaires d'axes<sup>4</sup>. Cette mise en cohérence a toutefois été obérée par la transmission tardive (fin octobre 2018) de ces rapports à la mission. De même, la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) n'a pu fournir que des éléments partiels aux demandes de la mission.

Le présent rapport est une synthèse des principaux travaux de la mission (constats et propositions) et ne contient pas d'éléments relevant de la confidentialité industrielle ou commerciale des GPM.

---

<sup>2</sup> À la suite du CIMER de novembre 2017, deux délégués interministériels (pour l'axe Seine et l'axe Rhône-Saône-Méditerranée) et un préfet de région (pour Dunkerque) ont été missionnés par le Premier ministre pour préciser comment réformer le cadre institutionnel de ces trois axes et améliorer leur compétitivité. Ces rapports préconisent notamment :

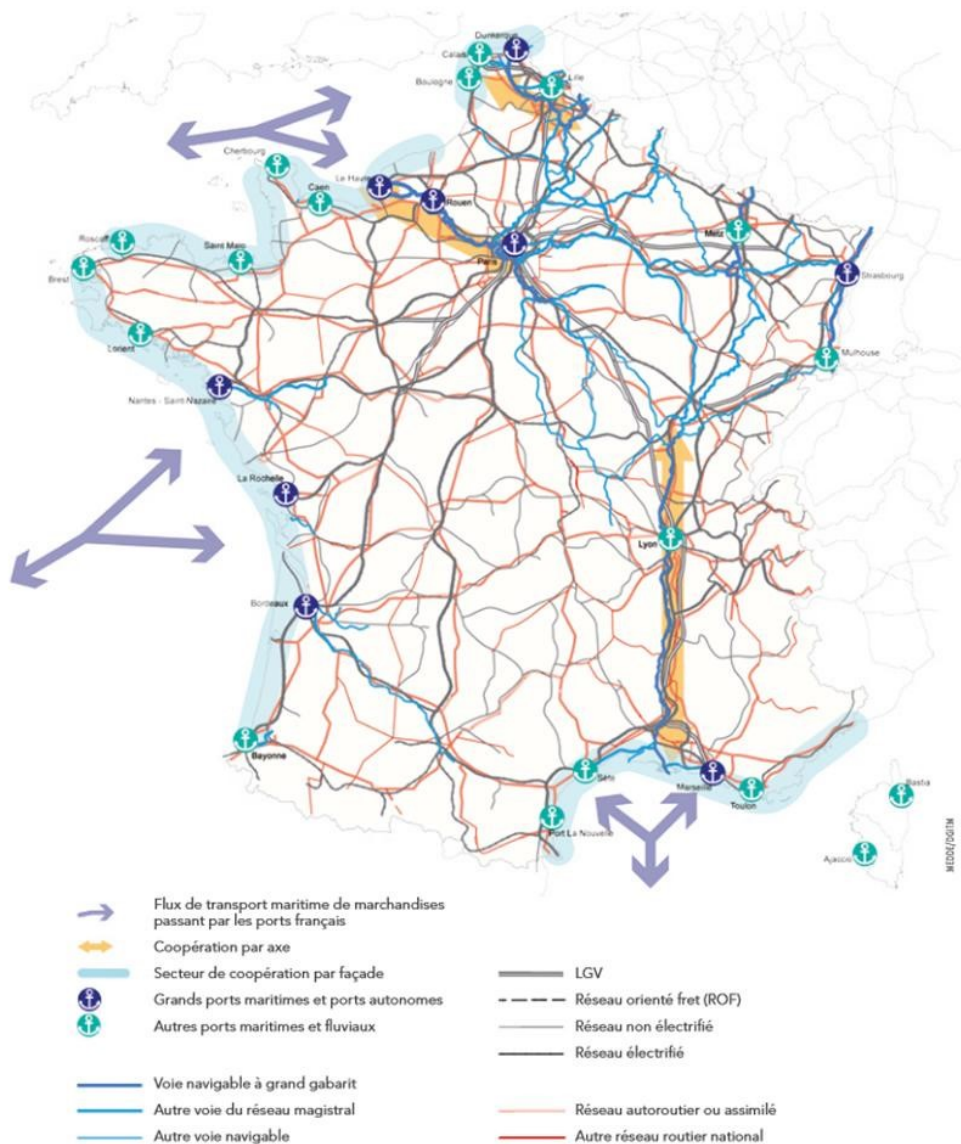
- s'agissant de l'axe Seine, un rapprochement du GPMH, du GPMR et des PdP, soit sous forme d'une *holding* et de trois filiales, soit sous la forme d'une entité unique ;
- s'agissant de l'axe Méditerranée-Rhône-Saône, des cadres de coopération souples et multivectoriels, notamment par le biais d'un renforcement de l'association *Medlink* ;
- s'agissant de l'axe Nord, la construction de cadres de « coopération-coopétition » avec les ports du Range Nord.

<sup>3</sup> Nantes-Saint-Nazaire, Marseille, Le Havre-Rouen, Ports de Paris, Dunkerque, Lille, Bruxelles, Rotterdam.

<sup>4</sup> À la suite du CIMER de novembre 2018, trois rapports d'axe ont été commandés par le Premier ministre, à M. François Philizot, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine, concernant les ports de l'axe Seine, à M. Jean-Christophe Baudouin, délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée Rhône Saône, concernant les ports de cet axe, et à M. Michel Lalande, préfet des Hauts-de-France, concernant les ports de cette région.

## Rapport

Figure 1 : Les GPM de France métropolitaine et les grands réseaux de transport



Source : Stratégie nationale portuaire de mai 2013.

### Encadré 1 : Acronymes des GPM

Dans la présente note, les GPM et les Ports de Paris sont désignés par les acronymes suivants :

- GPM de Bordeaux : GPMB ;
- GPM de Dunkerque : GPMD ;
- GPM du Havre : GPMH ;
- GPM de Marseille : GPMM ;
- GPM de Nantes-Saint-Nazaire : GPMNSN ;
- Ports de Paris : PdP<sup>5</sup> ;
- GPM de la Rochelle : GPMLR ;
- GPM de Rouen : GPMR.

Source : Mission.

<sup>5</sup> Le Port autonome de Paris (PAP) est un établissement public ayant pour nom commercial Ports de Paris (PdP)

## 1. Enjeux économiques et stratégiques majeurs, les grands ports maritimes se relèvent depuis la réforme de 2008 mais leur modèle économique présente encore des fragilités

### 1.1. Les trois principales portes d'entrée du système portuaire français créent une richesse de l'ordre de 13 Md€ par an

#### 1.1.1. Nœuds de flux de marchandises et de passagers, les ports sont aussi des plateformes logistiques et des bassins industriels majeurs

Les places portuaires des GPM concentrent :

- ◆ des **activités portuaires et maritimes**, liées à la gestion du port et aux services aux navires (notamment le pilotage et le remorquage), aux marchandises (manutention) et aux passagers transitant par le port ;
- ◆ des **activités de logistique et de transport vers l'arrière-pays** (ou *hinterland*) ;
- ◆ des **activités, souvent industrielles, utilisatrices ou expéditrices des matières premières ou des produits finis** transitant par le port.

Cette diversité de fonctions est mise en évidence dans les trois principales « portes d'entrée » internationales françaises que sont les ports de l'axe Seine (GPMH, GPMR, PdP), le GPMM et le GPMD avec le port de Calais :

- ◆ en 2017, 78 % du trafic total des ports français de métropole (en tonnage) et 82 % du trafic de conteneurs transitent par ces trois « portes d'entrée » ;
- ◆ les trois « axes » desservis par ces ports (Seine, Rhône-Saône-Méditerranée, Hauts-de-France) sont intégrés dans les principaux corridors du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)<sup>6</sup> ;
- ◆ ces ports constituent l'épine dorsale de plusieurs des filières économiques françaises :
  - les deux principales usines sidérurgiques de France sont localisées au GPMM et au GPMD ;
  - ces ports abritent les principales plateformes industrielles spécialisées dans la chimie, la pétrochimie et le raffinage, avec notamment six des sept raffineries françaises ;
  - 60 % des trafics de céréales y transitent (export), dont 46 % pour le seul GPMR ;
  - ils polarisent les activités logistiques : les entrepôts disponibles immédiatement ou à court terme sur le parc foncier et immobilier d'HAROPA représentaient près de 900 000 m<sup>2</sup> à fin 2017, dont 35 % pour les PdP compte tenu de l'importance du bassin de consommation de l'Île-de-France, tandis que l'axe Marseille-Rhône concentre les emplois logistiques du sud-est de la France.

Sur la façade atlantique, le GPMNSN se caractérise également par un fort tissu industriel<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Définis par la Commission européenne, les réseaux trans-européens de transport visent à mettre en place les infrastructures et les interconnexions qui servent de base au marché unique, afin d'assurer la libre circulation des personnes et des marchandises et de soutenir la croissance, l'emploi et la compétitivité dans l'Union européenne. Il convient de noter que dans l'optique du *Brexit*, le corridor Mer du Nord-Méditerranée est en cours de redéfinition.

<sup>7</sup> Raffinerie de Donges, deuxième raffinerie française du Groupe Total (16 % des importations de pétrole brut), terminal méthanier de Montoir-de-Bretagne (28 % des importations de gaz naturel liquéfié), centrale thermique de Cordemais (15 % des trafics de charbon), industrie de la construction de navires et structures flottantes avec les



## Rapport

Le modèle économique des GPM n'est pas monolithique : chaque GPM est spécialisé dans des filières spécifiques, connaissant des dynamiques différenciées, comme l'illustre le tableau 1.

**Tableau 1 : Part dans le total des trafics 2017 (en tonnage, hors trafics passagers) des trois principaux trafics des différents GPM et évolution sur la période 2012-2017**

GPM	Trois principaux trafics transitant par le GPM et trafic total	Part dans le total des trafics du GPM en 2017 (%)	Trafics 2017 (Mt)	Taux de croissance 2012-2017 (%)	
GPMB	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>7,3</b>	<b>-11,2</b>	<b>↘</b>
	Produits pétroliers raffinés	52,8	3,8	-3,6	↘
	Céréales	11,1	0,8	-24,8	↘
	Liquides en vrac non pétroliers	10,1	0,7	0,7	→
GPMD	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>50,2</b>	<b>5,4</b>	<b>↗</b>
	Trafic de rouliers	32,2	16,2	23,8	↗
	Minerais	29,0	14,5	19,8	↗
	Charbons	12,0	6,0	-26,3	↘
GPMH	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>72,0</b>	<b>13,4</b>	<b>↗</b>
	Trafics de conteneurs	39,4	28,4	24,9	↗
	Pétrole brut	38,4	27,6	22,9	↗
	Produits pétroliers raffinés	15,1	10,9	-9,9	↘
GPMM	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>80,4</b>	<b>-6,2</b>	<b>↘</b>
	Pétrole brut	28,1	22,6	-29,4	↘
	Trafic de conteneurs	16,6	13,3	27,5	↗
	Produits pétroliers raffinés	16,0	12,8	-1,5	↘
GPMNSN	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>29,9</b>	<b>-</b>	<b>→</b>
	Pétrole brut	31,8	9,5	5,5	↗
	Produits pétroliers raffinés	20,6	6,2	-10,5	↘
	Hydrocarbures gazeux liquéfiés	11,1	3,3	52,0	↗
GPMLR	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>8,6</b>	<b>2,6</b>	<b>↗</b>
	Céréales	37,4	3,2	-3,1	→ <sup>8</sup>
	Produits pétroliers raffinés	30,2	2,6	2,0	↗
	Autres solides en vrac	10,6	0,9	27,0	↗
GPMR	<b>Trafic total</b>	<b>N.A.</b>	<b>20,1</b>	<b>-5,2</b>	<b>↘</b>
	Produits pétroliers raffinés	35,4	7,1	-2,3	↘
	Céréales	27,7	5,6	1,8	↗
	Liquides en vrac non pétroliers	13,6	2,7	-9,5	↘

Source : Mission.

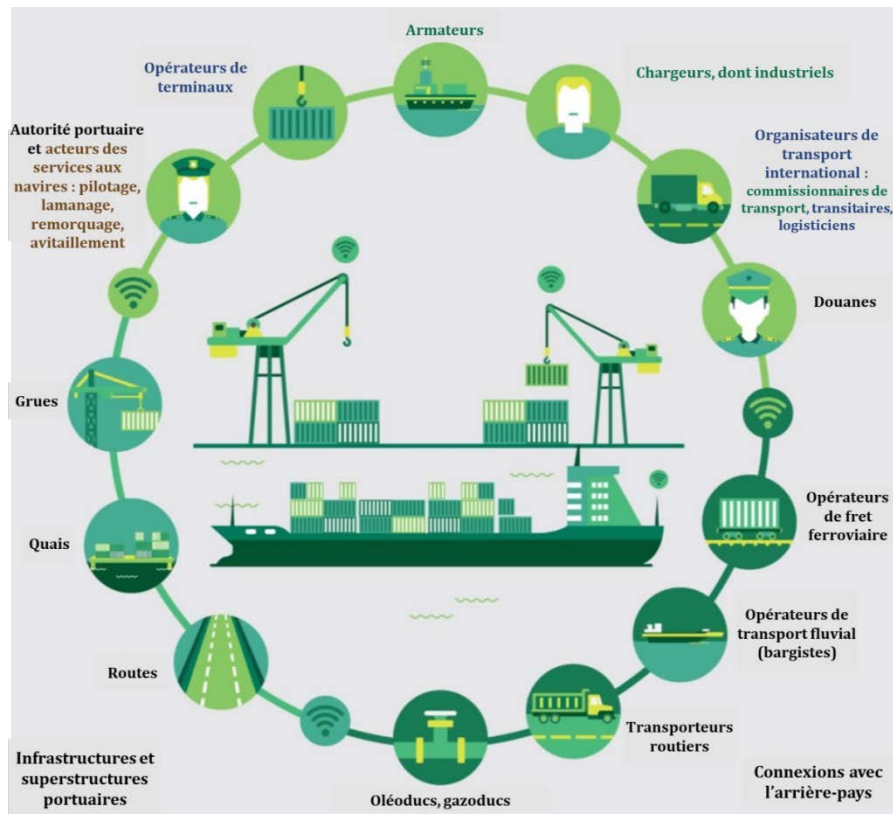
### 1.1.2. L'autorité portuaire n'est qu'un des acteurs du système portuaire

L'autorité portuaire, l'établissement public « grand port maritime », n'est qu'un des acteurs du système portuaire, comme l'illustre la figure 2. Elle a la charge de l'aménagement et de la mise en valeur économique et environnementale de leur domaine, ainsi que des missions régaliennes d'autorité portuaire.

Chantiers de l'Atlantique (86 % des effectifs nationaux) ainsi qu'une usine Airbus et une usine d'assemblage de nacelles et de générateurs d'éoliennes de GE Renewable Energy.

<sup>8</sup> En raison de la sensibilité des exportations de céréales à la qualité des récoltes céréalières, et au regard de la part importante des trafics de céréales dans le tonnage total aux GPMLR et GPMR, la mission a considéré que les trafics de céréales étaient « stables ou en croissance » dès lors que leur taux d'évolution était supérieur à celui observé pour l'ensemble des GPM. Les trafics de céréales ayant accusé une baisse de 6 % entre 2012 et 2017, la mission a considéré que ces trafics étaient « stables » au GPMLR, où la baisse observée n'a été que de 3 %.

Figure 2 : Les acteurs de la place portuaire



*Note* : Les acteurs des services aux marchandises sont ceux dont le nom est inscrit en bleu, les acteurs des services aux navires en marron et les clients des ports en vert. Les clients sont, in fine, des armateurs et des chargeurs. Toutefois, les commissionnaires de transport ont également été représentés en vert, en raison du rôle majeur qu'ils jouent dans l'orientation des flux vers une place portuaire donnée.

*Source* : Mission, à partir d'une infographie du BCG (extraite du rapport : « To get smart, ports go digital »).

### 1.1.3. Les grands ports maritimes contribuent à la valeur ajoutée et à l'emploi français bien au-delà de leur chiffre d'affaires

Du fait de leur position nodale, les ports contribuent à des bénéfices économiques qui vont au-delà de leur seul périmètre : ils facilitent les échanges commerciaux entre l'économie française et les chaînes de valeur mondiales, notamment à l'exportation, et la concentration d'activités sur les zones portuaires peut en faire des *clusters* pour l'innovation, la recherche et le développement.

Cela se traduit par un effet d'entraînement sur la valeur ajoutée et l'emploi tant locaux (à l'échelle de la place portuaire) que nationaux (lien entre les arrière-pays et les liaisons maritimes mondiales par le biais des infrastructures routières, ferroviaires, fluviales et des canalisations (oléoducs, gazoducs)).

**La mission estime, à partir des études disponibles, que les trafics et les activités des trois principales « portes d'entrée » maritimes françaises produisent de l'ordre de 13 Md€ de valeur ajoutée et 130 000 emplois directs.** En tenant compte des effets indirects, la mission estime à près de 300 000 les emplois liés directement et indirectement à ces trois portes.

**L'enjeu économique des ports dépasse ainsi très largement celui des seuls établissements publics portuaires** : la valeur ajoutée diffusée par les trois principaux systèmes portuaires français est plus de 20 fois supérieure à leur chiffre d'affaires.



## Rapport

Il s'agit donc de **replacer la politique portuaire nationale dans un contexte plus large** : les ports, qu'ils soient maritimes ou fluviaux, représentent dans leur ensemble un **actif stratégique national**. Ils ne peuvent être dissociés du *cluster* maritime français, si bien qu'ils doivent être partie intégrante de la relance de la politique maritime française, en se plaçant dans la logique d'un ensemble national avec plusieurs façades et portes d'entrée.

Au regard de cet enjeu, l'harmonisation, l'actualisation régulière et la consolidation au niveau national des études des directions régionales de l'INSEE relatives à la richesse dégagée par les systèmes portuaires sont indispensables (cf. proposition n° 6). Ces études pourraient se rapprocher de celles menées annuellement par la Banque nationale de Belgique<sup>9</sup>.

### **1.2. À la suite de la réforme de 2008, qui a positionné les grands ports maritimes comme « ports aménageurs facilitateurs », ceux-ci ont amélioré leur compétitivité et leur situation financière**

#### **1.2.1. Si une amélioration de la compétitivité de la place portuaire est visible dans la filière conteneurs, d'importantes marges de progrès demeurent quant à la fiabilité, à la fluidité et à la compétitivité-prix de l'espace portuaire**

##### **1.2.1.1. La compétitivité des GPM s'est améliorée sur le marché des conteneurs**

L'évolution des trafics de conteneurs représente un indicateur pertinent de la compétitivité d'une place portuaire. En effet, à court terme, il s'agit des trafics les plus volatils (notamment pour les transbordements), par rapport aux vracs liquides (hydrocarbures principalement) et solides (minerais, charbon, céréales notamment) ainsi qu'au trafic roulier<sup>10</sup>.

Depuis la réforme portuaire de 2008 (cf. encadré 2), qui avait pour objectif premier de renouer avec une compétitivité qui avait eu tendance à s'éroder en comparaison des ports européens concurrents, la part des GPM de France métropolitaine dans le marché français des conteneurs « inland »<sup>11</sup> s'est nettement améliorée (de 47 % en 2008 à 58 % en 2017 selon les estimations de la mission<sup>12</sup>).

Toutefois, des marges d'amélioration importantes subsistent : selon les estimations de la mission, plus de 40 % des conteneurs à destination de France métropolitaine transitent par d'autres ports européens, principalement Anvers et Rotterdam. La stratégie nationale portuaire devrait fixer un objectif de réduction de cette part, sachant que l'est de la France, compte tenu de son positionnement géographique, sera toujours en partie desservi par les ports rhénans.

---

<sup>9</sup> La Banque nationale de Belgique (BNB) publie, chaque année, une étude d'incidence économique de la valeur ajoutée et des emplois directs et indirects générés par les ports d'Anvers, Gand, Ostende et Zeebrugge, ainsi que les ports intérieurs de Bruxelles et Liège.

<sup>10</sup> Le trafic roulier Transmanche, transitant par les ports de Calais et de Dunkerque, pourrait toutefois subir une baisse importante si les négociations sur le *Brexit* ne devaient pas aboutir à un accord.

<sup>11</sup> Trafics de conteneurs à destination des arrière-pays, hors transbordements.

<sup>12</sup> Il convient de noter que l'amélioration de part de marché constatée ne s'explique probablement pas uniquement par la réforme portuaire, d'autres facteurs ayant pu intervenir (amélioration des procédures douanières, notamment).

## Rapport

L'amélioration de cette compétitivité dépend de plusieurs facteurs. Du point de vue du client, qu'il s'agisse d'un armateur ou d'un chargeur<sup>13</sup> (soit directement, soit par le biais d'une entreprise logistique), les critères essentiels de compétitivité et d'attractivité d'une place portuaire s'organisent autour d'un triptyque **fiabilité, fluidité et coût**, dont la hiérarchie dépend de la nature des trafics et des clients.

### Encadré 2 : La réforme de 2008

La réforme portuaire de 2008 a consisté principalement à faire évoluer le système portuaire français, afin de :

- concentrer les GPM sur l'aménagement et la mise en valeur économique et environnementale du domaine ainsi que sur leurs missions régaliennes d'autorité portuaire ;
- donner aux opérateurs de terminaux portuaires, entreprises privées, tous les moyens humains et matériels de leurs opérations. En effet, jusqu'à cette date, les entreprises de manutention ne bénéficiaient pas d'un commandement unique dans certains terminaux : la manutention verticale, par le biais des portiqueurs et grutiers, était assurée par les salariés du port autonome, tandis que la manutention horizontale était assurée par les entreprises de manutention ;
- mettre en place une convention collective nationale unifiée applicable aux établissements portuaires et aux entreprises de manutention des GPM, des ports décentralisés et des ports de pêche.

La réforme a également porté sur la gouvernance des ports autonomes, devenus grands ports maritimes à cette occasion :

- elle a institué une gouvernance organisée autour d'un conseil de surveillance et d'un directoire ;
- les clients des ports ont été écartés de la gouvernance et réunis dans un conseil de développement, afin d'éviter les conflits d'intérêts potentiels<sup>14</sup> ;
- au sein des conseils de surveillance, des comités d'audit ont été mis en place, afin d'éclairer les décisions du conseil sur les aspects financiers ;
- les GPM ont été chargés de définir des projets stratégiques pluriannuels ;
- des conseils de coordination interportuaires ont été institués.

Dans l'insertion à son rapport public annuel 2017 consacrée au bilan de la réforme portuaire, la Cour des comptes a relevé que « *le coût total de la mise en œuvre de la réforme pour chacun des ports [était] mal connu car peu évalué mais à l'évidence élevé* », citant, pour le GPMNSN et le GPMM, « *des montants approchant le chiffre d'affaires annuel de chacun de ces deux ports* ».

*Source : Mission.*

#### **1.2.1.2. La fiabilité des GPM s'est nettement améliorée mais son volet social continue de pâtir d'une mauvaise image auprès des chargeurs**

La fiabilité, qui repose aussi bien sur le climat social que sur la qualité des équipements utilisés et le savoir-faire des opérateurs et du personnel portuaire, est un critère essentiel du choix du passage par un port plutôt qu'un autre. En effet, dans un contexte économique de chaînes logistiques en flux tendus, que renforce le développement de l'« e-commerce »<sup>15</sup>, la limitation des stocks exige que les temps de transit réels ne s'écartent pas des temps de transit prévus.

<sup>13</sup> Un chargeur est une entreprise qui souhaite acheminer ses produits vers un client, ou s'approvisionner depuis ses fournisseurs.

<sup>14</sup> À cet égard, il convient de noter que la Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2017, a regretté que les représentants de l'Union maritime ou portuaire siègent aux conseils de surveillance des GPMM et GPMLR, et a invité à limiter leur association à la gouvernance à une participation au conseil de développement.

<sup>15</sup> À cet égard, voir notamment *The impact of e-commerce on the maritime industry*, Maritime Singapore Connect.

## Rapport

L'image de la fiabilité de la chaîne logistique française (qui dépasse la fiabilité des seuls ports) s'est améliorée entre 2007 et 2018 selon la Banque mondiale<sup>16</sup>. Celle-ci place la France devant l'Espagne et l'Italie, mais derrière les pays du Range Nord (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni)<sup>17</sup>.

Selon les clients des ports interrogés par la mission, cette amélioration tient pour une large part à la diminution de la conflictualité sociale à la suite de la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008, en particulier s'agissant des personnels transférés aux opérateurs de manutention. En outre, la conflictualité n'est pas l'apanage des seuls ports français, les ports européens concurrents ayant également connu des épisodes de grèves au cours des dernières années<sup>18</sup>.

Toutefois, les chargeurs rencontrés par la mission continuent de considérer que les GPM métropolitains comportent un risque de conflictualité accru par rapport aux ports concurrents, du fait notamment de la survenance d'épisodes de grèves sans lien avec les activités portuaires<sup>19</sup>.

La correction de cette mauvaise image des ports français appelle des actions de communication des ports vis-à-vis des clients, notamment ceux à l'extérieur de la place portuaire.

### **1.2.1.3. La fluidité du passage portuaire apparaît aujourd'hui relativement bonne, mais présente des marges de progrès quant à la desserte de l'hinterland et aux systèmes d'information**

La **fluidité du passage portuaire** concerne l'ensemble de la chaîne logistique, des opérations de chargement et déchargement de navires au transport depuis et vers l'arrière-pays.

Au cours des dernières années, plusieurs actions ont été menées pour assurer et renforcer la fluidité :

- ◆ les grands investissements réalisés par l'État dans les ports majeurs (Port 2000 au Havre, Fos 2XL à Marseille). Ceux-ci leur permettent d'accueillir les plus grands porte-conteneurs mondiaux, alors que la taille de ces navires a beaucoup augmenté au cours des dernières années<sup>20</sup> ;

---

<sup>16</sup> Cette évaluation est menée dans le cadre d'une enquête relative à l'indice de performance de la logistique (« *logistics performance index* », LPI), qui reflète les perceptions qu'ont les opérateurs logistiques internationaux de la performance logistique du pays. Cet indicateur s'échelonne de 1 à 5, la note la plus élevée étant associée à la meilleure performance. La note de la France pour l'indicateur de fiabilité de la chaîne logistique (ponctualité) est passée de 4,02 en 2007 à 4,15 sur 5 en 2018. (*Source* : *Connecting to compete 2018 : trade logistics in the global economy – the logistics performance index and its indicators*, Banque mondiale, 2018).

<sup>17</sup> Espagne : 4,06/5. Italie : 4,13/5. Pays-Bas : 4,25/5. Allemagne : 4,39/5. Belgique : 4,41/5.

<sup>18</sup> À titre d'exemples :

- en janvier 2016, les salariés des terminaux à conteneurs de Rotterdam ont fait grève pour obtenir des garanties de maintien de l'emploi à la suite de la mise en place de terminaux automatisés ;
- en octobre 2017, la grève générale faisant suite au référendum d'autodétermination de la Catalogne a interrompu l'activité du port de Barcelone ;
- en juillet 2018, le port de Gênes a été bloqué par les organisations syndicales de transporteurs routiers ;
- en septembre 2018, le port d'Anvers a été bloqué par une grève des lamaneurs.

<sup>19</sup> Sont particulièrement évoquées les grèves de 2016 contre les projets de loi relatifs au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. En 2016, le nombre de jours de grèves pour motif national a ainsi connu un pic : 20,93 jours de grève en moyenne contre 3,16 en 2015 et 6,43 en 2017 (hors GPMM, dont les données sont indisponibles). Le blocage des ports pour des raisons étrangères aux activités portuaires n'est toutefois pas, là encore, l'apanage des ports français : en mai 2018, les écluses du port d'Anvers ont été bloquées en protestation contre la politique du gouvernement fédéral en matière de pensions.

<sup>20</sup> Jusqu'en 2013, la taille des porte-conteneurs ne dépassait pas 18 000 EVP (conteneurs équivalent vingt pieds). Le plus grand porte-conteneurs actuellement en construction a une capacité de 23 000 EVP.

## Rapport

- ◆ le rôle d'aménageur du domaine portuaire qui a été confié aux GPM en 2008. Cela a en particulier permis au GPMM et au GPMH d'investir pour améliorer les infrastructures de transport situées dans le domaine portuaire et développer les activités logistiques ;
- ◆ les actions conduites par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), notamment :
  - la mise en place de l'autoliquidation de la TVA à l'importation, qui a permis d'accroître l'attractivité des plateformes logistiques françaises pour les importateurs, en simplifiant les modalités de paiement de la TVA et en allégeant les charges de trésorerie pesant sur les entreprises importatrices ;
  - la dématérialisation des procédures et la mise en place d'outils adaptés visant à optimiser le passage en douane : le temps d'immobilisation des marchandises a ainsi pu être réduit de plus de 75 % entre 2004 et 2017<sup>21</sup> ;
  - la mise en place au 1<sup>er</sup> mai 2016 du dédouanement centralisé national, en anticipation du déploiement du dédouanement centralisé communautaire (DCC) prévu par le nouveau Code des douanes de l'Union.

Ces actions ont contribué au renforcement de la performance logistique française. Selon l'enquête menée par la Banque mondiale auprès des opérateurs logistiques internationaux, l'efficacité du dédouanement, la qualité des infrastructures, la qualité des services logistiques et la traçabilité des expéditions se sont améliorées en France entre 2007 et 2018. Comme pour la fiabilité, la performance française est dans l'ensemble meilleure qu'en Espagne et en Italie, mais demeure moins bonne que dans les pays du Range Nord.

*A contrario :*

- ◆ malgré les avancées relevées *supra* et les actions de communication engagées par la DGDDI, **la procédure de dédouanement française reste perçue comme moins efficace par les usagers** que celle des autres pays européens<sup>22</sup> ;
- ◆ **les GPM emploient aujourd'hui deux *cargo community systems* (CCS)<sup>23</sup> concurrents**, non encore interopérables, et fermés aux opérateurs économiques extérieurs à la place portuaire. Cela contraste avec les CCS des ports concurrents (notamment Anvers<sup>24</sup>) ;
- ◆ même si les ports ont développé leur action en la matière<sup>25</sup>, **la desserte de l'*hinterland* demeure un point à améliorer des GPM** : la proportion des modes massifiés (fer, fleuve) pour le transport de conteneurs stagne à un niveau faible<sup>26</sup>, au profit du transport routier. Cela se traduit par un *hinterland* géographiquement réduit : plutôt que de s'orienter vers Le Havre, Dunkerque ou Marseille, les flux de marchandises du nord-est de la France se dirigent prioritairement vers les ports belges et hollandais (cf. figure 3).

---

<sup>21</sup> Le temps moyen de dédouanement était de 3 minutes en 2017, contre 13 minutes en 2004. *Source* : DGDDI.

<sup>22</sup> L'efficacité du dédouanement, évaluée par la Banque mondiale dans le cadre de l'étude sus-citée, est de 3,59 en 2018 pour la France (vs. 3,51 en 2007), contre 3,66 en Belgique (vs. 3,61 en 2007), 3,92 aux Pays-Bas (vs. 3,99 en 2007) et 4,09 en Allemagne (vs. 3,88 en 2007).

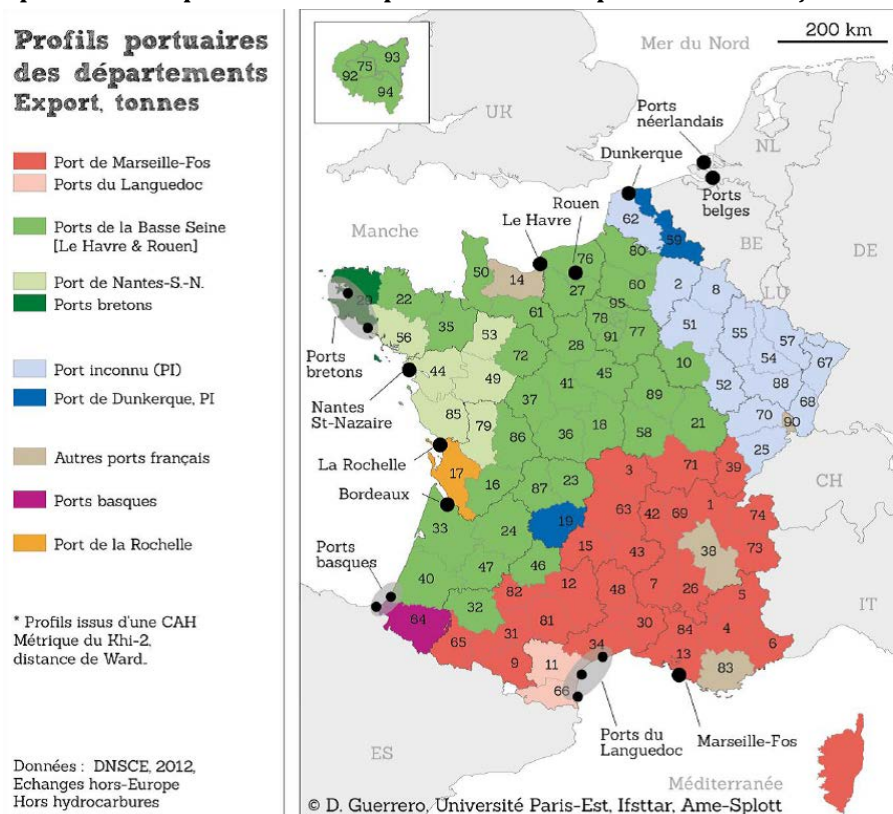
<sup>23</sup> Le *Cargo Community System* (CCS) est une plateforme informatique d'échanges d'informations liées aux flux physiques (import/export/transit) de marchandises, circulant sur un site portuaire, aéroportuaire ou multimodal et ouvert à l'ensemble des parties concernées par le transport et la logistique des marchandises.

<sup>24</sup> Le port d'Anvers pratique la gratuité d'accès du CCS aux importateurs, y compris en France.

<sup>25</sup> À titre d'exemple, les GPMH et GPMM ont lancé avec Naviland Cargo, en septembre 2018, le projet « France-Helvétie Express », nouvelle connexion ferroviaire assurant trois rotations hebdomadaires entre le terminal multimodal du Havre et les quais de Marseille et de Fos, d'un côté, et le terminal de transport combiné de Chavornay, au Nord de Lausanne, de l'autre. La connexion se fera par l'intermédiaire du terminal de Dijon-Gevrey.

<sup>26</sup> La part des modes massifiés (fer, fleuve, *feeder* [un *feeder* est un navire desservant un port maritime depuis un port maritime nodal, dénommé *hub*]) au GPMH et au GPMM a stagné entre 16 et 17 % entre 2013 et 2017.

Figure 3 : Spécialisation portuaire des exportations des départements français en tonnage



*Note :* Dans cette étude, le « port inconnu » désigne à titre principal les ports non français.

*Source :* Guerrero D., IFSTTAR, Évolutions récentes des hinterlands des ports français.

#### 1.2.1.4. Le coût global du passage portuaire apparaît plus élevé dans les GPM que dans les ports européens concurrents dans plusieurs segments de trafics

Le **coût de passage portuaire** comprend non seulement les frais facturés par le port (droits de port) mais aussi des frais facturés par les entreprises privées de service au navire, le coût de la manutention, le coût de stockage de la marchandise et les coûts indirects d'immobilisation du navire, de même que les coûts de congestion ou d'attente aux terminaux.

La répartition de ces coûts est variable d'un type de navire à l'autre. À titre d'exemples, issus du rapport 2014 de l'Observatoire des coûts de passage portuaire (données 2013) :

- ◆ pour un porte-conteneurs de 13 000 EVP<sup>27</sup>, les services aux navires et les droits de ports représentent chacun de l'ordre de 10 % du coût de passage portuaire, tandis que la part de la manutention dépasse 60 % ;
- ◆ pour un navire de 180 000 TPL<sup>28</sup> de minerai de fer, la part de la manutention dépasse 70 %, celle des services aux navires est de l'ordre de 5 à 6 % et celle des droits de port environ de 10 %.

Aussi, le positionnement concurrentiel d'un port en matière de coûts de passage portuaire dépend du type de trafic considéré : un port non compétitif pour le trafic de minerais pourra être compétitif pour le trafic de conteneurs, et vice-versa.

<sup>27</sup> Conteneurs équivalent vingt pieds.

<sup>28</sup> Tonnes de port en lourd.

## Rapport

Malgré son importance, le coût de passage portuaire ne fait l'objet que d'un suivi ponctuel, sans que des comparaisons sur son évolution au cours du temps soient aisées à établir. La dernière étude comparant les coûts de passage portuaires des ports européens, qui faisait apparaître des coûts plus élevés dans les ports français que dans les autres ports, est ancienne (2014 à partir de données 2013) et nécessite donc d'être actualisée.

**Proposition n° 1 : Redynamiser l'Observatoire des coûts de passage portuaire et produire régulièrement son analyse, notamment sur un certain nombre d'indicateurs à harmoniser entre GPM.**

En l'absence d'étude récente, la mission a employé les informations transmises par les principaux armateurs et logisticiens concernant les coûts de passage portuaire des ports français. Sur la base de ces données, que la mission n'a pu vérifier, il apparaît que :

- ◆ les tarifs de pilotage et de remorquage dans les GPM seraient sensiblement plus élevés que dans les ports européens concurrents du Nord, sans que les écarts constatés puissent uniquement s'expliquer par de moindres économies d'échelle dans les GPM métropolitains. À cet égard, la mission a pu vérifier que le prix des prestations de remorquage du GPMD avait fortement progressé dans la période 2007-2017<sup>29</sup>, alors que dans le même temps l'autorité portuaire diminuait ses droits de port en termes réels pour améliorer sa compétitivité ;
- ◆ la productivité des opérations de manutention dans les GPM serait insuffisante, alors que l'unification des opérations de manutention horizontale et verticale a donné aux entreprises de manutention les moyens de se comporter en opérateurs performants, comparables à ceux des autres ports européens ;

Ces facteurs de compétitivité concernent l'ensemble de la chaîne portuaire, dont les GPM ne sont qu'un maillon. **Toutefois, au regard de l'enjeu économique que représentent les trafics portuaires, l'État et ses GPM sont légitimes pour piloter et stimuler la compétitivité de l'ensemble de la chaîne.**

Un constat s'est ainsi imposé à la mission : **après plusieurs réformes, le trop lent développement des GPM ne tient pas à une cause unique ou majeure à traiter en priorité, mais est le fruit d'une accumulation d'obstacles, imputables souvent aux acteurs portuaires eux-mêmes.** Ceux-ci ont ainsi pu créer ou consolider des « rentes de situation » ou exercé des capacités de blocage qui ont éloigné les trafics.

---

<sup>29</sup> +15 % en termes nominaux, soit +3 % en termes réels.



### 1.2.2. Redressée à la faveur de l'amélioration des trafics, la situation financière des grands ports maritimes n'est pas préoccupante à court terme, en dépit d'un endettement excessif dans certains cas

La réforme de 2008, conjuguée avec la crise économique et la réalisation d'importants investissements<sup>30</sup>, s'est traduite à court terme par une période de difficultés financières pour les deux principaux ports français, le GPMM et le GPMH. Pour ceux-ci, cette période a été suivie à compter de 2012-2013 d'un rétablissement de leurs résultats. En 2017, ces deux GPM disposent ainsi d'une rentabilité satisfaisante<sup>31</sup> qui leur permet de dégager une capacité d'autofinancement (CAF) en hausse<sup>32</sup> pour financer leurs investissements ou se désendetter. Le GPMH conserve toutefois un niveau d'endettement élevé<sup>33</sup>.

Hormis le GPMLR, dont le chiffre d'affaires est en forte croissance<sup>34</sup>, les autres GPM métropolitains n'ont pas autant amélioré leur situation financière depuis 2008. Celle-ci n'est toutefois pas mise en danger à court terme :

- ◆ le GPMD est modérément endetté (ratio dette nette / CAF inférieur à 3), et fait surtout face à un défi d'augmentation de son chiffre d'affaires ;
- ◆ le GPMR voit également son chiffre d'affaires stagner (+ 1,5 % depuis 2008), mais il n'est pas endetté (endettement financier net négatif à hauteur de 29,7 M€) ;
- ◆ à ce stade, la situation financière du GPMB n'est pas en danger, malgré la stagnation du chiffre d'affaires depuis 2008, mais le port devrait faire face à une situation difficile à moyen terme, notamment du fait de la reprise d'une partie des effectifs de la manutention portuaire ;
- ◆ la rentabilité du GPMNSN se redresse depuis 2015<sup>35</sup>, quoiqu'il conserve un endettement important<sup>36</sup>, et sachant que la fermeture annoncée de la centrale à charbon de Cordemais pourrait se traduire par un retour au GPM de quelque 35 personnes.

Cette situation financière laisse aux GPM des marges de manœuvre pour investir, dans un contexte où les programmes d'investissements de développement envisagés à la date de la mission<sup>37</sup> sont plus ambitieux que les projets stratégiques précédents<sup>38</sup>.

Au moins deux ports anticipent un endettement important pour financer le prochain cycle d'investissements : le GPMD à hauteur de 160 M€ dans la période 2019-2028 et le GPMM à hauteur de 142 M€ dans la période 2019-2023. Selon les évaluations de la mission, sur la base des prévisions communiquées par les ports, ces encours ne devraient pas faire peser un risque majeur sur la soutenabilité de la trajectoire financière, au regard des montants de dettes déjà contractés et remboursés par ces deux GPM lors des précédents exercices.

---

<sup>30</sup> Dans la période 2008-2012, les sept GPM métropolitains et les PdP ont réalisé plus de 1,6 Md€ d'investissements (développement et renouvellement du patrimoine), contre 1,2 Md€ sur la période 2013-2017.

<sup>31</sup> Résultats nets positifs de 15 M€ au GPMM, 9 M€ au GPMD et 54 M€ au GPMH ; rentabilité commerciale (résultat d'exploitation / chiffre d'affaires) de 11 % au GPMM et 32 % au GPMH.

<sup>32</sup> GPMM : +47 M€ de 2013 à 2017, pour atteindre 50 M€. GPMH : +14 M€ de 2013 à 2017, pour atteindre 41 M€.

<sup>33</sup> Ratio de dette nette / CAF supérieur à 5.

<sup>34</sup> Le chiffre d'affaires augmente de 32,2 % sur la période 2008-2017, passant de 18,4 M€ à 24,3 M€.

<sup>35</sup> Amélioration de 14 M€ (résultat négatif de 6,36 M€ en 2015, résultat positif de 7,51 M€ en 2017).

<sup>36</sup> 3,6 années de CAF en 2017 (contre 8,6 en 2016), pour une dette nette totale de 60,6 M€.

<sup>37</sup> À la date de la mission, les GPM n'avaient pas encore acté de programme d'investissements de développement chiffrés par opération pour leur prochain projet stratégique, hormis le GPMH, mais seulement une enveloppe globale dédiée aux investissements de développement seuls (hors investissements de renouvellement du patrimoine).

<sup>38</sup> 270 M€ pour le GPMD contre 160 M€ dans le projet stratégique précédent ; 443 M€ pour le GPMH contre 151 M€ ; 269 M€ pour le GPMM contre 125 M€ ; et 80 M€ pour le GPMLR contre 69 M€ auparavant.

### 1.3. Des risques importants continuent de peser sur le modèle économique des ports

#### 1.3.1. Le pouvoir de marché des grands ports maritimes français est limité, mais des marges de manœuvre existent pour accroître leurs recettes domaniales à long terme

##### 1.3.1.1. Le contexte concurrentiel mondial et européen fait peser un risque sur les recettes des ports issues des trafics les plus compétitifs

L'activité des GPM a longtemps été dominée par des trafics dits « captifs », liés à des industries lourdes implantées sur les ports (sidérurgie et raffinage, notamment) pour lesquelles les coûts de passage portuaire représentaient une faible part des coûts totaux.

Cette situation n'est plus d'actualité :

- ◆ **les GPM développent leurs trafics de conteneurs, mais ceux-ci sont soumis à une forte concurrence et orientés prioritairement par les armateurs en fonction de la compétitivité des grands ports européens.** La dynamique de concentration des armateurs mondiaux<sup>39</sup>, regroupés en trois grandes alliances depuis le printemps 2017, se traduit par un rapport de force en leur faveur vis-à-vis des ports, qui ont ainsi peu de marges de manœuvre pour développer leurs recettes et se trouvent très contraints pour la négociation des conventions de terminaux avec les opérateurs de manutention qui dépendent très souvent des armateurs présents dans ces alliances ;
- ◆ les trafics liés aux activités industrielles présentent une moindre sensibilité aux prix que les trafics de conteneurs à court terme. De ce fait, les GPM ont eu tendance à accroître les droits de port sur ces trafics. Cela a été vérifié au cours des dix dernières années : les cinq principaux GPM métropolitains ont accru leurs droits de port sur les vracs liquides, à destination notamment de l'industrie pétrochimique<sup>40</sup>.

**Toutefois, à long terme, ces trafics ne peuvent être considérés comme « captifs » : la concurrence industrielle européenne est réelle** (cf. partie 1.3.2 *infra*), ce qui impose d'optimiser les coûts de passage portuaire pour ne pas porter atteinte à la compétitivité des filières industrielles localisées dans les ports. Cette exigence limite les marges de manœuvre des ports pour capter la valeur ajoutée transitant par leurs infrastructures.

En sens contraire, le transfert d'activités industrielles à l'étranger (en particulier la production automobile) peut parfois se traduire par une augmentation du trafic roulier (exemple de l'importation de véhicules neufs *via* les ports français).

Les recettes des ports issues des trafics (principalement des droits de port) sont mises sous pression par ces dynamiques économiques : les ports ont le choix entre augmenter leurs droits de port, au risque de pénaliser leurs trafics, et les diminuer au risque de se livrer à une concurrence dommageable et non soutenable financièrement à terme.

---

<sup>39</sup> Les vingt premiers armements mondiaux représentaient 88 % de la capacité mondiale de transport de conteneurs au printemps 2017, contre 35 % en 1985. Les trois alliances représentent à elles seules 80 % de la capacité mondiale de transports de conteneurs, et 95 % sur les liaisons commerciales Asie-Europe. *Source : OCDE.*

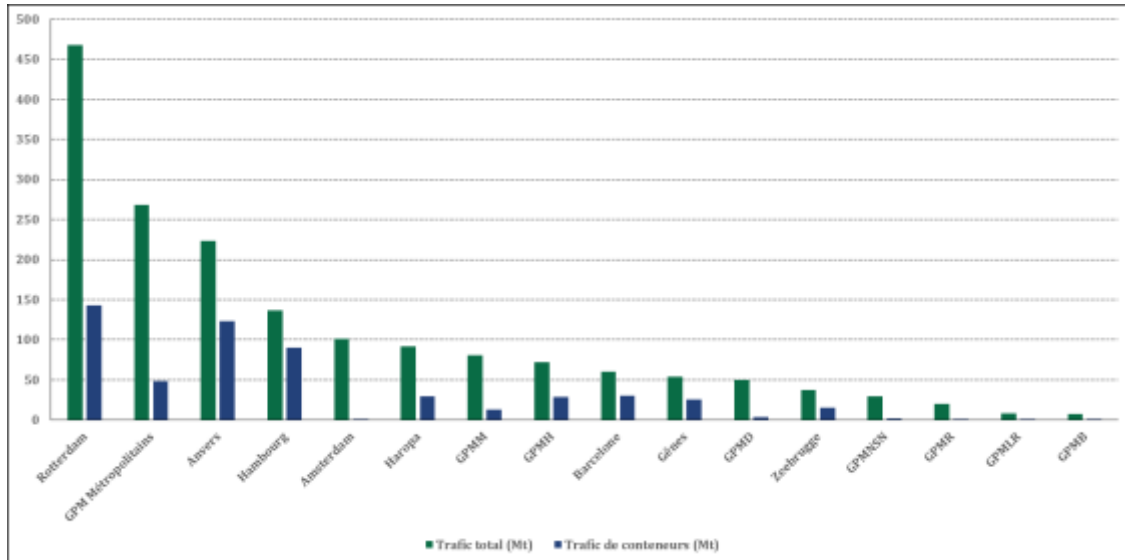
<sup>40</sup> La catégorie des « vracs liquides » est composée (en tonnage) à 83 % de produits pétroliers bruts et raffinés et à 9 % de gaz naturel liquéfié en 2017.



## Rapport

Cette situation rend d'autant plus cruciaux les enjeux de compétitivité des GPM vis-à-vis de leurs clients (chargeurs, armateurs), ainsi que leur positionnement vis-à-vis de grands ports concurrents bénéficiant d'importantes économies d'échelle du fait de la taille et de la puissance économique de leurs *hinterlands* : en 2017, le tonnage total du port de Rotterdam est près du double de celui de l'ensemble des GPM métropolitains, notamment compte tenu de son lien fluvial avec le cœur de l'Europe centrale (cf. graphique 1).

**Graphique 1 : Trafic total et trafic de conteneurs (Mt) en 2017 des GPM métropolitains et de leurs principaux concurrents européens**



*Source : Mission, à partir des données communiquées par la DGITM.*

### **1.3.1.2. Des marges de manœuvre existent pour accroître les recettes domaniales, mais elles n'auront d'effets qu'à long terme**

Les recettes domaniales ont progressé dans la quasi-totalité des GPM au cours des dernières années (+10 % au GPMD et au GPMH, +31 % au GPMM de 2012 à 2017).

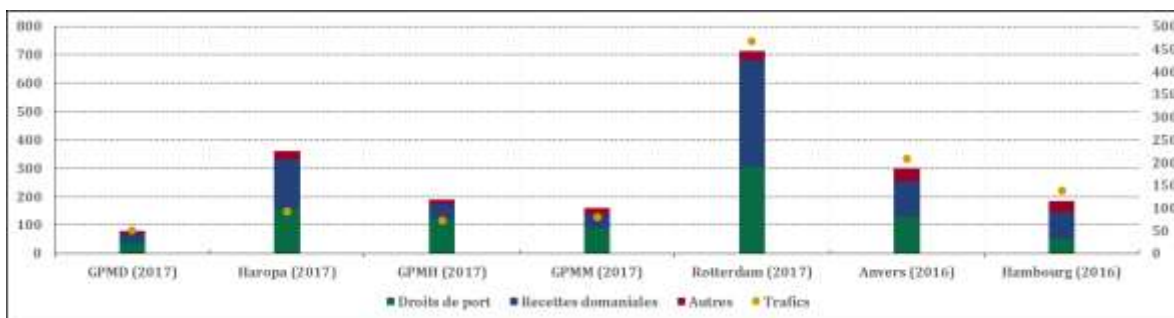
Toutefois, les GPM restent davantage dépendants des droits de port que les ports concurrents du Range Nord : ceux-ci disposent de recettes domaniales supérieures ou égales aux recettes issues des droits de port, tandis qu'elles n'en représentent que 84 % au GPMD, 55 % au GPMM et 45 % au GPMH (cf. graphique 2).

Cela peut être préjudiciable à la compétitivité des GPM, dans la mesure où :

- ◆ les droits de port sont des recettes plus volatiles que les recettes issues du domaine ;
- ◆ à charges constantes, des recettes domaniales insuffisamment développées se traduisent par des droits de port plus élevés, ce qui accroît le coût de passage portuaire.

## Rapport

**Graphique 2 : Représentation de la décomposition des chiffres d'affaires (en M€, axe de gauche) et des trafics (en Mt, axe de droite) des principaux GPM et de leurs concurrents du Range Nord**

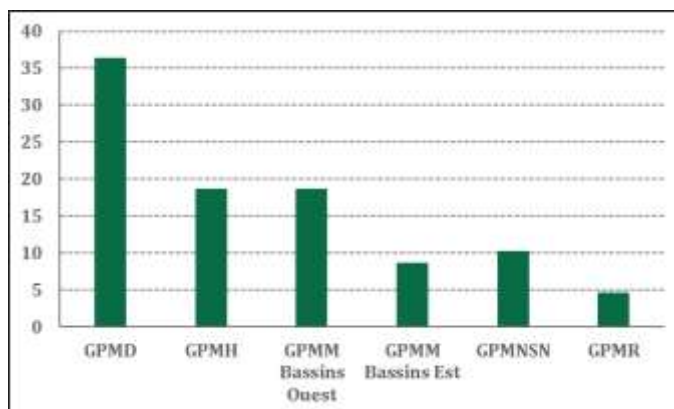


*Note* : Les recettes domaniales d'Haropa sont supérieures aux droits de port du fait du modèle économique spécifique des PdP, dont 98 % du chiffre d'affaires est issu des recettes domaniales.

*Source* : Mission.

La relative faiblesse des recettes domaniales des GPM ne tient pas à des emprises foncières disponibles inférieures à celles des ports concurrents : dans l'ensemble des trois principaux GPM, la part des espaces disponibles pour de nouveaux aménagements dans le foncier portuaire dépasse 10 %<sup>41</sup>. Ce pourcentage dépasse 35 % à Dunkerque.

**Graphique 3 : Part des espaces disponibles pour de nouveaux aménagements dans le foncier portuaire (%)**



*Source* : Mission.

Une telle politique de développement des recettes domaniales ne peut produire ses effets qu'à moyen-long terme, du fait de la durée restant à courir des occupations temporaires du domaine public accordées aux amodiataires.

### 1.3.2. Les grands ports maritimes restent très dépendants des trafics énergétiques, anciens (pétrole brut et raffiné) ou nouveaux (gaz naturel liquéfié)

Les hydrocarbures et le charbon représentent près de 50 % des trafics (en tonnage) des GPM métropolitains en 2017. **Le modèle économique de ces ports présente donc une vulnérabilité vis-à-vis de ces trafics** : du fait des fermetures de raffineries et de centrales à charbon intervenues depuis 2008, ils ont chuté de 27 %, engendrant une baisse des droits de port de l'ordre de 30 M€ toutes choses égales par ailleurs.

<sup>41</sup> Une tension foncière est toutefois observée dans les bassins Est du GPMM.

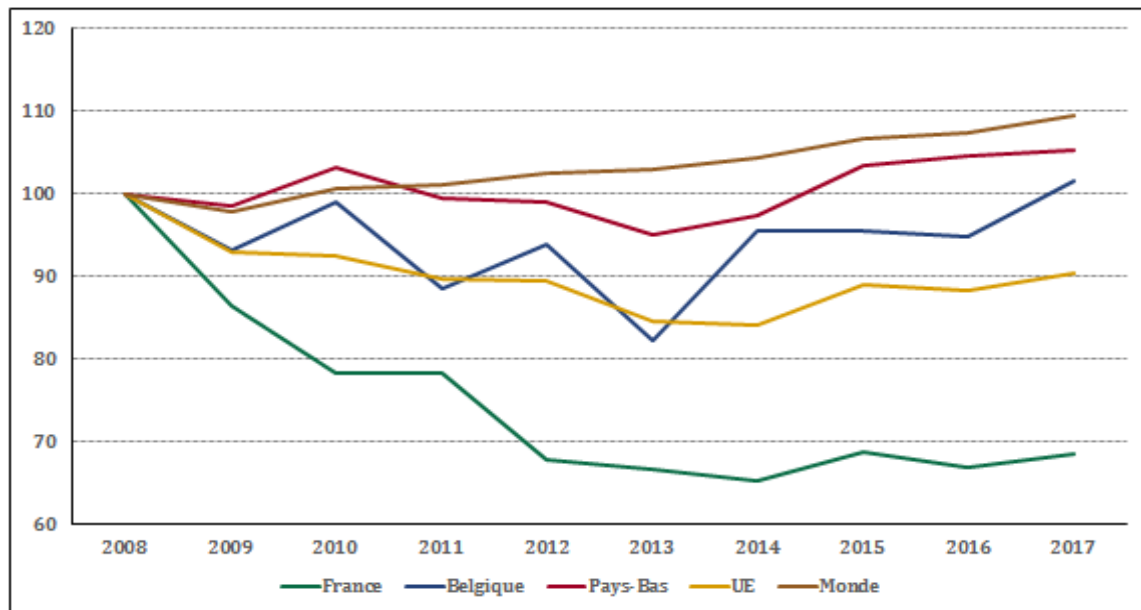
## Rapport

Cette perte d'activité n'a pu être intégralement compensée par la hausse d'autres trafics, comme les nouveaux trafics énergétiques (GNL)<sup>42</sup>, les conteneurs ou le roulier.

Ces trafics énergétiques devraient se maintenir à court terme, les capacités de raffinage françaises ayant d'ores et déjà été très fortement réduites, notamment en comparaison avec la situation européenne (cf. graphique 4). Toutefois, en prospective, la réduction de la consommation d'hydrocarbures et de charbon<sup>43</sup> devrait s'accompagner d'une poursuite de la baisse des trafics énergétiques.

Cette évolution prévisible implique une réorientation à moyen et long terme des activités des GPM, et particulièrement des GPMM, GPMH, GPMNSN et GPMB, qui sont les quatre ports les plus dépendants de ces trafics (plus de 55 % des trafics en tonnage).

**Graphique 4 : Évolution (en base 100) des quantités de produits raffinés sur la période 2008-2018**



Source : Mission, à partir des données de la BP statistical review 2018.

<sup>42</sup> En 2017, première année complète d'exploitation du terminal méthanier de Dunkerque (1<sup>er</sup> juillet 2016), les trafics de GNL s'établissaient à 1,25 Mt, à comparer à une baisse de 8,81 Mt de produits pétroliers (pétrole brut et produits raffinés) entre 2008 et 2017, du fait de l'arrêt de la production de la raffinerie des Flandres et de la société de raffinage de Dunkerque.

<sup>43</sup> Le décret n° 2016-1442 du 27 octobre 2016 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie prévoit (article 2) les objectifs suivants de réduction de la consommation d'énergie primaire fossile par rapport à 2012 :

- pour le gaz naturel : -8,4 % en 2018 et -15,8 % en 2023 ;
- pour le pétrole : -15,6 % en 2018 et -23,4 % en 2023 ;
- pour le charbon : -27,6 % en 2018 et -37 % en 2023.

La synthèse des orientations et actions de la PPE fixe par ailleurs comme objectifs de « se préparer à un arrêt de la production d'électricité à partir de charbon à l'horizon de la PPE (2023) » et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC) fixe l'objectif d'une économie décarbonée à horizon 2050.

### 1.3.3. La croissance des dépenses de personnel, importante dans certains ports, paraît difficilement maîtrisable à ce jour

Les charges de personnel constituent le principal poste de dépenses des GPM, à hauteur de 30 % à 50 % de leurs charges d'exploitation en 2017. L'évolution de ce poste de dépenses est très différenciée selon les ports : depuis 2012, date du quasi-achèvement du transfert des grutiers des ports vers les opérateurs privés<sup>44</sup>, jusqu'en 2017, elles se sont accrues en moyenne de 7,4 %<sup>45</sup>, mais la croissance a atteint 12,2 % au GPMH et 9,7 % au GPMD.

Cette évolution des charges de personnel tient moins à l'évolution des effectifs, qui ont légèrement diminué depuis le transfert des personnels de manutention (-1,0 % depuis 2012), qu'à la croissance salariale induite par :

- ◆ les automatismes prévus par la convention collective nationale unifiée (CCNU)<sup>46</sup>, qui est commune aux GPM et à leurs opérateurs de manutention ;
- ◆ les accords de pénibilité et les surcoûts liés aux accords d'entreprise de chaque GPM<sup>47</sup> ;
- ◆ l'exercice du « droit au retour » par certains anciens salariés des GPM, transférés à des opérateurs privés de manutention à la suite de la réforme de 2008<sup>48</sup>.

En l'état, ces automatismes limitent les possibilités de maîtrise de ces charges. Les mesures contraintes représentent 42 % de l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place en 2016, ce pourcentage atteignant 67 % au GPMM<sup>49</sup>.

Ce constat constitue un point d'attention particulier pour les PdP, dont les opérateurs de manutention ne sont pas soumis à la CCNU. La mission appelle fortement l'attention sur le fait que le rapprochement des ports de l'axe Seine ne doit pas se traduire par une uniformisation du cadre social applicable, sans considération de la diversité objective des situations, avec le risque de porter atteinte à la viabilité du modèle économique et à la compétitivité des PdP et potentiellement de l'ensemble des ports fluviaux, dont les trafics sont particulièrement dépendants des manutentions qui interviennent aux deux extrémités de tout trajet fluvial.

---

<sup>44</sup> Certains ports ont toutefois maintenu des activités liées à la manutention verticale en bénéficiant des dérogations prévues par la loi (cas du GPMB, du GPMD, du GPMM et du GPMSN) ou ont dû reprendre un terminal à la suite de la défaillance de l'opérateur gestionnaire (cas du GPMH en 2016 et potentiellement du GPMB en 2018).

<sup>45</sup> Soit une évolution comparable à la RATP, mais nettement supérieure à d'autres grands opérateurs de transports (SNCF : -0,4 % ; VNF : +2,8 %).

<sup>46</sup> Figurent notamment au nombre des mécanismes de la CCNU :

- des augmentations salariales fondées sur l'ancienneté dans l'entreprise ;
- des clauses de garantie des accords antérieurs, qui ont un effet cliquet sur les avantages sociaux acquis ;
- des éléments de rémunération supérieurs au minimum légal (travail dominical et travail de nuit) ;
- une majoration des congés accordés à l'ancienneté (un jour supplémentaire par tranche de quatre années).

<sup>47</sup> Mécanismes de départs anticipés, aides à la mobilité, primes locales liées à la spécificité de certains travaux ou trafics notamment.

<sup>48</sup> Les personnels transférés disposaient d'un double droit de retour : un droit au retour sous trois ans sur la base du volontariat, et un droit au retour sous quinze à vingt ans, voire davantage, en cas de licenciement économique.

<sup>49</sup> *Source* : Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

### 1.3.4. Les évolutions récentes de la fiscalité applicable dans les ports, en particulier de la taxe foncière, créent des incertitudes et pourraient affecter la compétitivité de l'ensemble du système portuaire français

Les GPM ont récemment été assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)<sup>50</sup> et à l'impôt sur les sociétés (IS)<sup>51</sup>, alors qu'ils en étaient précédemment exonérés. Même si, s'agissant de l'IS, il ne s'agit que de faire application aux établissements publics portuaires du droit commun applicable aux structures à caractère lucratif<sup>52</sup>, cette charge nouvelle risque de peser sur leurs finances et, s'agissant de la TFPB, d'affaiblir leur capacité à investir :

- ◆ pour les seuls GPM de métropole, le montant moyen d'IS pourrait s'élever à 21 M€ / an, soit 18 % de leur marge nette d'autofinancement<sup>53</sup> ;
- ◆ la TFPB due par les GPM selon la direction générale des finances publiques (DGFIP) reste à un niveau modeste en 2017, mais fragilise d'ores et déjà certains ports. La TFPB due par le GPMLR et le GPMB dépasse ainsi 10 % de leur résultat net en 2017.

Surtout, les effets de l'assujettissement à la TFPB dépassent le seul périmètre des GPM et pourraient fragiliser le modèle économique des places portuaires.

#### Ces perspectives d'évolutions fiscales placent les GPM dans une situation concurrentielle défavorable :

- ◆ si le port de Rotterdam est également soumis à l'IS depuis 2017 à la suite d'une décision de la Commission européenne, son bilan d'ouverture en fiscalité s'est traduit par une dépréciation comptable d'actifs de 4,9 Md€, qui devrait se traduire par une neutralisation de l'IS pendant plusieurs dizaines d'années ;
- ◆ les autres ports européens concurrents bénéficient tous de régimes spécifiques de taxation foncière, voire d'exonérations (comme au port de Rotterdam).

Il convient de souligner que d'autres évolutions de la TFPB affectent particulièrement les places portuaires. Les interlocuteurs de la mission ont souligné l'insécurité juridique du traitement fiscal des entrepôts logistiques, leur valeur locative pouvant être évaluée selon une des méthodes applicables aux locaux professionnels ou selon la méthode industrielle. Les niveaux de redressement peuvent être élevés en cas de requalification d'un local en établissement industriel, ce qui ne peut que pénaliser la filière française de la logistique.

---

<sup>50</sup> Par décision ministérielle du 11 août 1942, les ports autonomes bénéficiaient d'une tolérance administrative les exonérant de taxe foncière sur les propriétés bâties. Par décision du 2 juillet 2014, le Conseil d'État a décidé qu'un GPM ne pouvait pas bénéficier de l'exonération. Les PdP, qui sont un port autonome, continuent toutefois d'en bénéficier. Dans le cadre du rapprochement des ports de l'axe Seine, il conviendra de s'assurer que les règles de fiscalité foncière *in fine* applicables aux PdP ne portent pas préjudice à leur modèle économique.

<sup>51</sup> Depuis la décision ministérielle du 11 août 1942, les ports autonomes étaient exonérés d'impôt sur les sociétés. Par décision de la Commission européenne du 27 juillet 2017, celle-ci a considéré cette exonération fiscale comme une aide d'État incompatible avec le marché intérieur et demandé d'y mettre un terme avant la fin de l'année civile en cours. La Commission a également pris récemment des décisions à l'encontre de la Belgique et des Pays-Bas afin de soumettre leurs ports à l'impôt sur les sociétés.

<sup>52</sup> Il convient toutefois de souligner que les GPM ont des activités d'autorité portuaire qui n'ont ni caractère commercial, ni caractère industriel

<sup>53</sup> *Source* : UPF, *Étude d'impact d'une évolution de la compensation par l'État des charges régaliennes des GPM*, juin 2018.

### 1.3.5. La compensation par l'État des charges de service public des GPM est soumise à une forte instabilité

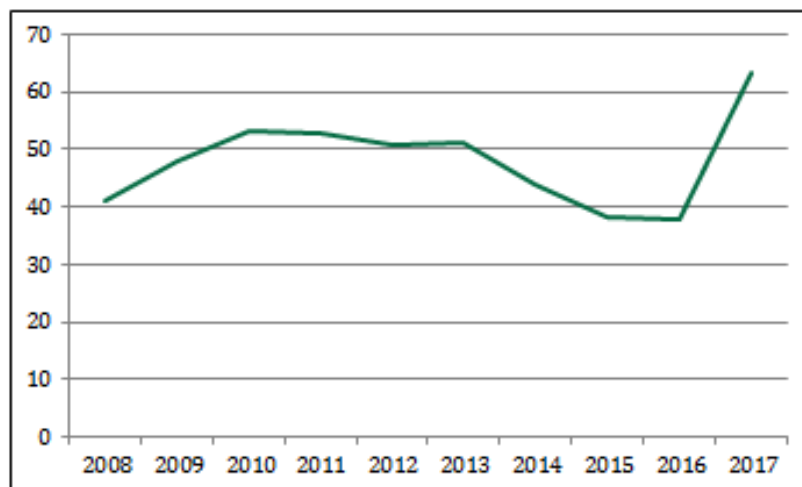
Le code des transports prévoit que l'État compense intégralement les charges supportées par les GPM en matière, d'une part, de dragage d'entretien et, d'autre part, d'entretien et d'exploitation de certains ouvrages<sup>54</sup>. Cette disposition est comparable aux mécanismes existants dans les ports du Range Nord : ceux-ci prévoient en effet que le dragage d'entretien soit pris en charge par l'État ou la collectivité territoriale compétente, soit directement, soit par compensation financière.

La compensation de ces charges représente 8 % du chiffre d'affaires des GPM en moyenne pour les années 2015-2017. Elle a une incidence particulière sur le modèle économique des ports d'estuaire (GPMB, GPMR, GPMNSN), pour lesquels elle représente plus de 15 % du chiffre d'affaires.

**Or cette compensation n'est pas stable dans le temps** : elle peut varier de plusieurs millions, voire plusieurs dizaines de millions d'euros d'une année à l'autre, comme le montre le graphique 5. Depuis 2017, cette dotation augmente : 63,5 M€ en 2017 (soit une hausse de 67 %) et 93,6 M€ prévus en projet de loi de finances pour 2019.

S'agissant d'une dotation censée compenser des charges relativement stables et récurrentes, liées en grande part à la réalité géographique des ports, cette volatilité n'est pas justifiable. L'absence de prévisibilité du niveau de compensation de l'État d'une année à l'autre ne facilite pas la formulation de projections financières et d'une stratégie commerciale de long terme par les GPM.

**Graphique 5 : Évolution de la dotation versée par l'État aux GPM de France métropolitaine au titre des dépenses visées à l'article R. 5313-69 du code des transports, 2008-2017, en M€**



*Source : DGITM, mission.*

<sup>54</sup> Article R. 5313-69 et suivants.

### 1.3.6. Plusieurs évolutions réglementaires sont susceptibles de renchérir les coûts portuaires ou d'allonger les délais d'instruction des projets

Les ports sont à la confluence des politiques publiques économiques, énergétiques et environnementales. Ces dernières, suffisamment bien anticipées, peuvent représenter des opportunités. Cette position les soumet toutefois au déploiement de plusieurs réglementations, qui sont mises en œuvre sans que l'impact sur le système portuaire fasse toujours l'objet d'études préalables spécifiques.

À titre d'exemple, la réglementation environnementale issue de la mise en œuvre des dispositions de l'article 85 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue pourrait conduire à :

- ◆ un éloignement des zones de clapage en mer, augmentant ainsi le temps de transport des sédiments en mer, et corrélativement le coût de fonctionnement des engins ;
- ◆ le traitement à terre de matériaux de dragages présentant des contaminations au-delà d'un certain seuil, à horizon 2025.

Les surcoûts engendrés par la réglementation en matière de sûreté et sécurité font quant à eux actuellement l'objet d'une mission interministérielle relative à leur financement.

Enfin, les sujétions particulières imposées par certains documents de planification (plans de prévention des risques technologiques, notamment) ainsi que les délais imputables aux études et procédures préalables à l'obtention des autorisations environnementales (au titre des installations classées pour la protection de l'environnement ou de la loi sur l'eau) allongent la durée d'instruction des projets des places portuaires et les place dans une situation de désavantage compétitif par rapport aux ports d'Europe du Nord<sup>55</sup>.

Cette situation est particulièrement préjudiciable aux places portuaires, dans la mesure où elles sont directement exposées à la concurrence internationale, qui peut donc revêtir un aspect réglementaire. L'impact des projets de normes sur la compétitivité portuaire devrait ainsi faire l'objet d'une évaluation préalable, qui pourrait être pilotée au niveau interministériel par le secrétariat général de la mer.

**Proposition n° 2 : Prévoir par circulaire que les projets de loi et de règlements susceptibles d'affecter les coûts supportés par les places portuaires fassent l'objet d'une fiche d'impact soumise à avis formel du secrétaire général du gouvernement. Celui-ci s'appuierait sur les avis du SG Mer et du Comité France Maritime.**

Au niveau local<sup>56</sup>, des expérimentations de « compétitivité réglementaire » prévoient de clarifier les exigences relatives aux procédures administratives, ainsi que d'optimiser leur enchaînement afin de raccourcir et sécuriser les délais des nouveaux projets d'implantation sur la place portuaire et de les rendre compétitifs par rapport à ceux des concurrents européens. Ces expérimentations passent avant tout par une meilleure coordination entre les porteurs de projets et les différents services de l'État compétents.

---

<sup>55</sup> Les effets de ces délais sur les projets des GPM sont analysés de manière détaillée dans le rapport de 2013 du CGEDD (008724-01) et du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGE) (2012/34) relatif à la mise en œuvre des projets portuaires pour y développer durablement les activités logistiques et industrielles. Celui-ci cite plusieurs exemples de projets ayant fait l'objet de quatre à cinq ans d'instruction (notamment au GPMH, au GPMD et au GPMB).

Il doit être souligné que depuis ce rapport, l'instauration d'une autorisation environnementale unique par l'ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l'autorisation environnementale a permis de simplifier et fluidifier les procédures.

<sup>56</sup> Notamment au GPMM.



#### 1.4. Le pilotage national des GPM, comme la vision nationale de l'ensemble du système portuaire, sont insuffisamment développés

À l'heure actuelle, la tutelle stratégique de l'État apparaît peu prescriptive et prospective. Cela se traduit par la faiblesse de la stratégie nationale et un manque de coordination opérationnelle des GPM.

Les ports sont considérés comme responsables de leur stratégie : l'État s'était certes doté d'une stratégie nationale portuaire en 2013, qui ne concernait toutefois que les ports sous sa tutelle et ne formulait qu'une synthèse très générale des missions actuellement prises en charge par les ports. De l'avis des interlocuteurs de la mission, ce document est périmé au regard de l'ambition actuelle de l'État en matière portuaire. Cette situation contraste avec les stratégies nationales portuaires élaborées par les autres pays européens ayant plusieurs façades maritimes (Italie et Espagne, notamment – cf. encadré 3).

Sur le volet opérationnel, la mission a constaté le manque d'instruments de gestion communs aux GPM, qu'il s'agisse de partage de bonnes pratiques en matière de politique tarifaire ou domaniale, d'indicateurs de performance, de capitalisation et de mutualisation des connaissances, et même d'activités support, comme les finances.

Le défaut de pilotage d'ensemble se traduit en retour par des difficultés à assurer ce pilotage du fait de l'absence d'informations homogènes. Aussi, la constitution de ces outils communs devrait être une priorité des tutelles et des GPM.

**Proposition n° 3 : Établir des règles comptables communes aux GPM permettant de retracer de manière homogène les capitaux propres, les sources de financement et les produits exceptionnels<sup>57</sup>. Mettre en place une comptabilité de gestion harmonisée dans l'ensemble des GPM, notamment par le biais d'une nomenclature commune des filières d'activité auxquelles seraient rattachés les droits de port et les produits domaniaux.**

**Proposition n° 4 : Requérir des GPM un prévisionnel financier à horizon de dix ans, encadré par un référentiel méthodologique partagé définissant notamment les hypothèses sous-jacentes de trafics et d'environnement économique.**

Le système portuaire français ne se limite pas aux GPM : 54 ports maritimes et de commerce, localisés sur chacune des façades maritimes françaises, sont décentralisés. Il en va de même de la majeure partie des ports fluviaux, à l'exception des PdP et du Port autonome de Strasbourg.

Hormis dans le cadre d'associations récentes<sup>58</sup>, les GPM et les ports décentralisés ne sont aujourd'hui pas coordonnés. Cela se traduit notamment pour les investissements au financement desquels l'État participe, par exemple l'accès fluvial au port de Sète<sup>59</sup>.

Afin de favoriser la constitution d'une vision d'ensemble du système portuaire français, les propositions des rapports concernant l'axe Nord et l'axe Méditerranée-Rhône-Saône remis en 2018 au Premier ministre pour davantage coordonner les ports décentralisés et les GPM présentent un intérêt indéniable. Elles devraient toutefois être complétées par une stratégie nationale d'ensemble (cf. *infra*). Celle-ci permettrait d'articuler le système portuaire français avec ses trois « portes d'entrée » internationales, à même de soutenir la concurrence européenne, et de réorienter le modèle économique de l'ensemble de ces ports.

---

<sup>57</sup> Identification des dotations en capital, des subventions d'investissement, en distinguant les sources de financement, comptabilisation des recettes de type soultes ou recettes d'exploitation non récurrentes.

<sup>58</sup> Norlink Ports en 2011 pour le GPMD et plusieurs ports fluviaux des Hauts-de-France, Medlink Ports en 2015 pour le GPMM et les ports fluviaux de l'axe Rhône-Saône, Ports Hauts de France en 2016 pour les ports maritimes de l'axe Nord (GPMD, Calais Boulogne et Le Tréport).

<sup>59</sup> L'État a programmé un investissement de 8 M€ (via VNF) pour des infrastructures fluviales connectées au port de Sète, dont le canal du Rhône à Sète, dans le CPIER du Plan Rhône, sur un montant total de 47 M€, soit 17 % de financement pris en charge par l'État.



### Encadré 3 : Stratégies portuaires : l'exemple de l'Espagne, de l'Italie et de l'Allemagne

L'Espagne et l'Italie ont fait le choix :

- de la **définition d'une stratégie nationale directive** orientant le développement des ports ;
- d'une **refonte de la gouvernance**, soit par la désignation d'un opérateur national partie à la définition de la stratégie et doté de pouvoirs de contrôles (Espagne), soit par la concentration et la réduction du nombre des autorités portuaires (Italie).

**En Espagne**, un opérateur national, **Puertos del Estado (PdE)**, est chargé depuis 1993 de coordonner, de contrôler et de créer des synergies entre les **28 autorités portuaires gérant les 46 ports** du pays.

**PdE établit une stratégie nationale** approuvée par le ministre de l'équipement. Les **projets stratégiques des ports doivent être validés par PdE** au regard de leur cohérence avec la stratégie nationale (depuis sa création, l'opérateur a exercé une fois sa faculté de rejeter un projet). Les projets des ports sont définis pour une période de cinq ans, qui est glissante.

**PdE coordonne la planification des investissements de desserte des arrière-pays** en gérant un fonds de financement abondé par des contributions des ports à hauteur de 50 % à 25 % de leur résultat. La **décision de financer un investissement par le biais du fonds est conditionnée à un accord unanime des 28 présidents** d'autorités portuaires. Les investissements portuaires sont quant à eux du seul ressort des autorités portuaires et pris en charge par autofinancement.

**En Italie, un plan stratégique national des ports et de la logistique a été adopté en 2015**, prévoyant notamment une démarche de rationalisation des projets d'investissement, l'octroi de subventions en faveur du report modal vers les autoroutes de la mer, et la création de zones économiques spéciales dans lesquelles les entreprises bénéficient de réductions d'impôts et de simplifications administratives.

Une **Conférence nationale de coordination des autorités portuaires** a été créée, sous la supervision directe du ministre, qui définit notamment les objectifs nationaux prioritaires et **identifie des vocations portuaires pour chaque port dans le système national** (dans un cadre de « coopération »).

**L'Italie a également simplifié sa gouvernance portuaire en 2016 :**

- en faisant passer le nombre d'autorités portuaires de 24 à 15 (gérant 58 ports) ;
- en coordonnant les investissements et en favorisant la complémentarité entre ports voisins ;
- en simplifiant les procédures et en diminuant les délais de prise de décisions.

**L'Allemagne s'est dotée d'une stratégie nationale portuaire en 2015, débattue et votée au Bundestag**, à l'issue d'un processus de concertation entre l'État, les Länder, le secteur privé et les organisations syndicales.

*Source : Mission (documents de Puertos del Estado, du ministère italien des transports et du SER de Rome).*

## 2. L'État doit accompagner les grands ports maritimes dans une transition vers un modèle économique de « ports entrepreneurs »

Si les ports français ont bien adopté en 2008 le modèle mondial dominant avec la privatisation à part entière des opérations de manutention, ils doivent tenir compte du fait qu'aujourd'hui leurs deux principaux concurrents européens d'Anvers et de Rotterdam se sont d'ores et déjà positionnés comme « ports entrepreneurs » (cf. encadré 4) facilitant les investissements ou les co-investissements avec des partenaires privés et ont poussé cette logique jusqu'à devenir des sociétés anonymes à capitaux entièrement publics<sup>60</sup>.

Une telle évolution du modèle de « port aménageur facilitateur » vers celui de port sous forme de société est sans doute souhaitable à terme en France. Mais en attendant que la maturation suffisante soit opérée à cet égard, la mission préconise une mutation progressive vers un modèle de « port entrepreneur », dans lequel le port amplifie son rôle d'animateur de la place portuaire pour adopter des stratégies offensives de remontée de valeur ajoutée dans les chaînes logistiques existantes et de développement de nouvelles activités comme la promotion immobilière.

### Encadré 4 : La gradation du rôle des autorités portuaires dans les ports-proprétaires

Patrick Verhoeven, dans sa thèse à l'Université d'Anvers, actuel directeur stratégique de l'IAPH (association internationale des ports), a élaboré une gradation du rôle des autorités portuaires :

- **un rôle « conservateur »**, au travers duquel les autorités portuaires se concentrent essentiellement sur la production des infrastructures portuaires ;
- **un rôle « facilitateur »**, au travers duquel les autorités portuaires s'impliquent également dans la production d'infrastructures de transport terrestre, investissent leur domaine portuaire voire leur *hinterland*, veillent, dans une logique d'ensemblier, à la compétitivité coût et temps du passage portuaire et ont une stratégie commerciale de gestion de leurs ressources visant à accroître leurs recettes domaniales ;
- **un rôle « entrepreneur »**, au travers duquel les autorités portuaires s'engagent en tant que maîtres d'ouvrage dans la production d'espaces à vocation logistique, industrielle ou urbaine (financement et prise en charge opérationnelle des opérations), dont elles assurent ensuite la gestion et la commercialisation foncières. Elles poursuivent pour objectif la mise en valeur de leurs ressources foncières afin de maximiser les revenus qu'elles en tirent, qu'il s'agisse des recettes domaniales ou des revenus tirés des trafics portuaires (le développement d'implantations industrielles ou logistiques participant au maintien ou au développement des trafics).

Plus l'autorité portuaire s'oriente vers un modèle « facilitateur » ou « entrepreneur », plus elle tend à s'autonomiser de la puissance publique, dont elle cesse d'être un simple opérateur technique pour devenir un support du marché (modèle « facilitateur ») voire un acteur du marché (modèle « entrepreneur »). Selon Patrick Verhoeven, le modèle « facilitateur », qui est le plus courant et qui est notamment celui des GPM français, a vocation à régresser au profit du modèle « entrepreneur ».

*Source : Patrick Verhoeven (2010), A review of port authority functions : towards a renaissance ? Maritime Policy and Management, 37(3), 247-270 ; mission.*

<sup>60</sup> Le maintien de capitaux entièrement publics correspond à la fois au fait que le port reste un actif national stratégique et au fait que, bien qu'entrepreneur, le port conserve les missions régaliennes ou d'intérêt général que lui confie l'État ou la collectivité publique

## 2.1. Le caractère stratégique des grands ports maritimes plaide en faveur d'un pilotage renforcé au niveau national

### 2.1.1. La rénovation du modèle économique des grands ports maritimes doit s'appuyer sur une nouvelle stratégie nationale portuaire, intégrant l'ensemble des ports français

Les défis auxquels est confronté le modèle économique des GPM, conjugués à la volonté du Premier ministre d'affirmer clairement la responsabilité particulière de l'État s'agissant des trois « portes d'entrée » internationales d'un système portuaire français à même de soutenir la concurrence européenne, appellent l'élaboration d'une nouvelle stratégie nationale portuaire.

**La mission recommande que cette stratégie fixe comme priorité la maximisation de la valeur ajoutée créée par les places portuaires.** Cela implique plusieurs orientations, développées dans les parties 2.2 à 2.4 :

- ◆ à court-moyen terme :
  - la sécurisation et, le cas échéant, la reconquête des trafics associés à leurs *hinterlands* existants ;
  - la préservation des activités industrielles pouvant être considérées comme stratégiques pour l'économie du pays (raffinage et sidérurgie, notamment) et la préparation d'une transition soutenable dans un contexte d'évolution du marché énergétique européen et de recherche d'efficacité énergétique ;
- ◆ à plus long terme :
  - la conquête de parts de marché sur les trafics de conteneurs en provenance ou à destination des *hinterlands* distants ;
  - la définition de nouveaux secteurs d'activités susceptibles d'être des relais de croissance pour les places portuaires ;
- ◆ parallèlement, cette stratégie devrait fournir aux GPM des outils pour qu'ils captent de manière efficiente la valeur ajoutée qu'ils contribuent à créer, par la mise à disposition d'infrastructures en contrepartie des droits de port ou, surtout, de nouvelles recettes domaniales.

Cette stratégie devrait également inclure les autres objectifs de politique publique poursuivis par l'État dans les ports, notamment leur caractère stratégique en tant que points d'importance vitale, ainsi que leur contribution à la transition énergétique vers une économie décarbonée, à une meilleure efficacité environnementale, à l'aménagement du territoire et à la préservation des espaces naturels.

Cette stratégie renouvelée portée par l'État devrait être issue d'une concertation associant toutes les parties prenantes (collectivités, acteurs économiques, organisations représentatives du personnel), notamment pour favoriser la complémentarité des actions des GPM, des ports maritimes décentralisés et des axes fluviaux. Elle devrait également être déclinée par axe et par façade maritime, par le biais des instances de coordination prévues dans les rapports d'axe de 2018.

**Proposition n° 5 : Élaborer une nouvelle stratégie nationale portuaire intégrant les GPM, les ports décentralisés et les ports fluviaux. Cette stratégie serait le fruit d'une concertation engagée par l'État, avec les collectivités territoriales, le secteur privé et les organisations représentatives du personnel, et assurant une coordination entre GPM, ports maritimes décentralisés et axes fluviaux.**

## Rapport

Pour être pertinente, cette stratégie devrait s'appuyer sur une base de connaissances plus vaste que celle disponible actuellement, et qui devrait être actualisée régulièrement. Cela vaut particulièrement pour les études de l'INSEE relatives à la valeur ajoutée et à l'emploi associés aux ports, dans la mesure où il s'agit de deux indicateurs primordiaux de la politique portuaire de l'État.

En effet, la mission a constaté la faiblesse actuelle de la prospective française en matière maritime et portuaire, en particulier par rapport aux travaux menés dans les autres pays européens.

Cette stratégie s'attacherait ainsi à faire partager aux acteurs concernés une vision prospective du système portuaire à l'horizon de dix à quinze ans tant au niveau des positionnements sur les différents marchés qu'au niveau des gouvernances du système portuaire, de ses façades, de ses axes et de chaque place.

Cette vision partagée faciliterait les stratégies propres à ces divers niveaux de coopération (coopération-compétition) portuaire.

### **Proposition n° 6 : Étendre et actualiser la base de connaissances nécessaire pour définir une stratégie nationale partagée et améliorer le pilotage des GPM :**

- ◆ **mutualiser les outils de veille prospectifs des différents GPM à un niveau central ;**
- ◆ **sous l'égide de France Stratégie, mener un travail prospectif national partagé sur les évolutions des trafics et filières maritimes et portuaires, de la logistique et des facteurs de compétitivité des ports ;**
- ◆ **instituer des indicateurs de performance de la stratégie nationale portuaire et des GPM ;**
- ◆ **actualiser annuellement les études d'emplois et de valeur ajoutée des GPM et confier à la direction générale de l'INSEE leur encadrement et leur consolidation ;**
- ◆ **relancer la recherche universitaire sur l'économie maritime et portuaire, en lien avec l'industrie.**

### **2.1.2. Le responsable de l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale portuaire devrait assurer son interministérialité et associer les collectivités territoriales et le secteur privé**

Une cheville ouvrière devra organiser l'ensemble des travaux nécessaires à l'élaboration de cette stratégie.

Deux options paraissent envisageables à la mission :

- ◆ une gouvernance au niveau des administrations :
  - soit au sein du ministère en charge des transports (DGITM) en lien avec l'APE, ainsi que la direction du budget sur le volet financier ;
  - soit une équipe dédiée placée auprès du secrétaire général de la mer (SG Mer), assurant la coordination des administrations de tutelle ;
- ◆ la création d'une agence nationale en charge du pilotage des GPM.

Ces solutions présentent des avantages et des inconvénients distincts, résumés au tableau 2.

Quelle que soit la solution retenue, le responsable de l'élaboration de la nouvelle stratégie nationale portuaire devrait assurer son interministérialité, par exemple en étant désigné comme coordonnateur interministériel. Il devra également associer les collectivités territoriales et le secteur privé, notamment par le biais du Comité France Maritime. Son installation dans la gouvernance portuaire nécessitera un fort portage politique.

## Rapport

**Tableau 2 : Avantages / inconvénients des scénarios de portage de la stratégie nationale**

Responsable de l'élaboration de la stratégie		Avantages	Risques
Gouvernance par des administrations centrales	Mission en charge de la stratégie nationale portuaire à la DGITM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapide à mettre en place</li> <li>- Pas de déresponsabilisation des ministères concernés</li> <li>- Potentielle meilleure prise en compte de la dimension de desserte de l'<i>hinterland</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enjeu de coordination entre les tutelles</li> <li>- Difficulté à mobiliser des ressources en dehors de l'administration</li> <li>- Risque de dilution du suivi de la stratégie nationale du fait des enjeux propres à chaque administration</li> </ul>
	Mission en charge de la stratégie nationale portuaire au SG Mer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instance interministérielle existante</li> <li>- Affirmation du rôle du SG Mer</li> <li>- Facilité à associer le Comité France Maritime</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Moyens supplémentaires ou à redéployer</li> <li>- Risque d'opposition entre l'instance interministérielle et les ministères</li> <li>- Risque de perte de lien opérationnel avec les GPM</li> <li>- Lien essentiel à assurer avec la politique de transports dans l'<i>hinterland</i></li> </ul>
Agence nationale		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacité à suivre la stratégie dans le temps</li> <li>- L'agence peut devenir un opérateur de mutualisation entre les ports, sur le modèle espagnol (<i>Puertos del Estado</i>)</li> <li>- Préfiguration possible d'une <i>holding</i> nationale facilitant le déploiement du « port entrepreneur »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Long à mettre en place</li> <li>- Moyens supplémentaires ou à redéployer</li> <li>- Enjeu de coordination entre les tutelles de l'agence</li> <li>- Risque de superposition avec les logiques d'axes portuaires en cours de mise en place</li> </ul>

*Source : Mission.*

### **2.2. De nouvelles activités à fort potentiel économique constituent des relais de croissance pour les grands ports maritimes**

Le modèle économique de chaque GPM est spécifique et doit évoluer selon leurs avantages comparatifs et les caractéristiques du tissu économique de leurs places portuaires et de leurs *hinterlands*. Toutefois, plusieurs activités paraissent présenter un potentiel de croissance pour l'ensemble des GPM, et singulièrement des GPM des trois « portes d'entrée ».

**2.2.1. Les grands ports maritimes devraient se positionner en pilotes et animateurs de la place portuaire, tant sur les activités logistiques et industrielles traditionnelles que sur les activités nouvelles**

**2.2.1.1. Les ports devraient prolonger leurs efforts de coordination des actions commerciales de la place portuaire**

Dans des places portuaires caractérisées par la multiplicité des acteurs, aux intérêts souvent divergents, les autorités portuaires doivent avoir un rôle central de coordination et de promotion de la place portuaire. Les GPM se sont saisis de ce rôle, mais il convient de le renforcer dans les logiques d'axe ou de façade. L'action commerciale des ports de l'axe Seine, *via* HAROPA, en est une forme de préfiguration. Ces actions doivent toutefois associer l'ensemble des acteurs du passage portuaire (opérateurs de manutention, services des douanes notamment) et, plus généralement, de la chaîne logistique, à l'instar des initiatives développées dans les grands ports du Range Nord.

Celles-ci pourraient être prolongées par des **activités de conseil et d'ingénierie portuaire**, en particulier à l'étranger, afin de construire un réseau de correspondants à même de faire connaître l'expertise de la place portuaire et d'y attirer trafics et activités. Cette stratégie d'influence est notamment développée par l'autorité de Rotterdam, par le biais de sa branche Port Rotterdam International (PORTint). Des initiatives en ce sens existent déjà au sein du GPMH (IPER) et au sein du GPM (IFEP), initiatives à renforcer.

**2.2.1.2. Une stratégie de valorisation plus offensive, intégrant au besoin une remontée de la chaîne de valeur, peut faire bénéficier directement les ports de la valeur créée dans leur domaine foncier**

Comme évoqué ci-dessus, les recettes des GPM sont majoritairement constituées de droits de port. Les recettes domaniales, quant à elles, sont proportionnellement moins élevées que dans les ports concurrents et sont insuffisamment dynamiques. Les loyers de plusieurs conventions sont ainsi indexés sur les indices de prix classiques, mais ne permettent pas aux GPM de prendre part aux bénéfices, alors même que ces conventions sont conclues sur des terrains à haute valeur et pour des durées de plusieurs dizaines d'années.

La valorisation foncière constitue ainsi le principal axe de développement des recettes des GPM. À cette fin, la mission préconise que les ports captent davantage de valeur sur leur foncier, par le biais d'investissements ou co-investissements dans des activités intéressant le développement du port lorsque cela s'avère pertinent.

La direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers a confirmé que rien ne s'opposait, en l'état actuel du droit, à un élargissement du périmètre d'intervention et d'investissement des GPM à des secteurs autres que ceux constituant leur cœur de métier, dès lors qu'ils contribuent au développement ou à la modernisation du port.

## Rapport

La capacité légale des ports à développer ces activités étant assurée, la mission recommande que soient clarifiées les conditions dans lesquelles les ports peuvent être investisseurs ou co-investisseurs. Cette clarification, sous la forme de lignes directrices, devrait traiter tant les questions d'opportunité de recours aux différents montages envisageables que celles liées à leur mise en œuvre pratique afin d'identifier, le cas échéant, les adaptations normatives qui seraient nécessaires. À cette fin, les tutelles devront veiller à associer à ces travaux, en tant que de besoin, les directions des affaires juridiques des ministères concernés. Un avis du Conseil d'État pourrait également être sollicité<sup>61</sup>.

**Proposition n° 7 : Élaborer des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de stratégies de remontées de la chaîne de valeur dans les activités traditionnelles et nouvelles des GPM, couvrant tant les questions d'opportunité que de mise en œuvre pratique.**

### 2.2.2. La transition écologique et énergétique des ports constitue un objectif de politique publique majeur, ainsi qu'une priorité économique

Outre les enjeux de politique publique qu'elle comporte, la transition écologique et énergétique constitue également une priorité économique pour les places portuaires. En effet, elle peut s'accompagner de nouveaux trafics et de nouvelles activités. En particulier :

- ◆ le **GNL** constitue un axe de développement du GPMM, du GPMD et du GPMNSN. Cette activité est susceptible d'apporter des trafics supplémentaires, certes plus limités que ceux des autres hydrocarbures, et présente une rentabilité élevée une fois implantée<sup>62</sup>. Le développement du transbordement (envisagé à Dunkerque) nécessite toutefois une stratégie offensive de l'ensemble de la place portuaire. L'activité GNL doit également permettre d'avitailer les navires équipés<sup>63</sup>, et peut représenter à cet égard un investissement stratégique à long terme. Toutefois, l'État doit veiller à accompagner le développement de cette filière dans les ports français par une réglementation adaptée<sup>64</sup> ;
- ◆ **l'économie circulaire**, permise par l'agencement d'activités en « plateformes industrielles », est susceptible d'améliorer la compétitivité de plusieurs filières implantées sur les ports, notamment la chimie. Comme pour le GNL, son développement est freiné par les contraintes réglementaires à l'heure actuelle<sup>65</sup> ;

---

<sup>61</sup> Sur saisine du Premier ministre ou des ministres, en application de l'article L. 112-2 du code de justice administrative.

<sup>62</sup> À titre d'exemple, la filière GNL représente 4 % du chiffre d'affaires des filières du GPMM, soit un niveau relativement faible. Son niveau de rentabilité est toutefois nettement supérieur à celui des autres filières : le ratio « contribution directe au résultat / chiffre d'affaires » de la filière GNL est égal à 89 %, contre une moyenne de 38 % pour l'ensemble des filières.

<sup>63</sup> En substitution du fioul, plus polluant.

<sup>64</sup> La mise en place des infrastructures d'avitaillement en GNL nécessite d'adapter les règlements locaux portuaires pour intégrer les conditions opérationnelles spécifiques du GNL. Ces travaux, qui sont en cours dans les GPM, doivent s'attacher à ne pas obérer leur compétitivité par rapport à leurs concurrents européens.

<sup>65</sup> Afin de favoriser l'implantation d'activités sur des plateformes industrielles, un amendement au projet de loi pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE), visant à introduire, dans le code de l'environnement, la notion de plateforme industrielle, a été adopté par l'Assemblée nationale. Il doit permettre, pour les activités présentes sur ces plateformes, les adaptations de la réglementation jugées utiles pour simplifier et optimiser la mise en œuvre des prescriptions applicables à ces activités industrielles. Si ce texte est voté en l'état, il conviendra de s'assurer que les adaptations de la réglementation conduisent à une situation qui ne soit pas moins favorable que dans les économies portuaires européennes concurrentes.



## Rapport

- ◆ **les énergies marines renouvelables (EMR)** sont moins génératrices de trafics et, partant, de recettes en droits de port que les filières industrielles traditionnelles. Elles sont cependant susceptibles de produire des revenus fonciers élevés au regard de leurs besoins d'espace et de quais, et pourraient permettre à certains ports de développer des activités de maintenance de ces EMR. Le GPMNSN est le plus avancé dans ce domaine, mais de nombreux autres GPM et ports décentralisés sont engagés ou envisagent l'implantation de ces activités, au risque de constituer des doublons et des surcapacités. L'avenir de cette filière reste conditionné aux décisions de l'État dans la prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie ;
- ◆ **la production d'énergies renouvelables sur les zones industrialo-portuaires.**

Le développement de ces activités s'accompagne d'investissements lourds, dans un contexte d'incertitudes élevées. Aussi, des stratégies de filières, dépassant le cadre portuaire, devraient être conçues dans les domaines mentionnés, afin de donner de la visibilité aux ports et d'éviter les investissements non coordonnés.

**Proposition n° 8 : Dans le cadre de la stratégie nationale portuaire, établir des stratégies de filières coordonnées concernant le GNL, les énergies renouvelables et l'économie circulaire.**

### 2.2.3. La transformation numérique des ports est un élément clé de leur compétitivité prix et hors prix

La transformation numérique des ports devient un élément clé de leur compétitivité-prix et hors-prix. Elle permet en effet potentiellement de réduire les coûts et d'améliorer la fiabilité et la fluidité du passage portuaire.

Les autorités portuaires, placées au cœur du système portuaire, ont un rôle d'initiative et de coordination à jouer dans la transformation numérique des places portuaires, qui constitue une partie intégrante de la mutation vers le modèle de « port entrepreneur ».

Les ports français, notamment les places portuaires du Havre et de Marseille, ont engagé leur processus de digitalisation. Notamment, des systèmes de rendez-vous routiers entre transporteurs et opérateurs de terminaux ont été développés, dans un objectif d'optimisation des flux logistiques. En outre, les nouvelles générations de CCS devraient prochainement être interoperables, et être ouvertes à l'ensemble des opérateurs de logistique et des chargeurs<sup>66</sup>.

Toutefois, la transformation numérique des grandes places portuaires françaises apparaît bien moins avancée que celle des ports du Range Nord européen. À titre d'exemples :

- ◆ le port de Rotterdam a développé une « *Container Exchange Route* », plateforme numérique qui optimise les échanges intermodaux sur le port. Il a également un rôle actif dans le développement de produits et offres de services (*Port Forward*) à destination d'autres ports et acteurs de la chaîne logistique ;
- ◆ le port de Hambourg a développé un programme holistique de digitalisation, « *smartPORT* ». Ce programme doit notamment permettre de doubler, à infrastructures constantes, la capacité du port d'ici 2025, et, partant, de réduire les coûts d'exploitation des opérateurs de terminaux et les coûts logistiques pour les chargeurs ;
- ◆ l'automatisation des terminaux se développe, tant à Anvers (semi-automatisation des terminaux à conteneurs) qu'à Rotterdam (automatisation intégrale, avec contrôle à distance, de la manutention horizontale et verticale de deux nouveaux terminaux).

---

<sup>66</sup> Source : Document de travail du Comité France Maritime du 20 juin 2018.



## Rapport

La reconquête durable des trafics de conteneurs échappant aujourd'hui aux GPM métropolitains suppose que ceux-ci accélèrent leur transformation numérique, dans le cadre d'une stratégie d'ensemble.

**Proposition n° 9 : Développer les activités numériques des GPM, notamment en matière :**

- ◆ d'applications permettant d'optimiser la chaîne logistique ;
- ◆ de constitution de base de données et de valorisation de celles-ci ;
- ◆ d'objets connectés.

**Proposition n° 10 : Dans le cadre de l'élaboration des prochains projets stratégiques, et en lien avec les acteurs de la place portuaire, formaliser une stratégie numérique.**

### 2.3. La stratégie nationale portuaire doit être un catalyseur de la compétitivité des grands ports maritimes

#### 2.3.1. L'amélioration du coût et de la qualité des services portuaires doit être une priorité, par le biais d'un renforcement de leur régulation

Les investigations conduites par la mission l'ont convaincue de la nécessité que les services portuaires soient mieux régulés, au bénéfice de la compétitivité des places portuaires et, partant, de la création de valeur et d'emplois pour l'économie française. En effet :

- ◆ les coûts des services aux navires (pilotage, remorquage) apparaissent relativement plus élevés que dans les autres ports européens (cf. partie 1.2.1.4 *supra*) et, s'agissant du remorquage, manquent de transparence pour les clients ;
- ◆ les risques de fermeture à la concurrence des terminaux sont réels, dans un contexte d'intégration verticale entre armateurs et opérateurs de manutention et de pouvoir de marché des armateurs vis-à-vis des ports.

La mise en œuvre du règlement européen 2017/352 du 15 février 2017 établissant un cadre pour la fourniture de services portuaires constitue une occasion à saisir très rapidement pour engager ce renforcement de la régulation. En effet, ce règlement rend obligatoire la désignation, par les États membres, au plus tard le 24 mars 2019, d'une autorité compétente chargée de contrôler son application, en cas de plainte formelle visant :

- ◆ la transparence des relations financières entre les pouvoirs publics et les gestionnaires des ports ;
- ◆ les redevances afférentes aux services portuaires ;
- ◆ les redevances d'infrastructure portuaire.

Cette mission pourrait être confiée, au niveau national, à un organisme indépendant, extérieur à la place portuaire.

Toutefois, un seul contrôle *a posteriori*, en cas de plainte, par une autorité de régulation, pourrait ne pas s'avérer suffisant pour garantir un meilleur fonctionnement des marchés des services portuaires.

## Rapport

Dans ces conditions, la mission propose d'étendre les missions de cet organisme indépendant au-delà de ce qui résulterait d'une application stricte du règlement européen :

- ◆ un pouvoir de sanction dans le cas d'une procédure en manquement s'agissant :
  - des règles applicables aux champs évoqués *supra* (transparence financière, redevances de services portuaires et redevances d'infrastructures portuaires) ;
  - des autres obligations posées par le règlement<sup>67</sup> ;
- ◆ un pouvoir de contrôle *a priori* sur les conventions de terminal pour les terminaux à conteneurs ainsi que sur les plateformes multimodales, qui la conduirait à émettre un avis simple préalablement à leur conclusion ;
- ◆ une mission générale d'observation des conditions d'accès aux infrastructures et superstructures portuaires ainsi qu'aux marchés portuaires.

**Il apparaît à la mission que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)** pourrait être la plus adéquatement positionnée pour exercer ces missions, au regard des obligations d'indépendance et d'impartialité posées par le règlement européen et de l'intérêt de bénéficier d'un régulateur disposant d'une expertise avérée dans des secteurs connexes, aux problématiques similaires. La nomination d'une autorité commune est une autre manière d'affirmer la dimension logistique des ports et la nécessité impérieuse de progresser en matière de multi-modalité des acheminements.

Afin de faciliter la mise en place de cette régulation, la mission préconise que le Gouvernement saisisse l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis relative au fonctionnement des services portuaires aux navires (pilotage et remorquage) et à la marchandise (manutention). À cette occasion, il serait demandé à l'Autorité de formuler toute recommandation utile au renforcement de la compétitivité des services portuaires, à l'accessibilité des tiers aux terminaux portuaires et à la préparation de l'action de contrôle du régulateur.

**Proposition n° 11 : Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/352, étendre les missions de l'autorité compétente qui doit être désignée par la France avant le 24 mars 2019 (qui pourrait être l'ARAFER) à une mission générale de concours au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du secteur portuaire.**

**Proposition n° 12 : Saisir l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis portant sur le fonctionnement des marchés des services portuaires aux navires (pilotage et remorquage) et à la marchandise (manutention).**

### **2.3.2. L'optimisation des droits de ports et des conventions domaniales sont susceptibles d'améliorer la compétitivité des grands ports maritimes tout en accroissant leurs ressources**

Le contexte économique mondial est défavorable aux ports français pris individuellement : tant les grands ports européens du Range Nord que les trois grandes alliances mondiales d'armateurs se situent en position de force, les premiers pour capter les trafics, les seconds pour stimuler la concurrence interportuaire et réduire leurs coûts par ce biais.

En réponse à ces évolutions, la mission a constaté que la politique tarifaire des GPM était insuffisamment formalisée, et ne se fondait pas sur des études économiques poussées ou une analyse des stratégies tarifaires des autres acteurs de la place portuaire. Cette situation plaide en faveur de l'élaboration par chaque GPM d'une politique tarifaire pluriannuelle.

---

<sup>67</sup> Litiges concernant les exigences minimales et obligations de service public applicables à la fourniture de services portuaires, les conditions d'accès aux infrastructures, installations et équipements du port et la mise à disposition des utilisateurs des informations adéquates sur la nature et le niveau des redevances des services portuaires.

**Proposition n° 13 : Établir une trajectoire financière dans laquelle seront proposées des lignes directrices d'évolution de la tarification dans le cadre de l'élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques. Elle serait fondée sur une identification d'objectifs et un diagnostic de la situation concurrentielle du port sur chacun de ses marchés. Elle intègrerait à la fois la politique domaniale du port et les stratégies tarifaires des autres acteurs de la place portuaire.**

Le GPM disposent également de marges d'optimisation de leurs conventions domaniales. En effet, l'étude approfondie de plusieurs conventions d'occupation du domaine portuaire de longue durée et conventions de terminal fait ressortir que :

- ◆ le degré de formalisation et d'ambition des stratégies foncières des GPM est très variable, alors qu'il s'agit d'un élément structurant de leur attractivité et de développement de leurs recettes<sup>68</sup> ;
- ◆ les conventions d'occupation temporaires ne comportent généralement pas de mécanisme d'intéressement du port aux bénéficiaires. Cela empêche les GPM de bénéficier du dynamisme de ces activités, alors que les sociétés concernées bénéficient de droits d'occupation pour plusieurs dizaines d'années ;
- ◆ les conventions d'occupation temporaires examinées ne disposent généralement<sup>69</sup> pas de clauses de révision qui permettraient de tenir compte des évolutions de marché ;
- ◆ les conventions de terminal ne prévoient généralement pas de transmission régulière à l'autorité portuaire d'informations sur les trafics ainsi que les performances des terminaux. En outre, les objectifs de trafics fixés par ces conventions sont généralement peu incitatifs et régulièrement revus à la baisse.

Aussi, la mission préconise que la tutelle pilote et anime un partage des bonnes pratiques de politique domaniale entre les GPM, et établisse des lignes directrices en la matière.

**Proposition n° 14 : Formaliser une politique domaniale dans le cadre de l'élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques.**

**Proposition n° 15 : Élaborer, à partir des retours d'expérience des GPM, des lignes directrices pour les modalités de sélection des attributaires, la négociation et le contenu des conventions de terminal.**

Ce document veillerait notamment à ce que les conventions de terminal signées à l'avenir comprennent :

- ◆ des obligations relatives à la transmission régulière d'informations à l'autorité portuaire sur les trafics ainsi que les performances des terminaux ;
- ◆ des objectifs dynamiques de trafics, tenant compte de la croissance du marché et introduisant des incitations à l'amélioration de la productivité des terminaux ;
- ◆ des incitations plus marquées au développement des trafics.

---

<sup>68</sup> La mission considère le document relatif à la stratégie foncière du GPMNSN comme une bonne pratique.

<sup>69</sup> Hormis au GPMNSN, dont les autorisations d'occupation temporaire de longue durée prévoient de réviser par période de neuf ans le niveau de redevances domaniales afin d'être recalé, en cas de différence, sur le tarif correspondant figurant au barème domanial en vigueur.

**Proposition n° 16 :** Élaborer, à partir des retours d'expérience des GPM, des lignes directrices pour les modalités de sélection des attributaires, la négociation et le contenu des conventions d'occupation du domaine portuaire.

Ce document veillerait notamment à ce que les conventions d'occupation du domaine portuaire signées à l'avenir pour de longues durées comprennent :

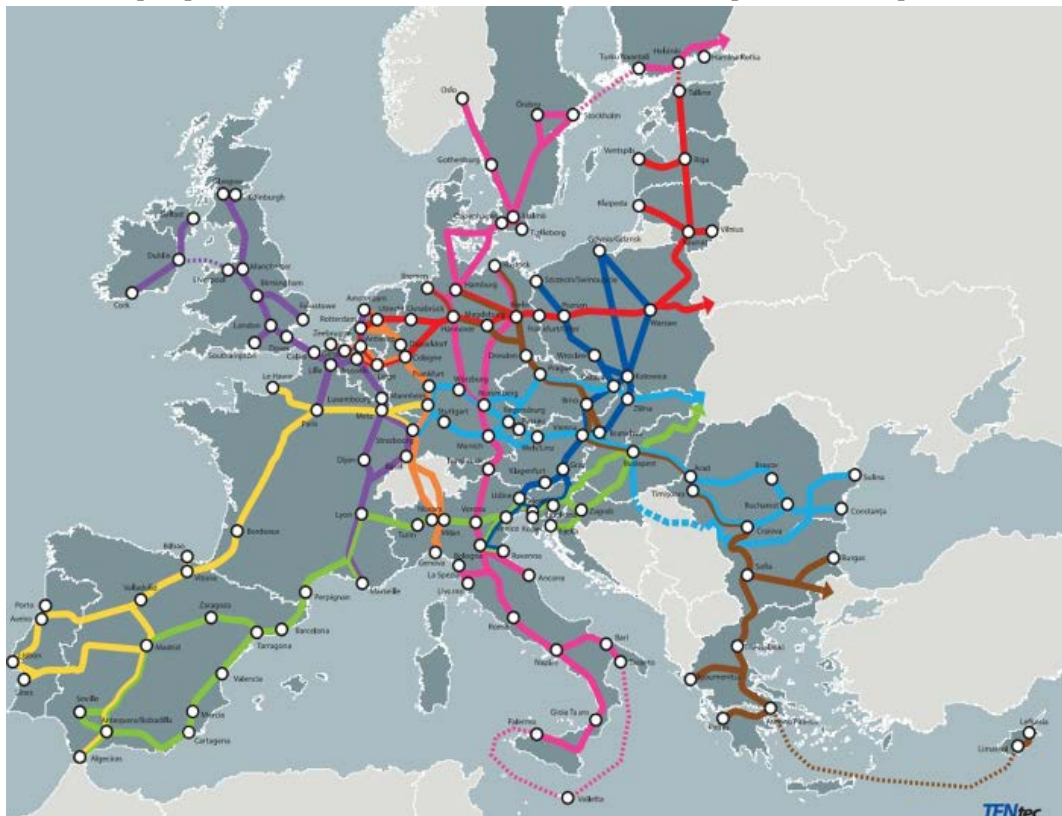
- ◆ une clause de révision, à intervalles réguliers, du niveau des redevances domaniales pour tenir compte des évolutions du marché ;
- ◆ une redevance d'intéressement aux bénéficiaires, tenant compte des avantages spécifiques tirés par l'amodiateur de sa localisation dans le domaine portuaire.

### 2.3.3. La desserte de l'hinterland devrait constituer un axe majeur et coordonné des politiques des ports, de l'État et des collectivités territoriales

Le constat de faiblesse de la desserte de l'hinterland des ports français, en particulier par les modes massifiés (fer / fleuve) a fait l'objet de plusieurs travaux, y compris en 2016 par le biais de rapports confiés à des parlementaires<sup>70</sup>. Les causes de ces difficultés sont multiples, et portent tant sur les infrastructures que sur les services de transport eux-mêmes.

Ainsi, la carte des corridors du réseau central transeuropéen de transport (RTE-T)<sup>71</sup> illustre que la desserte des GPM est moins dense que celle des ports belges et hollandais (cf graphique 6).

Graphique 6 : Corridors du réseau central transeuropéen de transport



Source : Commission européenne.

<sup>70</sup> Rapport sur l'attractivité maritime de l'axe Seine ; Rapport sur l'attractivité et la compétitivité de la porte Nord de la France ; Rapport sur l'attractivité et la compétitivité du Range France Med et de l'axe Rhône-Saône.

<sup>71</sup> Cette carte est en cours de révision à la date de la mission.

## Rapport

Si le diagnostic est posé depuis plusieurs années, les réalisations pour y répondre ont été insuffisantes. Deux leviers peuvent être envisagés afin d'y remédier :

- ◆ accroître la connaissance et la prise en compte nationale des enjeux économiques des GPM, afin de prioriser les investissements publics en faveur de leur desserte ;
- ◆ éventuellement, constituer un fonds dévolu au financement d'infrastructures de desserte, abondé par les ports, qui renforceraient ainsi leur influence, en tant que financeurs, sur les programmes d'investissements en matière de transports. Un tel fonds a été créé en Espagne, mais est trop récent pour que la mission puisse en juger la pertinence.

### **2.3.4. La maîtrise des charges de personnel est un élément essentiel de la compétitivité des grands ports maritimes, mais est un objectif difficile à atteindre à cadre conventionnel constant**

Le niveau des droits de port et des redevances domaniales dépend tant du contexte concurrentiel que du niveau des charges qu'elles doivent couvrir. À cet égard, la maîtrise des charges est un élément déterminant de la compétitivité des GPM.

Au regard du poids des dépenses de personnel dans les charges d'exploitation des GPM, les efforts de maîtrise des charges devraient porter prioritairement sur ce poste de dépenses. Toutefois, comme évoqué à la partie 1.3.3, l'évolution de la masse salariale est fortement contrainte par les automatismes prévus par la CCNU, les accords locaux existants, ainsi que par le maintien d'activités historiques de maintenance.

L'État et les GPM doivent continuer de porter une attention soutenue à la modération des charges de personnel. Toutefois, la mission considère que le dialogue social portuaire doit prioritairement porter sur la maîtrise des effectifs et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), afin d'adapter les compétences des salariés des ports aux nouvelles activités exercées par ces derniers (cf. partie 2.4.4 *infra*).

## **2.4. Pour faire des GPM des « ports entrepreneurs », il est nécessaire de réformer la gouvernance et la gestion interne des ports, et de clarifier leurs relations financières avec les pouvoirs publics**

### **2.4.1. La gouvernance des GPM doit s'inspirer des pratiques des ports concurrents**

#### **2.4.1.1. Les instances de gouvernance doivent être rendues plus efficaces**

La gouvernance actuelle des GPM devrait être assouplie, afin qu'elle soit aussi réactive que celle des ports ayant adopté le modèle de « port entrepreneur » et puisse associer le secteur privé tout en évitant les risques de conflits d'intérêts.

Les orientations préconisées en ce sens sont les suivantes :

- ◆ réduire la taille des conseils de surveillance, ceux-ci étant nettement plus nombreux dans les GPM (18) qu'à l'étranger (5 à Rotterdam, 9 à Hambourg, 11 à Anvers). Cela pourrait conduire également à accorder à l'État une majorité de voix au conseil de surveillance ;
- ◆ associer le président du conseil de développement au conseil de surveillance, avec voix consultative, ou voix délibérative s'il est désigné en tant que personnalité qualifiée.

**Proposition n° 17 : Réduire la taille des conseils de surveillance. Ceux-ci pourraient compter 12 membres : 3 représentants de l'État, 3 représentants des collectivités, 2 représentants des salariés, et 4 personnalités qualifiées désignées par l'État.**

**Proposition n° 18 : Associer le président du conseil de développement au conseil de surveillance, avec au minimum voix consultative, ou voix délibérative s'il est désigné en tant que personnalité qualifiée.**

**2.4.1.2. Une transformation des grands ports maritimes en sociétés anonymes à capitaux publics devrait être expertisée, afin de les rapprocher des pratiques en vigueur dans les ports ayant adopté le modèle de « port entrepreneur »**

De manière plus fondamentale, il pourrait être envisagé de faire évoluer le statut des GPM vers celui de sociétés anonymes à capitaux exclusivement publics<sup>72</sup>. Outre son caractère symbolique, ce changement de statut<sup>73</sup> :

- ◆ permettrait d'optimiser la gestion des ports, notamment en matière financière ;
- ◆ permettrait de valoriser les apports financiers des collectivités territoriales : celles-ci pourraient financer les ports par apports de capitaux propres, et non plus seulement par subventions. Cela leur permettrait en particulier de bénéficier des éventuels dividendes. L'ouverture du capital des GPM aux collectivités se justifie en particulier pour les GPM de la façade Atlantique à l'*hinterland* principalement régional ;
- ◆ faciliterait les coopérations entre ports, par le biais de prises de participations croisées.

Il convient de souligner que cette recommandation, si elle présente ces avantages, constitue une évolution structurante et nécessite, si elle est retenue, d'être expertisée de manière approfondie. Elle susciterait par ailleurs sans doute une opposition syndicale marquée à cause de la perception de l'évolution possible de la structure du capital vers des partenaires privés. Toutefois, l'affirmation du caractère d'actif national stratégique et l'exemple des ports de Rotterdam et d'Anvers plaident pour qu'il ne s'agisse que de capitaux publics.

Cette préconisation pourrait dans un premier temps faire l'objet d'une expérimentation, en particulier dans les GPM où une plus grande participation des collectivités territoriales est recherchée, notamment sur la façade Atlantique.

**Proposition n° 19 : Expertiser de manière approfondie, voire expérimenter, l'évolution des GPM vers un statut de sociétés anonymes à capitaux exclusivement publics.**

---

<sup>72</sup> Ce modèle a été institué à Rotterdam (dont les deux actionnaires sont la municipalité de Rotterdam et l'État néerlandais) en 2004, ainsi que dans les aéroports français.

<sup>73</sup> Cf. analyse détaillée menée par le rapport IGF-Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC) de 2007 relatif à la modernisation des ports autonomes, qui avait expertisé l'évolution du statut des ports autonomes. Le rapport avait à l'époque écarté la société anonyme, pour des raisons conjoncturelles (nécessité de recentrer les missions des ports, dans un contexte marqué par le transfert des activités d'outillage concurrentielles à des opérateurs privés) et juridiques (conséquences sur le domaine portuaire, le domaine public ne pouvant être affecté à une société anonyme). Sur ce dernier volet, la présente mission n'identifie pas d'incompatibilité entre statut de société anonyme et domaine public : ainsi, la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire fait de la SNCF une société anonyme, et habilite le Gouvernement à déterminer par ordonnance le régime des biens de cette société, « dans le respect du caractère public des biens affectés à des missions de service public » (art. 5).



## 2.4.2. La refonte du modèle économique des grands ports maritimes nécessite une clarification des relations financières avec l'État

Le déploiement d'un nouveau modèle économique et d'une nouvelle stratégie nationale portuaire ambitieuse nécessite que soient clarifiées les relations financières :

- ◆ depuis les GPM vers l'État (IS, dividendes) et les collectivités (fiscalité locale) ;
- ◆ depuis l'État (compensation des charges non commerciales, cofinancement des investissements) et les collectivités (cofinancement des investissements) vers les GPM.

### 2.4.2.1. Le régime fiscal des grands ports maritimes doit être clarifié, dans une optique de sécurité juridique et d'égalité concurrentielle vis-à-vis des autres ports européens

Sur le volet fiscal, il convient d'une part de sécuriser juridiquement la fiscalité des GPM concernant la TFPB et l'IS, et d'autre part d'assurer que les GPM soient placés sur un pied d'égalité par rapport à leurs concurrents européens.

S'agissant de l'IS, l'enjeu principal consistera à sécuriser les GPM sur leur bilan d'ouverture en fiscalité, comme cela a été fait en Belgique ou aux Pays-Bas.

**Proposition n° 20 : Assurer une sécurité juridique au bilan d'ouverture des ports à l'occasion de leur entrée en fiscalité à l'IS.**

En tout état de cause, l'IS dû par les GPM ne devrait pas obérer leur capacité à financer les investissements présentant une rentabilité. À cette fin, il convient d'adopter une politique de dividendes selon une logique d'actionnaire de long terme (cf. *infra*).

L'enjeu fiscal le plus aigu concerne la TFPB, compte tenu de son incidence financière potentielle pour l'ensemble de la place portuaire. Or le régime de TFPB applicable aux ports a fait l'objet de plusieurs dispositions législatives au cours des dernières années, sans qu'il puisse être traité dans son ensemble et de manière définitive.

Afin de procéder à cette clarification, la mission recommande plusieurs orientations :

**Proposition n° 21 : Évaluer, préalablement à toute décision et selon une méthodologie harmonisée au niveau national, les conséquences de la répercussion de la TFPB des GPM sur les amodiataires sans droits réels. Les conséquences sur les opérateurs de manutention doivent être examinées avec une particulière vigilance.**

**Proposition n° 22 : Faire aboutir les travaux administratifs en cours relatifs :**

- ◆ à la liste des biens des GPM devant être exonérés de TFPB au titre de leur affectation à un service public ou d'utilité générale et de leur caractère non productif de revenus ;
- ◆ à l'élargissement du champ de l'exonération prévue à l'article 1382 du code général des impôts aux biens transférés par les ports autonomes aux GPM lorsqu'ils sont affectés à un service public ou sont d'utilité générale et non productifs de revenus.



**Proposition n° 23** : Si les méthodes d'imposition à la TFPB actuellement envisagées devaient s'avérer insoutenables pour le modèle économique des manutentionnaires, retenir les deux étapes successives suivantes :

- ◆ accorder un traitement dérogatoire aux terminaux portuaires, afin de minorer la TFPB dont ils sont redevables, en se fondant si cela est possible et pertinent sur un barème applicable à tous les ports compatible avec la concurrence européenne ;
- ◆ après examen plus approfondi des modèles en vigueur dans les autres pays européens, une fois le barème français stabilisé, envisager de mettre en cause juridiquement les exonérations plus favorables de fiscalité foncière dont bénéficieraient leurs ports et leurs terminaux portuaires, afin d'obtenir que la concurrence européenne soit établie sur un pied d'équité fiscale.

**2.4.2.2. Les modalités de compensation des charges non commerciales doivent faire l'objet de règles claires et stables dans le temps**

S'agissant des charges non commerciales, la mission recommande de réorganiser leur mode de financement par l'État selon les principes suivants.

**Proposition n° 24** : Mettre en place une comptabilité analytique homogène dans les GPM, permettant de séparer les charges non commerciales des autres charges<sup>74</sup>. Cette séparation doit permettre d'assurer le suivi de ces charges par les tutelles et de se conformer au droit européen.

**Proposition n° 25** : Assurer une prévisibilité pluriannuelle aux GPM sur le financement par l'État de leurs charges non commerciales.

Cette visibilité pourrait reposer sur une contractualisation, comportant :

- ◆ une trajectoire pluriannuelle prévisionnelle des charges non commerciales comprises dans le périmètre ;
- ◆ l'affectation des recettes non commerciales des ports (droits de port sur les déchets d'exploitation des navires<sup>75</sup>, éventuelles recettes liées au dragage) à la couverture de ces charges ;
- ◆ un engagement de l'État à couvrir, sur la période du contrat, un pourcentage des charges prévues. Sans atteindre 100 %, afin de maintenir un caractère incitatif pour les GPM, ce pourcentage pourrait varier en fonction des situations individuelles de chaque port ;
- ◆ le reste à charge serait financé par les recettes commerciales du port. Cela présenterait un caractère incitatif : toute sous-exécution des charges par rapport à la trajectoire prévisionnelle reviendrait intégralement au GPM. À l'inverse, toute sur-exécution serait à sa charge ;
- ◆ des objectifs de service public devant être atteints par les GPM concernant chacune des charges compensées.

---

<sup>74</sup> Principe de séparation comptable posé par la directive codificatrice 2006/11/CE du 16 novembre 2006 et rappelé par le règlement n° 2017/352 des postes de charge auxquels sont affectés les fonds publics, pour les ports dont le chiffre d'affaires dépasse 40 M€.

<sup>75</sup> Il s'agit de recettes affectées au titre de la directive n° 2005/35/CE du 7 septembre 2005 dite « Marpol ».

## Rapport

La mission partage et affirme l'importance de l'objectif de prévisibilité pluriannuelle, mais diverge sur la manière d'y parvenir :

- ◆ le CGEDD considère qu'un financement par le biais d'un crédit d'impôt sur les sociétés plafonné pour éviter le risque d'un contrôle insuffisant des dépenses de dragage constitue le moyen le plus adéquat de sécuriser le financement des charges non commerciales des GPM car la budgétisation ouvre automatiquement la voie à l'imprévisibilité des financements comme le passé l'a largement montré ;
- ◆ l'IGF préconise un financement par des crédits budgétaires, contractualisés dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens, le crédit d'impôt constituant un outil de stimulation de la dépense, inadapté en l'occurrence à la compensation de charges de service public.

**Proposition n° 26 : Élargir le périmètre des charges non commerciales compensées par l'État, afin de mieux compenser les ports pour les dépenses qu'ils encourent au titre des missions confiées par l'État.**

Afin que ces dépenses puissent être aisément suivies et contrôlées, la mission a retenu le périmètre suivant :

- ◆ **les dépenses de personnel en matière de capitainerie, qui sont à la charge des GPM, alors que la capitainerie est assurée par des agents d'État dans les ports décentralisés et dans les ports espagnols et italiens ;**
- ◆ **les frais de personnel des agents de sûreté portuaire du GPMM et du GPMH assermentés au titre de leurs missions de police sur le domaine de ces ports ;**
- ◆ **les équipements liés à la sécurité et à la sûreté portuaires lorsqu'ils sont imposés par l'autorité préfectorale ;**
- ◆ **les dépenses liées à la gestion d'espaces du domaine portuaire classés par l'État pour des raisons environnementales.**

Le montant effectivement pris en charge par l'État dépendrait des négociations contractuelles avec chaque GPM, avec pour objectif premier la compensation, tout en assurant l'efficacité de la dépense publique.

### ***2.4.2.3. L'État actionnaire doit adopter une doctrine d'investisseur de long terme***

La mission recommande que l'État adopte une doctrine d'investisseur de long terme en matière de dividendes, qui prenne en compte la valeur socio-économique des GPM.

**Proposition n° 27 : Fixer des règles stables de perception des dividendes dans les ports, en fonction de la capacité d'autofinancement des GPM et de leurs besoins en investissements ayant une rentabilité socio-économique positive. Le niveau des dividendes devrait être décorrélé du reste à charge des dépenses de dragage.**

Cette démarche d'investisseur de long terme doit également se traduire dans le financement des investissements. En effet, le subventionnement des investissements a des effets pervers sur son entretien et son renouvellement, dans la mesure où seule la partie non subventionnée fait l'objet d'un amortissement. Dès lors, les projets d'investissement ne devraient être subventionnés qu'à la double condition qu'ils ne soient pas financièrement rentables pour le port, mais présentent une rentabilité socio-économique positive.

**Proposition n° 28 : Subventionner les projets d'investissement des GPM à la double condition qu'ils ne soient pas financièrement rentables pour le port, mais présentent une rentabilité socio-économique positive.**

### 2.4.3. La démarche d'évaluation des investissements portuaires doit être améliorée et encouragée

Actuellement, la programmation des projets d'investissements des ports ne repose sur aucun cadrage stratégique national. Par conséquent, les GPM identifient chacun isolément des filières porteuses de croissance et structurent leurs projets stratégiques autour de projets d'envergure, mais sans hiérarchie ni priorité entre eux.

Une structuration de ces investissements passe par une stratégie nationale et une meilleure coordination interportuaire, mais également par le développement de l'évaluation des projets.

**Proposition n° 29 : Décliner les outils d'évaluation socio-économique pour l'évaluation des projets d'infrastructures de transport de marchandises, et notamment des projets portuaires.**

**Proposition n° 30 : Développer les revues *a posteriori* des projets d'investissement, notamment pour mieux calibrer les hypothèses de trafic et les prévisions de rentabilité financière des nouveaux projets.**

Le développement des outils d'évaluation des investissements apparaît d'autant plus nécessaire dans un contexte de surcapacités des ports européens, alimentées notamment par le gigantisme croissant des navires porte-conteneurs<sup>76</sup>. Dans ce contexte, les investissements doivent faire l'objet de plans d'affaires fondés sur des objectifs de trafics raisonnables et une analyse des risques adéquate.

### 2.4.4. Une nouvelle ambition en matière de gestion des ressources humaines et d'adaptation aux transformations des métiers doit être recherchée

Le modèle économique des GPM ne pourra être transformé sans mobiliser le levier des ressources humaines. En particulier, le développement des nouveaux métiers des ports (cf. partie 2.1) nécessitera d'adapter les compétences des salariés des ports.

Cette adaptation est lente aujourd'hui : la part des cadres dans les effectifs n'est passée que de 23,7 % à 24,5 % entre 2013 et 2016, alors que des besoins ont été identifiés, notamment en matière commerciale. À l'inverse, les effectifs ouvriers ne décroissent que lentement, et sont stables dans plusieurs ports<sup>77</sup>.

À cet effet, la mission préconise une évolution dans la conduite de la politique des ressources humaines selon deux axes :

- ◆ la mise en place d'une GPEC dans chaque port. La GPEC<sup>78</sup> est insuffisamment ou pas développée<sup>79</sup> actuellement du fait des difficultés du dialogue social ;
- ◆ dans les ports où cela se justifie par la GPEC, des plans de départs volontaires. La transformation des métiers des ports a justifié de telles mesures par le passé, tant à l'étranger (Rotterdam) qu'en France (GPMD notamment).

**Proposition n° 31 : Mettre en place une GPEC pour répondre aux évolutions des métiers et de la démographie des effectifs tout en assurant la maîtrise des effectifs.**

---

<sup>76</sup> Voir notamment le rapport spécial de 2016 de la Cour des comptes européenne, *Le transport maritime dans l'UE : un changement de cap s'impose – des investissements en grande partie inefficaces et précaires*.

<sup>77</sup> GPMNSN, GPMR, GPMD, GPMLR notamment.

<sup>78</sup> Cela concerne les nouveaux métiers des ports, mais aussi, compte tenu du fort nombre d'ouvriers ou d'agents de maîtrise, l'identification des métiers accessibles avec une formation de type reconversion : gestion environnementale d'espaces naturels, entretien du patrimoine immobilier, gestion électrique, métrologie, etc.

<sup>79</sup> Selon les informations communiquées à la mission, seul le GPMR a mis en place une GPEC, en 2011.

## Rapport

**Proposition n° 32 : Dans les GPM où cela apparaît justifié par la GPEC et les besoins d'évolution des compétences des agents, proposer des plans de départs volontaires.**

Ces mesures devront être compatibles avec l'objectif de maîtrise des charges de personnel des GPM, nécessaire à la préservation de leur compétitivité (cf. partie 2.3.4).

Si ces recommandations sont retenues, leur mise en œuvre requerra un dialogue social approfondi.

## CONCLUSION

Le présent rapport esquisse les axes que pourrait reprendre une stratégie nationale portuaire intégrée, s'appuyant sur la transformation du modèle économique et l'amélioration de la compétitivité des ports français et plus particulièrement des trois grands axes portuaires nationaux. Pour la mettre en œuvre, elle propose également des évolutions de gouvernance au sein de l'État et dans les GPM, une coopération étroite avec les collectivités territoriales concernées et les acteurs économiques, ainsi qu'un dialogue social renoué, exigence primordiale si l'on veut éviter le retour de conflits sociaux désastreux pour la compétitivité et l'existence même des grands ports français.

La mission estime qu'à court-moyen terme, une compétitivité accrue des ports français pourrait se traduire par la captation de trafics de conteneurs accrus, de l'ordre de 700 000 à un million d'EVP. Selon les conventions économiques issues de la recherche universitaire, cela pourrait se traduire par des gains de plus d'un milliard d'euros de valeur ajoutée et de 25 000 emplois.

Cet objectif peut paraître ambitieux. Il tient compte du considérable acquis des principales places portuaires européennes concurrentes, et de l'avantage qu'elles tirent de la densité démographique et industrielle de leur *hinterland*.

Le réalisme n'interdit pas l'ambition, dès lors qu'elle est portée et partagée politiquement aux plans national et régional, et nos concurrents sont eux-mêmes exposés à des risques, de saturation ou d'impacts du réchauffement climatique, par exemple.

La bataille de la compétitivité, de l'innovation et de l'ouverture de nos ports passe par un grand nombre de mesures concrètes que le rapport s'est efforcé de définir. C'est bien sûr l'organisation interministérielle d'un suivi rigoureux et très régulier qui en assurera le succès.

## Rapport

À Paris, le 23 novembre 2018

L'inspecteur des  
finances,



Amaury Decludt

L'inspecteur des  
finances,



Jordan Cartier

L'ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts,



Geoffroy Caude

L'inspectrice des  
finances,



Florence Gomez

L'inspecteur des  
finances,



Philippe Gudefin

L'ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts,



François Marendet

L'ingénieur général des ponts, des eaux  
et des forêts,



Bruno Fulda

Sous la supervision de l'inspecteur général des  
finances,



Adolphe Colrat

## LISTE DES PROPOSITIONS DU RAPPORT

### 1. Élaborer une stratégie nationale portuaire concertée

#### 1.1. Principale recommandation

**Proposition n° 5** : Élaborer une nouvelle stratégie nationale portuaire intégrant les GPM, les ports décentralisés et les ports fluviaux. Cette stratégie serait le fruit d'une concertation entre l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et les organisations représentatives du personnel, et assurant une coordination entre GPM, ports maritimes décentralisés et axes fluviaux.

#### 1.2. Autres recommandations

**Proposition n° 6** : Étendre et actualiser la base de connaissances nécessaire pour définir une stratégie nationale partagée et améliorer le pilotage des GPM :

- ◆ mutualiser les outils de veille prospectifs des différents GPM à un niveau central ;
- ◆ sous l'égide de France Stratégie, mener un travail prospectif national partagé sur les évolutions des trafics et filières maritimes et portuaires, de la logistique et des facteurs de compétitivité des ports ;
- ◆ instituer des indicateurs de performance de la stratégie nationale portuaire et des GPM ;
- ◆ actualiser annuellement les études d'emplois et de valeur ajoutée des GPM et confier à la direction générale de l'INSEE leur encadrement et leur consolidation ;
- ◆ relancer la recherche universitaire sur l'économie maritime et portuaire, en lien avec l'industrie.

**Proposition n° 1** : Redynamiser l'Observatoire des coûts de passage portuaire et produire régulièrement son analyse, notamment sur un certain nombre d'indicateurs à harmoniser entre GPM.

**Proposition n° 8** : Dans le cadre de la stratégie nationale portuaire, établir des stratégies de filières coordonnées concernant le GNL, les énergies renouvelables et l'économie circulaire.

**Proposition n° 9** : Développer les activités numériques des GPM, notamment en matière :

- ◆ d'applications permettant d'optimiser la chaîne logistique ;
- ◆ de constitution de base de données et de valorisation de celles-ci ;
- ◆ d'objets connectés.

**Proposition n° 10** : Dans le cadre de l'élaboration des prochains projets stratégiques, et en lien avec les acteurs de la place portuaire, formaliser une stratégie numérique.



## 2. Évoluer vers un modèle de port entrepreneur et réguler les activités de la place portuaire

### 2.1. Principales recommandations

**Proposition n° 7** : Élaborer des lignes directrices relatives à la mise en œuvre de stratégies de remontées de la chaîne de valeur dans les activités traditionnelles et nouvelles des GPM, couvrant tant les questions d'opportunité que de mise en œuvre pratique.

**Proposition n° 14** : Formaliser une politique domaniale dans le cadre de l'élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques.

**Proposition n° 13** : Établir une trajectoire financière dans laquelle seront proposés des lignes directrices d'évolution de la tarification dans le cadre de l'élaboration de la prochaine génération de projets stratégiques. Elle serait fondée sur une identification d'objectifs et un diagnostic de la situation concurrentielle du port sur chacun de ses marchés. Elle intègrerait à la fois la politique domaniale du port et les stratégies tarifaires des autres acteurs de la place portuaire.

**Proposition n° 19** : Expertiser de manière approfondie, voire expérimenter, l'évolution des GPM vers un statut de sociétés anonymes à capitaux exclusivement publics.

**Proposition n° 17** : Réduire la taille des conseils de surveillance. Ceux-ci pourraient compter 12 membres : 3 représentants de l'État, 3 représentants des collectivités, 2 représentants des salariés, et 4 personnalités qualifiées désignées par l'État.

**Proposition n° 31** : Mettre en place une GPEC pour répondre aux évolutions des métiers et de la démographie des effectifs tout en assurant la maîtrise des effectifs.

**Proposition n° 11** : Dans le cadre de la mise en œuvre du règlement (UE) 2017/352, étendre les missions de l'autorité compétente qui doit être désignée par la France avant le 24 mars 2019 (qui pourrait être l'ARAFER) à une mission générale de concours au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du secteur portuaire.

**Proposition n° 12** : Saisir l'Autorité de la concurrence d'une demande d'avis portant sur le fonctionnement des marchés des services portuaires aux navires (pilotage et remorquage) et à la marchandise (manutention).

### 2.2. Autres recommandations

**Propositions n° 15 et 16** : Élaborer, à partir des retours d'expérience des GPM, des lignes directrices pour les modalités de sélection des attributaires, la négociation et le contenu des conventions de terminal et des conventions d'occupation du domaine portuaire.

**Proposition n° 3** : Établir des règles comptables communes aux GPM permettant de retracer de manière homogène les capitaux propres, les sources de financement et les produits exceptionnels. Mettre en place une comptabilité de gestion harmonisée dans l'ensemble des GPM, notamment par le biais d'une nomenclature commune des filières d'activité auxquelles seraient rattachées les droits de port et les produits domaniaux.

**Proposition n° 4** : Requérir des GPM un prévisionnel financier à horizon dix ans, encadré par un référentiel méthodologique partagé définissant notamment les hypothèses sous-jacentes de trafics et d'environnement économique.

**Proposition n° 29** : Décliner les outils d'évaluation socio-économique pour l'évaluation des projets d'infrastructures de transport de marchandises, et notamment des projets portuaires.

**Proposition n° 30** : Développer les revues *a posteriori* des projets d'investissement, notamment pour mieux calibrer les hypothèses de trafic et les prévisions de rentabilité financière des nouveaux projets.

**Proposition n° 32** : Dans les GPM où cela apparaît justifié par la GPEC et les besoins d'évolution des compétences des agents, proposer des plans de départs volontaires.

**Proposition n° 2** : Prévoir par circulaire que les projets de loi et de règlements susceptibles d'affecter les coûts supportés par les places portuaires fassent l'objet d'une fiche d'impact soumise à avis formel du secrétaire général du gouvernement. Celui-ci s'appuierait sur les avis du SG Mer et du Comité France Maritime.

**Proposition n° 18** : Associer le président du conseil de développement au conseil de surveillance, avec au minimum voix consultative, ou voix délibérative s'il est désigné en tant que personnalité qualifiée.

### 3. Clarifier et stabiliser les règles du jeu financières applicables aux GPM

#### 3.1. Principales recommandations

**Proposition n° 21** : Évaluer, préalablement à toute décision et selon une méthodologie harmonisée au niveau national, les conséquences de la répercussion de la TFPB des GPM sur les amodiataires sans droits réels. Les conséquences sur les opérateurs de manutention doivent être examinées tout particulièrement.

**Proposition n° 22** : Faire aboutir les travaux administratifs en cours relatifs :

- ◆ à la liste des biens des GPM devant être exonérés de TFPB au titre de leur affectation à un service public ou d'utilité générale et de leur caractère non productif de revenus ;
- ◆ à l'élargissement du champ de l'exonération prévue à l'article 1382 du code général des impôts aux biens transférés par les ports autonomes aux GPM lorsqu'ils sont affectés à un service public ou sont d'utilité générale et non productifs de revenus.

**Proposition n° 20** : Assurer une sécurité juridique au bilan d'ouverture des ports à l'occasion de leur entrée en fiscalité à l'IS.

**Proposition n° 25** : Assurer une prévisibilité pluriannuelle aux GPM sur le financement par l'État de leurs charges non commerciales.

**Proposition n° 27** : Fixer des règles stables de perception des dividendes dans les ports, en fonction de la capacité d'autofinancement des GPM et de leurs besoins en investissements ayant une rentabilité socio-économique positive. Le niveau des dividendes devrait être décorrélé du reste à charge des dépenses de dragage.

**Proposition n° 28** : Subventionner les projets d'investissement des GPM à la double condition qu'ils ne soient pas financièrement rentables pour le port, mais présentent une rentabilité socio-économique positive.

### 3.2. Autres recommandations

**Proposition n° 23** : Si les méthodes d'imposition à la TFPB actuellement envisagées devaient s'avérer insoutenables pour le modèle économique des manutentionnaires, retenir les deux étapes successives suivantes :

- ◆ accorder un traitement dérogatoire aux terminaux portuaires, afin de minorer la TFPB dont ils sont redevables, en se fondant si cela est possible et pertinent sur un barème applicable à tous les ports compatible avec la concurrence européenne ;
- ◆ après examen plus approfondi des modèles en vigueur dans les autres pays européens, une fois le barème français stabilisé, envisager de mettre en cause juridiquement les exonérations plus favorables de fiscalité foncière dont bénéficieraient leurs ports et leurs terminaux portuaires, afin d'obtenir que la concurrence européenne soit établie sur un pied d'équité fiscale.

**Proposition n° 26** : Élargir le périmètre des charges non commerciales compensées par l'État, afin de mieux compenser les ports pour les dépenses qu'ils encourent au titre des missions confiées par l'État.

**Proposition n° 24** : Mettre en place une comptabilité analytique homogène dans les GPM, permettant de séparer les charges non commerciales des autres charges. Cette séparation doit permettre d'assurer le suivi de ces charges par les tutelles et de se conformer au droit européen.



# **ANNEXES**



# **LISTE DES ANNEXES**

**ANNEXE I : LETTRE DE MISSION**

**ANNEXE II : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**





## **ANNEXE I**

### **Lettre de mission**



Ministère de la transition écologique et solidaire  
Ministère de l'économie et des finances  
Ministère de l'action et des comptes publics

Paris, le 18 MAI 2018

à

Madame la vice-présidente du Conseil  
général de l'environnement et du  
développement durable

Madame la chef de service de l'inspection  
générale des finances

**Objet : Transformation du modèle économique des grands ports maritimes**

Les grands ports maritimes (GPM) français et leur hinterland fluvial et ferroviaire constituent un outil important au service de la compétitivité du commerce extérieur de notre pays ainsi que de la création d'emplois et de valeur dans les territoires. Pour répondre aux enjeux du commerce international, les ports doivent être en mesure d'offrir des solutions logistiques performantes aux armateurs, aux industriels et aux exportateurs comme aux importateurs. Dans cet objectif, il est indispensable que les ports continuent à moderniser et adapter les infrastructures portuaires et logistiques ainsi qu'à accompagner les acteurs privés dans la mise en place des services physiques et numériques.

La situation financière des GPM est toutefois très contrastée, du fait (i) de la diversité de leurs modèles économiques, qui sont plus ou moins affectés par la baisse des trafics d'hydrocarbures et n'ont pas bénéficié dans la même mesure du dynamisme du trafic de conteneurs et (ii) de l'impact plus ou moins lourd sur chaque port de la réforme portuaire de 2008.

Tous sont soumis à une fiscalité portuaire en profonde évolution, ainsi qu'à des dépenses d'intérêt général, auxquelles l'État, ou la puissance publique, contribue.

Dans ce contexte, s'ajoute une pression concurrentielle intense, non seulement avec les autres ports européens mais également, dans certains cas, entre ports nationaux, qu'ils relèvent de l'État et/ou de collectivités territoriales. Les ports du nord de la France se trouvent en situation de concurrence directe tant entre eux qu'avec les ports du « Range Nord » (notamment Zeebrugge, Anvers, Rotterdam, Hambourg). Le GPM de Marseille subit la concurrence des ports italiens et espagnols. Les grands ports de la façade Atlantique présentent également des situations de concurrence. Au total, ces facteurs pèsent sur l'équilibre financier des GPM, notamment à travers la concurrence tarifaire qu'ils peuvent se livrer, et affectent par conséquent leur capacité à dégager les moyens de leur développement et d'investissement.

Dans le cadre du dernier comité interministériel de la mer (CIMER) qui s'est tenu en novembre dernier, le Premier ministre a tracé les grandes lignes de la politique du Gouvernement en matière maritime. Cette politique implique la définition d'une nouvelle stratégie portuaire dont le premier objectif est de transformer le modèle économique des ports et de développer leur compétitivité et leur attractivité vis-à-vis de leurs concurrents européens.

Pour s'en donner les moyens, la mesure 10 du CIMER prévoit la mise en place d'une mission visant à proposer une transformation en profondeur du modèle économique des grands ports maritimes et des ports fluviaux de l'État. Nous souhaitons confier cette mission conjointement au Conseil général de l'environnement et du développement durable et à l'Inspection générale des finances

La mission s'articulera autour de deux volets, l'un portant sur le périmètre des missions non commerciales confiées aux ports et sur les modalités de leur financement ainsi que l'identification des leviers de maîtrise des charges, et l'autre sur la diversification des ressources des ports et sur leur

compétitivité (prix et hors prix). Sur le second volet, vous pourrez vous appuyer, pour mener vos réflexions, sur l'étude que produira un cabinet de conseil en stratégie disposant d'une expertise dans le secteur portuaire, recruté par la DGITM et l'APE.

S'agissant du premier volet, vous devrez, en particulier, identifier et évaluer le montant des dépenses non commerciales assurées par les ports d'Etat, ainsi que formuler des recommandations visant à leur rationalisation. Sur la base d'une comparaison avec les autres ports européens concurrents, vous formulerez toute proposition pour en assurer une couverture adaptée, dans un cadre qui garantisse le maintien d'une indispensable discipline financière, en prévoyant des mécanismes incitant les ports à maîtriser le coût de ses missions. Vous pourrez proposer des mutualisations possibles dans l'exercice de ces missions qui pourraient permettre de réduire leurs coûts.

Enfin, vous identifierez les gains de productivité sur les charges de fonctionnement hors dépenses de personnel, et évalueriez la capacité de contrôle du management des ports de la masse salariale. A partir de cette analyse, vous pourrez le cas échéant formuler des propositions de leviers de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnels qui soient véritablement opérationnels, et qui ne méconnaissent pas le contexte social.

Le deuxième volet de la mission consistera à identifier d'une part les axes d'un développement du chiffre d'affaires des GPM et d'autre part, les mesures de rationalisation, de compétitivité et de productivité propres à améliorer en complément leur marge opérationnelle. A ce titre, vous formulerez des propositions de développement non seulement sur le cœur de métier des GPM mais également dans les nouvelles activités susceptibles de leur procurer une diversification bienvenue, notamment en relais de la décroissance de l'économie de la rente pétrolière. Vous porterez une attention particulière aux complémentarités qui pourraient être recherchées entre ports afin d'éviter toute redondance préjudiciable dans les investissements à réaliser. Ce travail sera conduit par le cabinet de conseil qui vous permettra de faire des propositions conclusives.

Enfin, vous veillerez à assurer une synthèse financière des différents scénarios qui résulteront de vos propositions, en intégrant les effets des évolutions de la fiscalité applicable aux ports.

Votre mission concernera l'ensemble des ports de l'Etat, mais elle se concentrera sur les trois portes d'entrée portuaires françaises (le GPM de Marseille, les trois ports de l'axe Seine et le GPM de Dunkerque). Elle veillera à assurer la cohérence avec les recommandations que formuleront les deux délégués interministériels et le Préfet des Hauts-de-France, et prendra en compte la spécificité des grands ports maritimes en Outre-Mer.

Pour l'accomplissement de la mission, vous recevrez tout l'appui utile de la direction générale des infrastructures de transport et de la mer, de l'agence des participations de l'Etat, de la direction du budget, du CGEFI, de la direction de la législation fiscale et des GPM.

Vous pourrez compléter vos analyses par des échanges avec les collectivités territoriales concernées et les partenaires industriels et commerciaux des ports.

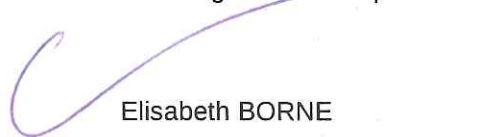
Nous souhaitons que vous puissiez nous rendre vos conclusions dans un délai de six mois et, dans l'intervalle, un rapport intermédiaire sous deux mois. Ce rapport intermédiaire devra d'ores et déjà identifier et évaluer le montant des dépenses non commerciales assurées par les grands ports maritimes, ainsi que formuler des recommandations visant à leur rationalisation et à leur financement.

Le ministre de l'économie et des finances



Bruno LE MAIRE

La ministre chargée des transports



Elisabeth BORNE

Le ministre de l'action et des comptes publics



Gérald DARMANIN

## **ANNEXE II**

### **Liste des personnes rencontrées**





# SOMMAIRE

<b>1. PORTS.....</b>	<b>0</b>
1.1. Grand port maritime de Bordeaux (GPMB) .....	0
1.2. Grand port maritime de Dunkerque (GPMD) .....	0
1.3. Grand port maritime du Havre (GPMH) .....	0
1.4. Grand port maritime de Marseille (GPMM) .....	0
1.5. Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire (GPMNSN) .....	0
1.6. Ports de Paris (PdP) .....	1
1.7. Grand port maritime de La Rochelle (GPMLR) .....	1
1.8. Grand port maritime de Rouen (GPMR) .....	1
1.9. Membre de conseils de surveillance .....	1
1.10.. Groupement d'intérêt économique (GIE) Dragages-Ports.....	1
<b>2. ADMINISTRATION CENTRALE .....</b>	<b>1</b>
2.1. Services rattachés au Premier Ministre .....	1
2.1.1. Délégués interministériels.....	1
2.1.2. Secrétariat général de la mer (SGMer) .....	2
2.1.3. Secrétaire général pour l'investissement (SGPI).....	2
2.2. France Stratégie.....	2
2.3. Ministère de la transition écologique et solidaire .....	2
2.3.1. Direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM).....	2
2.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).....	2
2.4. Ministères économiques et financiers.....	2
2.4.1. Inspection générale des finances (IGF).....	2
2.4.2. Agence des participations de l'État (APE) .....	3
2.4.3. Direction du budget (DB).....	3
2.4.4. Direction générale du Trésor (DGT).....	3
2.4.5. Direction générale des finances publiques (DGFIP) .....	3
2.4.6. Direction de la législation fiscale (DLF).....	4
2.4.7. Direction de l'immobilier de l'État (DIE).....	4
2.4.8. Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) .....	4
2.4.9. Direction générale des entreprises (DGE).....	4
2.4.10. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).....	5
2.4.11. Direction des affaires juridiques (DAJ).....	5
2.4.12. Contrôle général économique et financier (CGEFi).....	5
2.5. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) .....	6
<b>3. ADMINISTRATION DÉCONCENTRÉE.....</b>	<b>6</b>
3.1. Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.....	6
3.2. Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine.....	6
3.3. Préfecture de la région Hauts-de-France .....	6
3.4. Préfecture de la région Normandie .....	6
3.5. Préfecture de la région Pays de la Loire .....	7

<b>4. AUTRES ADMINISTRATIONS .....</b>	<b>7</b>
4.1. Cour des comptes.....	7
4.2. Commission de régulation de l'énergie (CRE) .....	7
4.3. Autorité de la concurrence.....	7
4.4. Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).....	7
4.5. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne.....	7
<b>5. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES.....</b>	<b>7</b>
5.1. Régions.....	7
5.1.1. <i>Régions de France</i> .....	7
5.1.2. <i>Région Hauts-de-France</i> .....	8
5.1.3. <i>Région Normandie</i> .....	8
5.1.4. <i>Région Nouvelle-Aquitaine</i> .....	8
5.1.5. <i>Région Pays de la Loire</i> .....	8
5.1.6. <i>Région Sud</i> .....	8
5.2. Établissements publics de coopération intercommunale .....	8
<b>6. ADMINISTRATIONS EUROPÉENNES ET ÉTRANGÈRES .....</b>	<b>8</b>
6.1. Commission européenne (direction générale de la mobilité et des transports) .....	8
6.2. Port de Rotterdam (Pays-Bas).....	9
6.3. Mairie de Rotterdam (Pays-Bas).....	9
6.4. Puertos del estado (Espagne) .....	9
<b>7. ACTEURS PRIVÉS.....</b>	<b>9</b>
7.1. Entreprises.....	9
7.1.1. <i>CMA-CGM</i> .....	9
7.1.2. <i>Maersk</i> .....	9
7.1.3. <i>MSC</i> .....	9
7.1.4. <i>Arcelor Mittal</i> .....	9
7.1.5. <i>Saint-Gobain</i> .....	9
7.1.6. <i>Michelin</i> .....	10
7.1.7. <i>Ecovalo</i> .....	10
7.1.8. <i>Bolloré Ports</i> .....	10
7.1.9. <i>Dimotrans Group</i> .....	10
7.1.10. <i>JF Hillebrand</i> .....	10
7.1.11. <i>Sea Invest France</i> .....	10
7.1.12. <i>Société de recherches de synergies (SRS) du groupe Mulliez</i> .....	10
7.1.13. <i>Cabinet Mensia</i> .....	10
7.1.14. <i>Aéroports de Paris (ADP)</i> .....	10
7.1.15. <i>Aéroport de Toulouse Blagnac</i> .....	11
7.1.16. <i>SNCF Gare et Connexions</i> .....	11
7.1.17. <i>Geodis</i> .....	11
7.2. Fédérations d'entreprises.....	11
7.2.1. <i>Fédération européenne des opérateurs de manutention portuaires (FEPORT)</i> .....	11
7.2.2. <i>European Sea Ports organisation (ESPO)</i> .....	11
7.2.3. <i>Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)</i> .....	11
7.2.4. <i>TLF Overseas</i> .....	11
7.2.5. <i>Union nationale des industries de la manutention (UNIM)</i> .....	11
7.2.6. <i>Union maritime et portuaire de Dunkerque (UMPD)</i> .....	12

7.2.7. <i>Mouvement des entreprises de France (MEDEF)</i> .....	12
7.2.8. <i>Union française des industries pétrolières (UFIP)</i> .....	12
7.2.9. <i>Union des industries chimiques (UIC) / France Chimie</i> .....	12
7.2.10. <i>Fédération nationale des transports routiers (FNTR)</i> .....	12
7.2.11. <i>Getlink</i> .....	12
<b>8. ORGANISATIONS SYNDICALES</b> .....	<b>12</b>
8.1. <i>Fédération nationale des ports et docks CGT (FNPD-CGT)</i> .....	12
8.2. <i>Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés (CNTPA)</i> .....	12
<b>9. UNIVERSITAIRES</b> .....	<b>13</b>
<b>10. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES</b> .....	<b>13</b>



## **1. Ports**

### **1.1. Grand port maritime de Bordeaux (GPMB)**

M. Jean-Louis Rouquette, membre du conseil de surveillance, représentant de l'État  
M. Christophe Masson, directeur général, président du directoire

### **1.2. Grand port maritime de Dunkerque (GPMD)**

M. Stéphane Raison, directeur général, président du directoire  
M. François Soulet de Brugière, président du conseil de surveillance  
M. Daniel Deschodt, directeur commercial  
M. Julien Lernould, directeur financier

### **1.3. Grand port maritime du Havre (GPMH)**

M. Hervé Martel, directeur général, président du directoire  
M. Sylvain Levieux, directeur financier  
M. Serge Ferreira, directeur des ressources humaines

### **1.4. Grand port maritime de Marseille (GPMM)**

M. Jean-Marc Forneri, président du conseil de surveillance  
M<sup>me</sup> Christine Cabau-Woehrel, directrice générale, présidente du directoire  
M. Renaud Paubelle, directeur de l'aménagement  
M<sup>me</sup> Chantal Helman, directrice de l'administration et des finances  
M<sup>me</sup> Gisèle Fuchs, direction de l'administration et des finances  
M<sup>me</sup> Mylène Glot, direction de l'administration et des finances

### **1.5. Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire (GPMNSN)**

M. Jean-Pierre Chalus, directeur général, président du directoire  
M<sup>me</sup> Yasmine Brossaud Prin, directrice des finances et de la programmation  
M. Jacky Pommier, directeur du patrimoine et de la production  
M. Patrick Cornec, agent comptable

## **1.6. Ports de Paris (PdP)**

M<sup>me</sup> Régine Bréhier, directrice générale

M. Sébastien Heynick, directeur de l'aménagement

M. Jacques Vaglio, chef du département administratif et financier

M. Nicolas Mouyon, directeur de l'agence Paris Seine

M. Kris Danaradjou, directeur de l'agence de Gennevilliers

## **1.7. Grand port maritime de La Rochelle (GPMLR)**

M. Michel Puyrazat, directeur général, président du directoire

M. Jérôme Landais, directeur administratif et financier

## **1.8. Grand port maritime de Rouen (GPMR)**

M. Frédéric Henry, président du conseil de surveillance, président de Lubrizol France

M. Nicolas Occis, directeur général, président du directoire

M<sup>me</sup> Nathalie Jeanne, directrice du pilotage et de la performance

## **1.9. Membre de conseils de surveillance**

M. Thierry Tuot, conseiller d'État, membre de conseils de surveillance des ports de l'axe Seine (GPMH, PdP, GPMR)

## **1.10. Groupement d'intérêt économique (GIE) Dragages-Ports**

M. Jean-Philippe Guellec, administrateur

M. Jérôme Wüst, responsable administratif et financier

## **2. Administration centrale**

### **2.1. Services rattachés au Premier Ministre**

#### **2.1.1. Délégués interministériels**

M. François Philizot, préfet, délégué interministériel au développement de la vallée de la Seine

M. Jean-Christophe Baudouin, délégué interministériel au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône

M<sup>me</sup> Marjorie Jouen, déléguée interministérielle adjointe au développement de l'axe portuaire et logistique Méditerranée-Rhône-Saône

## Annexe II

### **2.1.2. Secrétariat général de la mer (SGMer)**

M. Vincent Bouvier, secrétaire général de la mer

M. Patrick Augier, secrétaire général adjoint de la mer

M. Éric Banel, conseiller pour l'économie maritime et portuaire

### **2.1.3. Secrétaire général pour l'investissement (SGPI)**

M<sup>me</sup> Sylviane Gastaldo, directrice du programme « évaluation des investissements publics »

## **2.2. France Stratégie**

M. Gilles de Margerie, commissaire général

M<sup>me</sup> Bérangère Mesqui, directrice du département développement durable et numérique

M. Jincheng Ni, chef de projet, département développement durable et numérique

## **2.3. Ministère de la transition écologique et solidaire**

### **2.3.1. Direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM)**

M. François Poupard, directeur général

M. Alexis Vuillemin, directeur des services de transport

M. Nicolas Trift, sous-directeur des ports et du transport fluvial

M. Éric Vachet, chef du bureau des ports

### **2.3.2. Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)**

M. Philippe Geiger, directeur adjoint à la direction de l'énergie

M. Alban Liegeard, adjoint au chef de bureau « Sécurité d'approvisionnement et infrastructures gazières »

M. Antoine Éthevenot, chargé de mission au bureau de la logistique pétrolière et des carburants alternatifs

## **2.4. Ministères économiques et financiers**

### **2.4.1. Inspection générale des finances (IGF)**

M<sup>me</sup> Anne Bolliet, inspectrice générale des finances honoraire

M. Pierre-Mathieu Duhamel, inspecteur général des finances

## Annexe II

### **2.4.2. Agence des participations de l'État (APE)**

M. Cédric Garcin, directeur des participations adjoint en charge des transports

M. Philippe Marseille, responsable du pôle audit et comptabilité

M. Sébastien Guérémy, responsable de la façade atlantique, de Marseille, d'outre-mer

### **2.4.3. Direction du budget (DB)**

M. Denis Charissoux, sous-directeur de la 4<sup>ème</sup> sous-direction

M. Laurent Pichard, chef du bureau des transports

M<sup>me</sup> Marie Wepierre, bureau des transports

### **2.4.4. Direction générale du Trésor (DGT)**

#### **2.4.4.1. Sous-direction des politiques sectorielles**

M. Thibault Guyon, sous-directeur des politiques sectorielles

M. Emmanuel Bétry, chef du bureau de l'économie des réseaux (Polsec 3)

M. Thomas Salez, adjoint au chef du bureau Polsec 3 en charge des transports

#### **2.4.4.2. Réseau des services économiques**

M<sup>me</sup> Pauline Virlovet, service économique régional de Londres, attachée transport et industrie

M<sup>me</sup> Samira Irsane, service économique de La Haye, chef du pôle politiques sectorielles

M. Yasser Abdoulhousen, service économique de Madrid, adjoint, chef du pôle développement durable et industrie

M<sup>me</sup> Sandra de Gregorio, service économique de Madrid, attachée sectorielle transport, industrie et tourisme

M. Florent Moretti, conseiller, responsable du pôle industries et développement durable au service économique régional de Rome

### **2.4.5. Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

M. Gradzig El Karoui, sous-directeur des missions foncières, de la fiscalité du patrimoine et des statistiques (GF3)

M<sup>me</sup> Sylviane Ortiz, cheffe de bureau GF3A

M. Bernard Franc, bureau GF3A

M. Jean-Luc Jacquet, chef du bureau GF3B

M. Matthieu Bouvet, bureau GF3B

M<sup>me</sup> Eliane Bourgeat-Lamy, cheffe du pôle qualité comptable au bureau CE2B

M. Laurent Poisson, adjoint au chef de bureau CE2B



## Annexe II

M. Florian Exposito, bureau CE2B

M. Emmanuel Stasse, chef du bureau JF1A

M. Jean-Pierre Jean, bureau JF1A

### 2.4.6. Direction de la législation fiscale (DLF)

M. Grégory Abate, sous-directeur de la sous-direction B, Fiscalité directe des entreprises

M<sup>me</sup> Alexandra Barreau-Jouffroy, cheffe du bureau B2 – Champ, taux et exonérations de la fiscalité directe des entreprises

M. Alexandre Lapierre, chef du bureau C1 - Aspects généraux de l'impôt sur le revenu et de la fiscalité directe locale

M<sup>me</sup> Alexandra Maurin, bureau C1, chef de la section 3, Fiscalité directe locale, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, valeurs locatives foncières et taux des impôts directs locaux

M. Jean-Philippe Fortez, bureau A - Coordination des projets de textes législatifs et réglementaires de nature fiscale, relations avec le Parlement et le Conseil d'État, études et statistiques en matière fiscale

### 2.4.7. Direction de l'immobilier de l'État (DIE)

M. Nicolas Vannieuwenhuyze, sous-directeur DIE 3 de l'administration et de la valorisation de l'immobilier de l'État

M. Philippe Bourreau, chef de bureau DIE 3B – Réglementation domaniale, contentieux et expertise domaniale

### 2.4.8. Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

M. Jean-Michel Thillier, directeur général adjoint

M. François Richard, délégué aux relations internationales

M. Claude Le Coz, chef du bureau E3 – politique du dédouanement

M<sup>me</sup> Yolaine Colent, bureau E3

M<sup>me</sup> Rachel Belleguy, conseillère Brexit auprès du directeur général

M<sup>me</sup> Sylvie Vincent, chargée de mission à l'inspection des services

### 2.4.9. Direction générale des entreprises (DGE)

M. Guillaume Lacroix, adjoint du chef du service de l'industrie

M. Marc Rico, chef du bureau chimie et biotechnologies

M. Ludovic Plante, bureau des industries de l'énergie

M. Jérôme Nowak, bureau des matériels de transport et de mécanique

#### **2.4.10. Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**

##### **2.4.10.1. Direction générale**

M. Michel Duée, chef du département de l'action régionale  
M. David Levy, responsable du pôle national de service pour l'action régional  
Mme Sophie Destandau, département de l'action régionale  
M<sup>me</sup> Suvani Vugdalic, département de l'action régionale

##### **2.4.10.2. Directions régionales**

M. Olivier Léon, directeur régional adjoint, chef du service études et diffusion de la région Île-de-France  
M<sup>me</sup> Aurélie Goin, chef du service études et diffusion de la région Pays-de-Loire  
M. Jérôme Domens, chef de la division valorisation de l'action territoriale de la région PACA  
M<sup>me</sup> Delphine Artaud, chef de la division études et expertise de la région PACA  
M. François Chevalier, directeur adjoint, chef du service études et diffusion de la région Hauts-de-France  
M. Jérôme Follin, responsable du pôle études de la région Normandie  
M<sup>me</sup> Caroline Levouin, service études et diffusion de la région Normandie  
M. Patrick Hernandez, chef du service des études et de la diffusion de la région Nouvelle-Aquitaine

#### **2.4.11. Direction des affaires juridiques (DAJ)**

M. Antoine de Château-Thierry, sous-directeur du droit des régulations économiques  
M<sup>me</sup> Caroline Chappe, adjointe au chef de bureau du droit des entreprises et de l'immatériel  
M<sup>me</sup> Marie Vangioni, sous-direction du droit des régulations économiques, bureau du droit des entreprises et de l'immatériel

#### **2.4.12. Contrôle général économique et financier (CGEFi)**

##### **2.4.12.1. Contrôle général économique et financier**

M. Jean-Baptiste Le Brun, chef de la mission des infrastructures de transports non ferroviaires  
M. Guynot du Cheyron d'Abzac, mission infrastructures de transports non ferroviaires  
M. François Fayol, mission infrastructures de transports non ferroviaires  
M. Sylvain Rousselle, mission infrastructures de transports non ferroviaires  
M<sup>me</sup> Iris Rabenja, mission infrastructures de transports non ferroviaires

**2.4.12.2. Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP)**

M. Philippe Kearney, responsable de la mission « Gestion des ressources humaines et audit salarial du secteur public »

M<sup>me</sup> Françoise Abate-Granet, administratrice civile

M<sup>me</sup> Réjane Portanguen, administratrice civile

**2.5. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales – Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)**

M. Serge Morvan, commissaire général à l'égalité des territoires

M<sup>me</sup> Cécile Antaber, chargée de prospective et de stratégie à la direction des stratégies territoriales du commissariat général à l'égalité des territoires

**3. Administration déconcentrée**

**3.1. Préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur**

M. Pierre Dartout, préfet

M<sup>me</sup> Magali Charbonneau, secrétaire générale

**3.2. Préfecture de la région Nouvelle-Aquitaine**

M. Didier Lallement, préfet

**3.3. Préfecture de la région Hauts-de-France**

M. Michel Lalande, préfet

M. Xavier-Yves Valère, chef de mission développement des territoires, chargé de mission transport et infrastructures

**3.4. Préfecture de la région Normandie**

M<sup>me</sup> Fabienne Buccio, préfète

M. Bernard Meyzie, directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) adjoint

M. Dominique Lepetit, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales (SGAR), chargé du pôle « politiques publiques »

M<sup>me</sup> Marie Aubert, sous-préfète du Havre

### **3.5. Préfecture de la région Pays de la Loire**

M<sup>me</sup> Nicole Klein, préfète

M. Serge Boulanger, secrétaire général

M. Pierre Abline, chargé de mission SGAR

## **4. Autres administrations**

### **4.1. Cour des comptes**

M. Nicolas Péhau, conseiller référendaire, deuxième chambre

M<sup>me</sup> Lise Fournier, membre de la deuxième chambre

### **4.2. Commission de régulation de l'énergie (CRE)**

M. Dominique Jamme, directeur général adjoint

M. Fadhel Lakhoua, directeur des affaires financières et de la surveillance des marchés de gros

### **4.3. Autorité de la concurrence**

M. Stanislas Martin, rapporteur général

M. Umberto Berkani, rapporteur général adjoint

### **4.4. Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)**

M. Jean-Marc Vié, secrétaire général

M. Nil Carpentier-Daubresse, directeur des affaires juridiques

M<sup>me</sup> Aline Vieu, adjointe au directeur des affaires juridiques, responsable du pôle conseil

M. Olivier Salesse, directeur du transport ferroviaire

### **4.5. Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

M. Pascal Luciani, conseiller transport maritime et aviation

## **5. Collectivités territoriales**

### **5.1. Régions**

#### **5.1.1. Régions de France**

M. Nicolas Pujos, conseiller transports de Régions de France

## **Annexe II**

### **5.1.2. Région Hauts-de-France**

M<sup>me</sup> Natacha Bouchart, vice-présidente de la région Hauts-de-France, maire de Calais

M. Franck Dhersin, vice-président de la communauté urbaine de Dunkerque, représentant de la région Hauts-de-France au GPMD

### **5.1.3. Région Normandie**

M. Hervé Morin, président de la région Normandie, président de Régions de France

M. Vincent Breteau, directeur général adjoint de la région Normandie, en charge des transports et de l'aménagement du territoire

M<sup>me</sup> Réjane Le-Guillou, région Normandie

### **5.1.4. Région Nouvelle-Aquitaine**

M. Renaud Lagrave, vice-président de la région Nouvelle-Aquitaine en charge des infrastructures, des transports et de la mobilité

M<sup>me</sup> Véronique Roy, chargée de mission de la région Nouvelle-Aquitaine

### **5.1.5. Région Pays de la Loire**

M. Foulques Chombart de Lauwe, directeur général adjoint en charge des entreprises, de l'innovation et de l'international

### **5.1.6. Région Sud**

M. Julien Langlet, directeur général adjoint en charge des transports

## **5.2. Établissements publics de coopération intercommunale**

M. Jean-Yves Frémont, communauté urbaine de Dunkerque, membre du conseil de surveillance et du conseil de développement du GPMD

## **6. Administrations européennes et étrangères**

### **6.1. Commission européenne (direction générale de la mobilité et des transports)**

M. Gilles Bergot, adjoint de la chef de section à DG Move D3

M. José Fernandez, *policy officer*

M<sup>me</sup> Johanna Stato

## 6.2. Port de Rotterdam (Pays-Bas)

M. Victor Schoemakers, *Director, Corporate Strategy* du port de Rotterdam

## 6.3. Mairie de Rotterdam (Pays-Bas)

M<sup>me</sup> Caramay Schmelzer, conseillère internationale

M. Kees van Liere, conseiller senior

M<sup>me</sup> Helene Zeller, coordinatrice des politiques portuaires

## 6.4. Puertos del estado (Espagne)

M. Alvaro Rodriguez, directeur technique

## 7. Acteurs privés

### 7.1. Entreprises

#### 7.1.1. CMA-CGM

M. Laurent Martens, directeur des terminaux

#### 7.1.2. Maersk

M. Jur Glerum, *Head of Marine Procurement*

M. Fryse van Dijk, *Procurement Manager*

#### 7.1.3. MSC

M. Philippe Lestrade, directeur général

M. Antoine Lebourg, directeur des opérations

#### 7.1.4. Arcelor Mittal

M. Éric Niedziela, directeur général du cluster Lorraine-Atlantique

M. Dominique Pair, directeur de l'usine sidérurgique de Dunkerque, membre du conseil de développement du GPMD

#### 7.1.5. Saint-Gobain

M. Hervé Faugère, adjoint au directeur de la logistique, en charge de la transformation de la chaîne logistique, Saint-Gobain PAM

M. Régis de Rancourt, directeur adjoint des achats de transport

**7.1.6. Michelin**

M. Pascal Morin, directeur des opérations logistiques et maritimes

**7.1.7. Ecovalo**

M. Laurent Laye, directeur

**7.1.8. Bolloré Ports**

M. Stéphane Courcoux, directeur général France

**7.1.9. Dimotrans Group**

M. Thibault Dubois, directeur du fret maritime

**7.1.10. JF Hillebrand**

M<sup>me</sup> Ann Carmichael, directrice de l'organisation et des méthodes

**7.1.11. Sea Invest France**

M. Nils Beneton, directeur général

**7.1.12. Société de recherches de synergies (SRS) du groupe Mulliez**

M. Rémi Rodier, directeur général

M. Olivier Richard, pôle transports

**7.1.13. Cabinet Mensia**

M. Hervé Nadal, président

M. Charles Duvaux, manager

**7.1.14. Aéroports de Paris (ADP)**

M. Edward Arkwright, directeur général délégué

M. Serge Grzybowski, directeur de l'immobilier

M. Philippe Pascal, directeur général adjoint stratégie et finances

M. Mathieu Daubert, directeur clients

M. Fernando Echegaray, directeur en charge de l'international

## **Annexe II**

### **7.1.15. Aéroport de Toulouse Blagnac**

M. Marc Brissac, responsable du service développement immobilier et diversification à la direction des opérations.

### **7.1.16. SNCF Gare et Connexions**

M. Patrick Ropert, directeur général

M. Benoît Brunot, directeur du développement et des projets

M. Marc Benaïm, directeur des finances et de la régulation

M. Antoine Nougarede, directeur général de SNCF Retail & Connexions

M. Pierre Labarthe, responsable stratégie

### **7.1.17. Geodis**

M<sup>me</sup> Marie-Christine Lombard, présidente du directoire

M. Amaury Valicon, directeur financier

## **7.2. Fédérations d'entreprises**

### **7.2.1. Fédération européenne des opérateurs de manutention portuaires (FEPOR)**

M<sup>me</sup> Lamia Kerdjoudj-Belkaid, secrétaire générale

### **7.2.2. European Sea Ports organisation (ESPO)**

M. Isabelle Ryckbost, secrétaire générale

### **7.2.3. Association des utilisateurs de transport de fret (AUTF)**

M. Denis Choumert, président

M. Christian Rose, directeur des relations avec les adhérents et les institutionnels

### **7.2.4. TLF Overseas**

M. Herbert de Saint-Simon, président de TLF Overseas

M. Yvon Guillevic, délégué régional TLF Overseas Le Havre

M. Antoine Sébastien, délégué aux affaires maritimes

### **7.2.5. Union nationale des industries de la manutention (UNIM)**

M. Christian de Tinguay, président

M. Ronan Sevette, délégué général



**7.2.6. Union maritime et portuaire de Dunkerque (UMPD)**

M. Hervé Gauducheau, président de l'UMPD

**7.2.7. Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**

M. François Remoué, directeur adjoint économie finance

**7.2.8. Union française des industries pétrolières (UFIP)**

M<sup>me</sup> Isabelle Muller, déléguée générale

M<sup>me</sup> Marie-Hélène Masse, directrice logistique et distribution

**7.2.9. Union des industries chimiques (UIC) / France Chimie**

M. Didier Le Vely, directeur des affaires économiques et internationales

M. Pascal Perrochon, responsable des affaires internationales, des transports et de la logistique

M<sup>me</sup> Céline Caroly, experte transport de marchandises dangereuses

**7.2.10. Fédération nationale des transports routiers (FNTR)**

M. Thierry Grumiaux, délégué commission de transport international, douane et logistique

**7.2.11. Getlink**

M. François Coart, directeur du développement ferroviaire et de l'intermodalité

**8. Organisations syndicales**

**8.1. Fédération nationale des ports et docks CGT (FNPD-CGT)**

M. Tony Hautbois, secrétaire national de la FNPD

M. Jamil Aït-Idir, secrétaire fédéral de la FNPD

M. Serge Coutouris, secrétaire fédéral adjoint de la FNPD

**8.2. Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés (CNTPA)**

M. Franck Gonsse, secrétaire général du CNTPA

## **9. Universitaires**

M. Pierre Cariou, économiste, professeur sénior à la Kedge Business School

M. Jason Monios, professeur associé de logistique maritime à la Kedge Business School

## **10. Personnalités qualifiées**

M. Jean-François Tallec, ancien secrétaire général de la mer, ancien conseiller institutionnel du groupe CMA-CGM